

Katarzyna ŻURAWSKA\*, Agnieszka KASIŃSKA-ANDRUSZKIEWICZ\*\*

## SKUTECZNOŚĆ INSTRUMENTÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W KREOWANIU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU KOSTRZYNA NAD ODRĄ

Celem niniejszej pracy jest ocena skuteczności narzędzi planistycznych zaoferowanych przez ustawodawcę oraz ukazanie, że nagminnie wykorzystywane w planowaniu przestrzennym decyzje o warunkach zabudowy stanowią zagrożenie dla ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Przykład Kostrzyna nad Odrą pokazuje, że problem suburbanizacji dotyczy nie tylko metropolii, ale także mniejszych jednostek samorządowych. Po przez analizę wydanych na terenie miasta decyzji przedstawiono problem rozlewania się zabudowy i bezradność organu wobec obowiązujących przepisów. Dokonano oceny przyjętych planów miejscowych i ich znaczenia w kształtowaniu przestrzeni publicznej. W konsekwencji praca potwierdza tezę, że uregulowania systemowe odpowiedzialne za prawidłowe kształtowanie polityki przestrzennej stanowią w praktyce istotny problem. Nawet przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie daje gwarancji, że powstaną samowystarczalne i estetyczne obszary funkcyjne.

**Słowa kluczowe:** instrumenty prawne planowania przestrzennego, ład przestrzenny

### 1. WPROWADZENIE

Kształtowanie przestrzeni urbanistycznych w znaczącej mierze uzależnione jest od dostępnych instrumentów prawnych, m.in. narzędzi planistycznych, których funkcjonowanie reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. 2022.503]. Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, została wyposażona w instrumenty, dzięki którym może w efektywny sposób zarządzać przestrzenią, a realizacja określonych celów musi przebiegać zgodnie z zasadą

---

\* Politechnika Poznańska, Wydział Architektury.

\*\* Politechnika Poznańska, Wydział Architektury Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego. ORCID: 0000-0002-9282-4722.

zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego. Obowiązujący w Polsce system planowania przestrzennego oparty jest na rozwiązaniach określonych w: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz decyzjach o warunkach zabudowy wydawanych w przypadku braku planu. Zgodnie z art. 3 wcześniej wskazanej ustawy do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Sporządzającym przedmiotowe dokumenty planistyczne w rozumieniu ustawy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że system planowania przestrzennego powinien być przejrzysty oraz umożliwiać zarówno w skali lokalnej, regionalnej, jak i krajowej wdrażanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju [Zachariasz 2012].

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest jednym z wielu dostępnych instrumentów prawnych odgrywających rolę w kształtowaniu przestrzeni. Dokument kreuje i określa lokalne zasady zagospodarowania terenów, pełni funkcję informacyjną oraz promocyjną. Gminy muszą sporządzić je obowiązkowo. Według Niewiadomskiego „studium pełni trzy podstawowe funkcje: polegającą na określeniu założeń polityki rozwoju przestrzenno-gospodarczego, koordynującą ustalenia planu miejscowego, służącą promocji gminy na zewnątrz, stanowiąc zachętę dla inwestorów” [Niewiadomski 2003]. Studium nie jest aktem prawa miejscowego na podstawie, którego mogłyby być wydawane decyzje administracyjne, ustalenia w nim zawarte są wiążące jedynie w przypadku opracowywania miejscowych planów zagospodarowania [LEX nr 3412455]. Ustawodawca wymóg zgodności planów miejscowych ze studium zapisał wprost w art. 9 ust. 4 ustawy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi kluczowy instrument w całym systemie planistycznym. Dzieje się tak, dlatego że stanowi akt prawa miejscowego, który wywołuje skutki bezpośrednio wiążące dla właścicieli nieruchomości. Projekty budowlane są weryfikowane pod względem zgodności z miejscowym planem na etapie wydawania pozwoleń na budowę bądź decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Od treści tego dokumentu zależy wydanie konkretnej decyzji administracyjnej. Zgodnie z rozporządzeniem plan miejscowy określa m.in.: przeznaczenie terenu, zasady ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego, wymagania dla przestrzeni publicznych, parametry zabudowy, w tym wskaźniki intensywności zabudowy, linie zabudowy, gabaryty, tereny zagrożone np. powodzią, zasady scalania gruntów [Dz.U. 2021 r. poz. 2404].

W przypadku braku miejscowego planu zgodnie z art. 50 ustawy o pzp wydawane są decyzje o warunkach zabudowy. Wydanie decyzji uzależnione jest od łącznego spełnienia przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 1 ustawy. W orzecznictwie podkreśla się, iż spełnienie przesłanek wiąże organ prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy, tzn. obliguje organ do wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z 23 kwiet-

nia 2021 r., sygn. II SA/Kr 88/21, „Przesłanki na podstawie, których organ wydaje decyzje o warunkach zabudowy, określone zostały wyłącznie przepisem art. 61 ust. 1 ustawy pzp. Innymi słowy brak podstaw by odmówić wydania warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego, które spełnia te kryteria z powołaniem się na inne okoliczności. Sytuację, w której organ administracji odmowę ustalenia warunków zabudowy uzasadnia innymi niż określone w art. 61 ust. 1 ustawie pzp kryteriami, należy uznać za niedopuszczalną” [LEX nr 3178775].

Obok miejscowych planów i decyzji o warunkach zabudowy w kompetencji samorządów pozostają jeszcze inne instrumenty służący ochronie walorów krajo-  
brazowych: park kulturowy, uchwała krajobrazowa, a także miejscowy plan rewitalizacji. Funkcjonowanie tych instrumentów w skali kraju jest jednak znikome.

Paradoks polskiej polityki przestrzennej polega na tym, że to, co jest obowiązkowe, jest nieobowiązujące, natomiast to, co jest obowiązkowe – nie jest obowiązkowe. Obowiązującą moc ma plan miejscowy, którego wykonanie jest nieobowiązkowe. Natomiast obowiązkowo opracowywane studium nie ma mocy aktu prawnego i nie przedkłada się na wydawane decyzje. W takich okolicznościach system planowania traci swoją skuteczność i nie wypełnia swojej funkcji w pełni [Bohm 2008].

Polityka przestrzenna prowadzona przez samorzady ma ogromny wpływ na rozwój mieszkalnictwa, usług, przedsiębiorczości, a także jakość życia mieszkańców, ochronę środowiska i wartości kulturalnych. A zatem instrumenty, za pomocą których jest prowadzona, powinny pozostawać bez wad. Poprzez analizę stosowanych na terenie miasta Kostrzyna nad Odrą narzędzi planistycznych przekonamy się, czy rzeczywiście tak jest.

## **2. MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO**

### **2.1. Co wynika ze statystyk dotyczących planów?**

Z ankiety przeprowadzonej w ramach działalności badawczej Instytutu Projektowania Urbanistycznego Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej wynika jednoznacznie, że proces tworzenia planów miejscowych jest dla absolutnej większości władz samorządowych problematyczny (93,6%). Na pytanie zadane w ankiecie, co najbardziej utrudnia tworzenie MPZP, najczęściej badanych wskazało czasochłonność procesu planistycznego (67,7%), dalej koszty tworzenie opracowań planistycznych (56,2%). Dla 20% respondentów plany mogą stanowić ograniczenie w swobodzie kształtowania bieżącej polityki przestrzennej. Niewiele ponad 10% ankietowanych dostrzega problem niskiej jakości opracowań planistycznych. Analizując takie zestawienie odpowiedzi, nasuwa się konkluzja, że czasochłonność

i kosztowność opracowania spycha na drugi plan jakość tworzenia przez jednostkę samorządową dokumentu planistycznego i jego znaczenia dla kształtowanych tym aktem przestrzeni [Korbel 2018].

Z analizy prof. Śleszyńskiego wynika m.in., że na koniec 2022 r. miejscowe plany uchwalono dla 9,9 mln ha, czyli 31,7% powierzchni Polski. Pokrycie kraju tymi dokumentami jest jednak bardzo nierównomierne. Najwyższe odsetki (powyżej 2/3) notowane są bowiem w południowej części kraju, a najniższe (poniżej 10%) w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim i podkarpackim [Śleszyński 2022].

W ramach prowadzonych badań na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowano dostępne na stronie GUS statystyki dotyczące Kostrzyna nad Odrą [Bank Danych Lokalnych GUS]. Zweryfikowano procent pokrycia planami terenu miasta, dominujące przeznaczenie, jak i czas związany z procedurą ich przyjęcia. Wszystkie te wskaźniki dla porównania zestawiono z przyległymi do miasta jednostkami samorządowymi. Ponadto podjęto próbę oceny skuteczności obowiązujących aktów. Należy podkreślić, że wybrane do analizy jednostki samorządowe nie dysponują możliwościami samodzielnego tworzenia dokumentów planistycznych. Prace te wykonywane są przez firmy zewnętrzne wyłonione w drodze przetargu prowadzonego zgodnie z prawem zamówień publicznych, gdzie czynnikiem decydującym jest cena usługi, a nie jej jakość.

Według stanu na grudzień 2022 r. Kostrzyn nad Odrą posiadał 18 obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ogólna powierzchnia terenów objętych planami wynosiła ok. 858 ha, co stanowi 18,6% powierzchni miasta. Jest to wynik lepszy niż średnia dla woj. lubuskiego oraz wynik wyższy niż ościenne miejscowości. Zapewne spowodowane jest to funkcjonowaniem na terenie miasta strefy przemysłowej, której ponad 400 ha pokryte jest planami. Z tabeli nr 1 wynika, że na przestrzeni lat pokrycie planami prawie nie wzrasta. Z analizy statystyki PZP-1 wynika, że każdy z przywołanych samorządów jest w trakcie opracowywania kilku dokumentów planistycznych, ale większość z nich procedowanych jest dłużej niż trzy lata – tabela nr 3.

Tabela 1. Procentowy udział pokrycia miast planami miejscowymi [K.Żurawska]

Pokrycie jednostki miejscowymi planami	2022	2021	2020	2019	2018
Kostrzyn nad Odrą	18,6%	18,2%	18,2%	18,2%	18,2%
Miasto i Gmina Słubice	11%	11%	11%	11%	11%
Miasto i Gmina Witnica	1%	1%	1%	1%	1%
Miasto i Gmina Dębno	14%	14%	14%	14%	13%

Ponadto podkreślić należy, iż nie uwzględniając powierzchni terenów leśnych, rolnych oraz wody, jako terenów wykluczonych z zabudowy, zgodnie z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta, procent po-

wierzchni obowiązujących planów do powierzchni przeznaczonej pod zabudowę wynosi 67% [Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kostrzyn nad Odrą przyjęte uchwałą Nr XXIX/185/21 z dnia 30 września 2021 r.] W porównaniu z innymi jednostkami samorządowymi jest to wynik satysfakcjonujący. Według prof. Śleszyńskiego wskaźnik pokrycia planami mówi o formalnym przygotowaniu dla inwestycji budowlanych, jak też o spełnieniu obowiązku zachowania i kształtowania ładu przestrzennego. W literaturze podkreśla się, że w wielu opracowaniach planistycznych przeznaczono zbyt duże ilości terenów pod zabudowę, w tym zabudowę mieszkaniową [Śleszyński 2022].

Z analizy uchwalonych przez miasto Kostrzyn nad Odrą planów wynika, że przeznaczenie terenów jest zróżnicowane. Pozytywnym aspektem jest także proporcjonalna powierzchnia terenów przeznaczonych pod usługi w stosunku do terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkalne.

Tabela 2. Udział przeznaczenia poszczególnych terenów w MPZP w stosunku do powierzchni miasta [K. Żurawska]

Przeznaczenie terenów	Udział przeznaczenia w powierzchni miasta %
mieszkaniowa jednorodzinna	21,3
mieszkaniowa wielorodzinna	2,1
usługowa	28,4
techniczno-produkcyjna	15,8
infrastruktury technicznej	2,0
komunikacji	15,1
rolnicza	1,3
zieleni i wód	11,6
inne	2,4

Tabela 3. Czas, jaki zajmuje uchwalenie miejscowego planu w poszczególnych miastach [K. Żurawska]

	Liczba planów w trakcie opracowania ogółem	Plany, których sporządzanie trwa krócej niż dwa lata	Plany, których sporządzanie trwa dłużej niż trzy lata
Kostrzyn nad Odrą	5	0	5
Miasto i Gmina Słubice	12	8	4
Miasto i Gmina Witnica	5	2	3
Miasto i Gmina Dębno	7	3	4

Z bilansu przeznaczenia określonego we wszystkich uchwalonych na terenie miasta planach wynika, że stosunkowo niski ułamek stanowi zieleń, co może budzić wiele wątpliwości. Należy mieć jednak na uwadze, że zgodnie z uchwalonym studium zieleń stanowi 59% powierzchni miasta. Uchwalanie miejscowych planów w celu ochrony zieleni nie znalazło ekonomicznego uzasadnienia wśród decydentów. Biorąc pod uwagę budżet miasta i związane z tym ograniczenia, przede wszystkim podejmowano działania zmierzające do kształtowania terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Czasochłonna procedura uchwalenia planu zazwyczaj związana jest z odmową ustawowych uzgodnień oraz powtarzaniem wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Podczas prowadzonych dyskusji publicznych wpływały uwagi, a uwzględnienie ich przez Burmistrza Miasta powodowało w znacznej części cofnięcie się do etapu uzyskania opinii i uzgodnień. Czasochłonność wynika również z coraz większego zaangażowania społeczeństwa w tworzenie aktu. Z roku na rok wpływa coraz więcej wniosków do projektu planu lub o zmianę jego zapisów. Często treść składanych wniosków pozostaje w sprzeczności z przyjętą wizją rozwoju i kształtowania przestrzeni miasta, co przyczynia się do powstawania konfliktów. Długotrwały proces tworzenia planu, a także procedura jego zmiany, która jest identyczna jak uchwalanie od początku nowego planu, odstrasza potencjalnych Inwestorów, a tym samym spowalnia rozwój miasta. Przykładowo, jeżeli władze samorządowe chcą na swoim terenie budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych muszą obowiązkowo uchwalić miejscowy plan.

Kształtowanie przestrzeni za pomocą planu miejscowego jest problematyczne, również z uwagi na brak standardów legislacyjnych. Uchwała w sprawie planu miejscowego projektowana przez urbanistów nie podlega obowiązkowej redakcji prawnej, ponieważ rozporządzenie wykonawcze określa jedynie wymagany zakres merytoryczny planu. Nadzór prawny wojewody ogranicza się jedynie do pobieżnej warstwy merytorycznej oraz formalnej oceny planu [Zwolak 2021]. W związku z tym do obrotu prawnego trafiają również niekoniecznie dobre dokumenty planistyczne. W literaturze podkreśla się, że racjonalny plan z punktu widzenia samorządu chroni walory krajobrazowe, harmonizuje przestrzeń i tworzy spójny układ przestrzenny. Natomiast z punktu widzenia inwestora przyspiesza proces inwestycyjny od początku znane są informacje dotyczące przeznaczenia nieruchomości. Mieszkańcy i inwestorzy wiedzą, co może powstać w ich najbliższym otoczeniu, co daje im poczucie bezpieczeństwa.

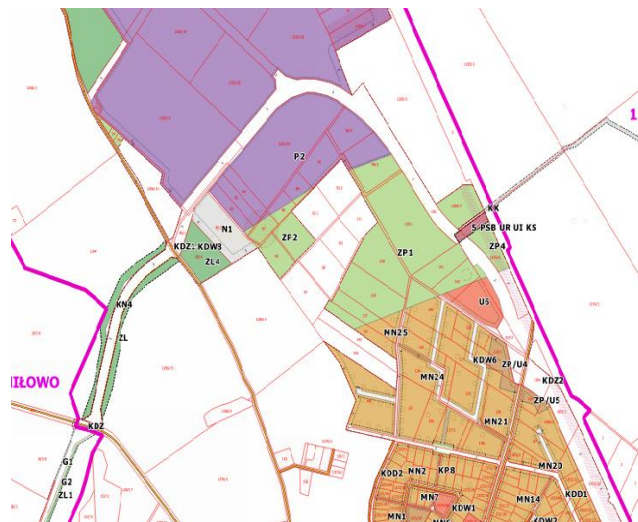
## **2.2. Analiza przypadku – ocena wybranych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Kostrzyna nad Odrą**

Należy pamiętać, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który stanowi bezpośrednią podstawę wydania pozwolenia na budowę, nie pozostaje bez wad. Bardzo ważny jest zakres przedmiotowy planu, który został uregulowany w

art. 15 ust. 2 ustawy pzp. Ma to ogromne znaczenie w świetle powszechnie znanych problemów z interpretacją planów. Plany miejscowe uchwalone w Kostrzynie nad Odrą w latach 1998-2010 nie wyczerpują obligatoryjnego zakresu określonego w obowiązującej ustawie. Stosowanie regulacji zawartych w wymienionych planach, na etapie badania zgodności danej inwestycji z ustaleniami planu miejscowego przed wydaniem pozwolenia na budowę w wielu przypadkach jest utrudnione. Spowodowane jest to niedookreśleniem ustaleń lub brakiem definicji użytych pojęć bądź też wprowadzeniem dopuszczeń, bez wskazania zasad na podstawie, których dopuszczenia te mogą być realizowane. W wielu planach zauważa się również braki w zakresie podstawowych parametrów i wskaźników urbanistycznych. W konsekwencji plany miejscowe, które obowiązują i stanowią ważny element prawa miejscowego, wymagają każdorazowo szczegółowych analiz i interpretacji ich ustaleń, co w konsekwencji może prowadzić do rozbieżności i nierównego traktowania uczestników postępowania przy uzyskiwaniu pozwolenia na budowę.

W praktyce funkcjonowanie takich aktów prawa miejscowego stoi w sprzeczności do nadrzędnej zasady jasnego i przejrzystego formułowania przepisów. W miejscowych planach zagospodarowania dla strefy śródmiejskiej z 2000 r. [uchwała Rady Miejskiej Nr XIX/187/2000 z dnia 28 września 2000 r. ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego Nr 30 poz. 351] dla obszaru w rejonie ulic Gorzowska, Kard. Stef. Wyszyńskiego i Gen. T. Kutrzeby z 2008 r. [uchwała Nr XXIV/182/08 Rady Miasta Kostrzyn nad Odrą z dnia 2 października 2008 r. ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego Nr 114, poz. 1645] dla terenu w rejonie ulic Sportowa, Prosta, Ogrodowa z 1998 r. [uchwała Rady Miasta Nr XLVI/ 371/10 z dnia 4 listopada 2010 r. ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego Nr 120, poz. 1937] wprowadzono postulowane linie rozgraniczające tereny o różnym sposobie użytkowania lub też linie rozgraniczające orientacyjne, których przebieg „może być uściślony na etapie realizacji inwestycji”. Użyte w aktach zwroty: postulowane, orientacyjne powodują, że ustalenie w tym zakresie nie jest ściśle wiążące. W wielu dokumentach planistycznych obowiązujących na terenie miasta pojawiają się też sformułowania takie jak: zaleca się, proponuje itp. Taki stan rzeczy oznacza, iż mimo uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają, że zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone, a tym samym przeniesione zostają kompetencje do dookreślenia przebiegu linii czy innych wskaźników na organ wydający pozwolenie na budowę.

Wybrane do analizy przykłady, mają na celu ukazanie jak obowiązujące dokumenty planistyczne wpływają na stan przestrzeni Kostrzyna nad Odrą. W pierwszej kolejności poddano ocenie plan z 2017 r. obejmujący teren o powierzchni 197 ha w rejonie Osiedla Drzewice, który jest przykładem dobrych praktyk planistycznych.



Rys. 1. Fragment załącznika graficznego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Osiedla Drzewice w Kostrzynie nad Odrą przyjętego uchwałą nr XXVII/200/17 z dnia 23.02.2017 r.

Przedstawiony dokument zakłada wielofunkcyjne przeznaczenie terenów, pozwalające na zmniejszenie potrzeb przewozowych oraz integrację przestrzenną, społeczną i kulturową. Pomiedzy funkcją produkcyjną P a zabudową mieszkaniową jednorodziną MN zastosowano bufor zieleni ZP – zieleni parkowa. Rozwiązanie to minimalizuje konflikty funkcjonalno-przestrzenne. Kompleksowo został również rozwiązany układ komunikacyjny. Przyjęte rozwiązania świadczą o aktywnej i świadomej polityce przestrzennej prowadzonej przez miasto.

W rzeczywistości plan miejscowy nie zawsze gwarantuje ukształtowanie przestrzeni, która tworzy harmonijną całość. Dowodem na to jest uchwalony w 2008 r. plan w rejonie Osiedla Szumiłowo, który w perspektywie czasu nie uchronił właścicieli gruntów pragnących spokojnej zabudowy mieszkaniowej. Założenia planistów zostały nadinterpretowane i doszło do kolizji funkcji, które docelowo miały się uzupełniać. Na jednym obszarze funkcyjnym dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz usługę rzemiosła, która nie została zdefiniowana.

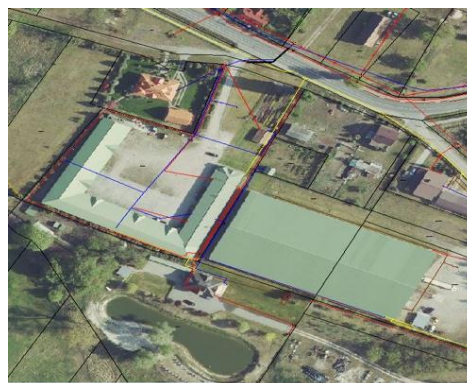
W konsekwencji takich ustaleń pomiędzy budynkami mieszkalnymi powstał zakład produkujący europalety, powodujący liczne konflikty sąsiedzkie z powodu emisji hałasu. Brak strefowania oraz określenia sposobu przenikania funkcji w tym przypadku można uznać za istotną wadę opracowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaznacza jednak, że ustawa nie zawiera zakazu wielofunkcyjnego przeznaczenia terenu. Określone funkcje mogą być ustalone jako podstawowe, uzupełniające lub dopuszczalne, ale mogą mieć też na danym wydzielonym terenie status równorzędny. Nie ma zatem podstaw do uznania, że dopuszczenie przez plan miejscowy różnego sposobu użytkowania w ramach jednego obszaru,



stanowi naruszenie jej przepisów i zasad sporządzania planu. [Lex nr 3182213, wyrok WSA w Warszawie z 31 marca 2021 r., IVSA/Wa/2014/20].

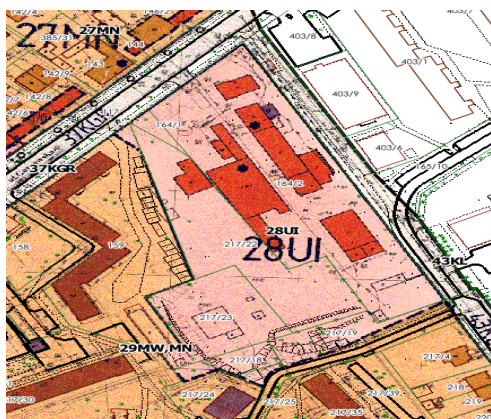


Rys. 2. Fragment załącznika graficznego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Osiedla Szumilowo w Kostrzynie nad Odrą, uchwała nr XXV/196/08 z dnia 6 listopada 2008 r.



Rys. 3. Faktyczne zagospodarowanie terenu MN/UR ukazujące istniejące budynki produkcyjno-magazynowe pośród zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej

Kolejnym przykładem planu, który ma problemowe ustalenia, jest uchwała z 2000 r. w sprawie miejscowego planu w rejonie Śródmieścia. Wadą tego dokumentu jest brak wskaźników zabudowy i bardzo ogólne zasady. Z uwagi na niejednoznaczność zapisów dochodzi do dowolnej interpretacji jego ustaleń.



Rys. 4. Fragment załącznika graficznego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Śródmieścia w Kostrzynie nad Odrą, przyjętego uchwałą nr XIX/187/2000 z dnia 28 września 2000 r.



Rys. 5. Faktyczne zagospodarowanie spornego terenu – w konsekwencji brak zagospodarowania

Teren 28UI, zgodnie z zapisami planu stanowi teren istniejących funkcji usługowych, dla których ustala się m.in.: utrzymanie dotychczasowego sposobu użytkowania terenu oraz istniejącej zabudowy z dopuszczeniem jej przekształceń, a także ochronę konserwatorską budynków oznaczonych w rysunku planu.

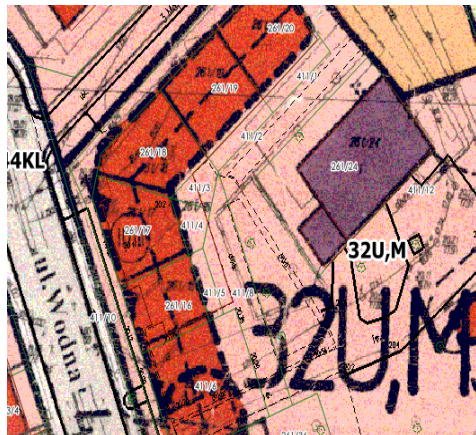
W momencie uchwalania planu na danym terenie znajdował się budynek młyna zbożowego z silosami wpisany do rejestru zabytków, który został zniszczony w wyniku pożaru i po uzyskaniu zgody konserwatora zabytków rozebrany. W chwili opracowywania planu nie przewidywano nowej zabudowy, dlatego też nie określono parametrów takich jak: intensywności zabudowy, liczba kondygnacji czy też linii zabudowy. Od 2018 r. właściciel terenu podejmuje próby uzyskania pozwolenie na budowę dwóch parterowych budynków handlowych o powierzchni 1900 m<sup>2</sup> każdy, argumentując swoje stanowisko tym, że handel to też usługa. Przedmiotowa inwestycja jest niezgodna z założeniami polityki przestrzennej przyjętej przez miasto. Z uwagi na niejasne zapisy i problemy interpretacyjne, sprawa dwukrotnie znalazła swój finał w sądzie administracyjnym. Niniejsza sytuacja powoduje konflikt pomiędzy właścicielem terenu a miastem, które stara się realizować założenia polityki przestrzennej zapisanej w studium. W wyniku realizacji inwestycji zgodnej z założeniami inwestora cenny grunt w centrum miasta nie zostałby w pełni wykorzystany. Ewidentnie mielibyśmy przykład naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju. W projekcie procedowanego planu na tym obszarze przyjęto funkcję mieszkaniową wielorodzinną z usługami w parterze o wysokim wskaźniku intensywności zabudowy. Istotą prawidłowego zarządzania gruntami jest zapewnienie ich właściwego użytkowania. Strefa centralna miasta powinna cechować się dużą intensywnością zabudowy, sukcesywnie malejącą wraz z oddaleniem się w kierunku peryferii. W tym przypadku miasto kieruje się zasadą, że im cenniejszy grunt, tym intensywniej powinien być zabudowany [Brzeski 2008].

Przykładem dobrej inwestycji na niekoniecznie dobrych ustaleniach planu jest budynek niepublicznego przedszkola przy ulicy Wodnej w Kostrzynie nad Odrą. Należy podkreślić, iż projekt i wykonawstwo zostały nagrodzone przez Lubuską Izbę Architektów. Zgodnie z zapisami uchwały teren inwestycji położony był w obszarze istniejących usług publicznych z funkcją mieszkaniową towarzyszącą, dla których ustalono: utrzymanie istniejącej zabudowy z dopuszczeniem jej rozbudowy w tym nadbudowy do wysokości trzech kondygnacji, zalecenie zastosowanie więźbowej konstrukcji dachowej na warunkach określonych w § 2 ust. 5 pkt 3a, zalecaną zasadę przekształceń istniejącej zabudowy – według oznaczenia w rysunku planu, możliwość wprowadzenia miejsc parkingowych w obrębie występujących rezerw terenowych, zakaz lokalizacji funkcji mieszkaniowej w parterach planowanej zabudowy.

Plan obszaru Śródmieścia, który ma wiele wad z uwagi na upływ czasu i utratę aktualności jego zapisów, również może przyczynić się do niewłaściwego ukształtowania przestrzeni. Choć ustalenia są dość ogólne, to zinterpretowane przez świadomego, mającego zmysł estetyczny architekta, przyniosły przyjemną wizualnie przestrzeń. Kształtowanie terenu na podstawie takich zapisów w dużej mierze uzależnione jest od wspólnego działania inwestora, projektanta i samorządu.



Rys. 6. Zrealizowany budynek przedszkola na podstawie bardzo ogólnych zapisów uchwały



Rys. 7. Fragment załącznika graficznego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Śródmieścia w Kostrzynie nad Odrą, przyjętego uchwałą nr XIX/187/2000 z dnia 28 września 2000 r.

Analiza stanu faktycznego skłania do wniosku, że Kostrzyn nad Odrą stara się prowadzić aktywną politykę przestrzenną, co potwierdza niedawno przyjęte przez Radę Miasta Studium Uwarunkowań i Kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz podejmowane nowe uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Wraz z upływem lat przyjęte akty nabierają wymiaru wielofunkcyjnego, tworząc strefy, w których zarówno zostają uwzględnione cele mieszkaniowe i usługowe, jak i związane z rozwojem zieleni. Ustalenia zapisane w najnowszych dokumentach planistycznych nie sprawiają trudności interpretacyjnych i kompleksowo kształtują przestrzeń.

### 3. DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY

#### 3.1. Statystyka

Kolejnym ważnym elementem polityki przestrzennej prowadzonej przez miasto są wydawane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Pomimo że w literaturze decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są konsekwentnie krytykowane, w praktyce występują w znacznym zakresie. Stosowane są jako instrument zarządzania przestrzenią w każdej gminie, a w przeważającej części jest to instrument stosowany najczęściej [Śleszyński 2010].

Tabela 4. Decyzje o warunkach zabudowy wydawane w latach 2013-2022 na terenie miasta Kostrzyna nad Odrą [K.Żurawska]

	Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy	Liczba/ przeznaczenie	Obszar, dla którego wydano decyzję
2013	35	19 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 3 – produkcja, magazyny itp. 1 – budownictwo wielorodzinne 1 – handel, usługa	obręb 1 – Osiedle Drzewice, obręb 4 – Śródmieście, obręb 7 – Zatorze Fabryczne
2014	46	22 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 4 – produkcja, magazyny itp. 6 – handel, usługa	obręb 1 – Osiedle Drzewice, obręb 4 – Śródmieście, obręb 7 – Zatorze Fabryczne
2015	32	7 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 2 – produkcja, magazyny itp. 7 – handel, usługa 1 – budownictwo wielorodzinne	obręb 1 – Osiedle Drzewice, obręb 4 – Śródmieście, obręb 7 – Zatorze Fabryczne
2016	49	19 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 4 – produkcja, magazyny itp. 3 – handel, usługa 2 – budownictwo wielorodzinne	obręb 1 – Osiedle Drzewice, obręb 4 – Śródmieście, obręb 7 – Zatorze Fabryczne
2017	68	31 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 9 – produkcja, magazyny 4 – usługa, handel 24 – inne	obręb 1 – Osiedle Drzewice, obręb 4 – Śródmieście, obręb 7 – Zatorze Fabryczne
2018	57	26 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 3 – produkcja, magazyny itp. 4 – handel, usługa 2 – budownictwo wielorodzinne	obręb 8 – Osiedle Szumiłowo, obręb 4 – Śródmieście, obręb 7 – Zatorze Fabryczne
2019	59	24 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 4 – produkcja, magazyny itp. 6 – handel, usługa 4 – budownictwo wielorodzinne	obręb 8 – Osiedle Szumiłowo, obręb 7 – Zatorze Fabryczne
2020	43	27 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 3 – produkcja, magazyny itp. 5 – handel, usługa 3 – budownictwo wielorodzinne	obręb 8 – Osiedle Szumiłowo, obręb 7 – Zatorze Fabryczne
2021	31	21 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 2 – produkcja, magazyny itp. 3 – handel, usługa 1 – budownictwo wielorodzinne	obręb 1 – Osiedle Drzewice, obręb 8 – Osiedle Szumiłowo, obręb 1 – Śródmieście
2022	37	24 – budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 1 – produkcja, magazyny itp. 5 – handel, usługa 2 – budownictwo wielorodzinne	obręb 1 – Osiedle Drzewice, obręb 8 – Osiedle Szumiłowo, obręb 4 – Śródmieście

Jak wynika z danych udostępnionych przez Wydział Gospodarki Przestrzennej Urzędu Miasta Kostrzyna nad Odrą, liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy w przeciągu analizowanych lat systematycznie spada, tym samym z roku na rok coraz mniejsza jest liczba wniosków i odmów ustalenia warunków. Wynika to z faktu, że w miarę upływu czasu coraz większe jest pokrycie powierzchni miasta planami miejscowymi. Konsekwencją tego działania jest kształtowanie przestrzeni miasta za pomocą krytykowanego w literaturze przedmiotu instrumentu w minimalnym zakresie.

Przedmiotem wydawanych decyzji i zagospodarowania terenu dla osób fizycznych była przede wszystkim zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Mały procent stanowiły decyzje dotyczące realizacji obiektów usługowych, produkcyjnych, garaży czy zabudowy wielorodzinnej. Decyzje wydawane były przede wszystkim w obrębach 1 – Osiedle Drzewice, 4 – Śródmieście oraz 7 – Zatorze Fabryczne, gdzie w obrębie 1 głównie była to zabudowa mieszkaniowa, a w obrębie 7 – zabudowa produkcyjno-magazynowa i pokrewna. W ostatnich latach największy wzrost wydawanych decyzji odnotowano w obrębie 8 – Osiedle Szumiłowo, gdzie inwestycje polegały głównie na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Istotnym jest tu, iż decyzje wydawane są w przypadku braku planu miejscowego, co na terenie miasta, w którym na 67% terenów przeznaczonych pod zabudowę obowiązuje prawo miejscowe w postaci planów jest zjawiskiem naturalnym i należy traktować je jako zagrożenie uzupełniające rozwój.

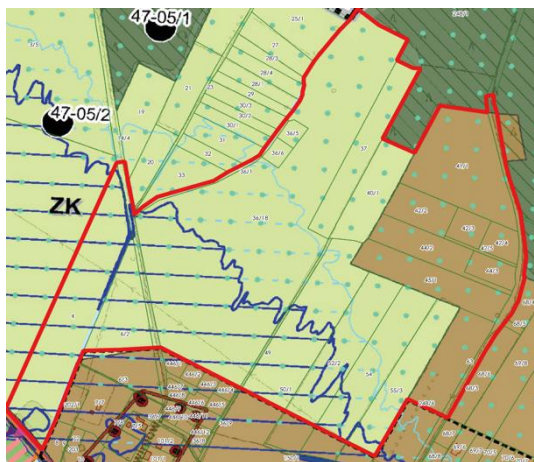
Należy mieć na uwadze, że szereg dobrych inwestycji zostało zrealizowanych na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. (Na terenie Kostrzyna nad Odrą, na podstawie decyzji lokalizacji celu publicznego, powstały m.in. żłobek, przedszkole, basen, hale sportowe itp.) Decyzje te nie zagrażają w tak dużym zakresie ładowi przestrzennemu jak decyzje o warunkach zabudowy. Dzięki owym decyzjom następuje zaspokajanie potrzeb społecznych, polepszenie warunków prowadzenia działalności, zwiększenie poziom infrastruktury technicznej. Nawet duża ich ilość pozytywnie wpływa na rozwój miasta [Nowak 2012]. W związku z tym, że dotyczą podmiotów publicznych, są krytykowane w mniejszym stopniu, a nawet podkreśla się ich zalety.

### 3.2. Analiza wybranych decyzji

Problem rozlewania się zabudowy jest coraz bardziej odczuwalny na każdym szczeblu administracji samorządowej, także niewielkich miast. Zauważa to również Piotr Lorens, pisząc: „przejawy suburbanizacji można obserwować także w odniesieniu do ośrodków mniejszych, a jej skutki są często równie dotkliwe jak w przypadku miast wielkich” [Lorens 2013]. Nowe inwestycje budowlane zlokalizowane na obszarach zbyt oddalonych od zwartej zabudowy przyczyniają się do degradacji przestrzeni, naruszając przy tym podstawową zasadę zrównoważonego rozwoju. Przyrastająca w stosunkowo szybkim tempie zabudowa rozlewa się na tereny rolnicze i cenne przyrodniczo, prowadząc do negatywnego wpływu na środowisko naturalne [Bieñkowska 2015].



Zasada dobrego sąsiedztwa zaczerpnięta z ustawodawstwa niemieckiego miała ograniczyć zabudowę w rozproszeniu oraz powstrzymać realizację inwestycji, których nie można pogodzić z zabudową już istniejącą [Bohm 2008] W praktyce występuje pewien luz decyzyjny i uznaniowości organu. Dzieje się tak, ponieważ przepisy nie precyzują, które działki powinny być uznawane za działki sąsiednie, w jaki sposób określić obszar analizowany oraz wymagania dla nowej zabudowy. Ponadto decyzja wydawana jest całkowicie niezależnie od tego, jaką politykę przestrzenną zapisaną w studiu zamierza prowadzić gmina.



Rys. 8. Załącznik graficzny do projektu uchwały w sprawie sporządzenia planu miejscowego w rejonie Osiedla Szumiłowo II

Uchwała nr.....  
Rady Miasta Kostrzyna nad Odrą  
z dnia .....

w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Osiedla Szumiłowo II w Kostrzynie nad Odrą

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 tj.) oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 tj. ze zm.)

**§ 1**

1. Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Osiedla Szumiłowo II w Kostrzynie nad Odrą.
2. Planem obejmuje się obszar o powierzchni około 35 ha, położony w Kostrzynie nad Odrą w obszarze ewidencyjnym 0008 – Osiedle Szumiłowo, pomiędzy ulicami Potiomkowską i Brzozkwinową oraz teren przyległy do ulicy Brzozkwinowej.
3. Granice obszaru objętego planem oznaczono na mapie, stanowiącej załącznik graficzny do niniejszej uchwały.

**§ 2**

1. Przedmiotem planu jest ustalenie przeznaczenia terenu różnorodnych funkcji i form użytkowych takich jak: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zieleni krzajobaszowa, drogi i infrastruktura.
2. Opracowanie obejmuje problematykę wskazaną w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.


Traci moc uchwała nr XVII/123/08 Rady Miasta Kostrzyna nad Odrą z dnia 21 stycznia 2008r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Osiedla Szumiłowo II – etap w Kostrzynie nad Odrą.

**§ 4**

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Kostrzyna nad Odrą.

**§ 5**

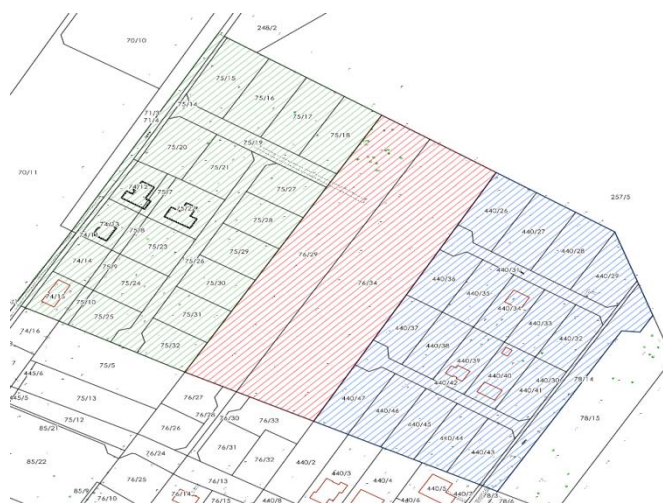
Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

  
 Burmistrz Miasta Kostrzyna nad Odrą  
 dr Andrzej Kunt

Rys. 9. Projekt uchwały w sprawie sporządzenia planu miejscowego w rejonie Osiedla Szumiłowo II

W celu ochrony zieleni krajobrazowej oznaczonej w uchwalonym Studium symbolem ZK, Burmistrz Miasta przedstawił projekt uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu na przedmiotowym obszarze. Zakres projektu uchwały oznaczono na rysunku kolorem czerwonym. Wniosek jednak został odrzucony przez Radę Miasta. Konsekwencją tych działań jest procedowanie wniosku o ustalenie warunków zabudowy dla tego obszaru polegającego na budowie w pierwszym etapie 16 budynków mieszkalnych, a docelowo 56 budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Należy zauważyć, że przedmiotowy teren po część leży w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, ale pozostaje to bez znaczenia dla dewelopera, tak jak zapewnienie wspólnych przestrzeni publicznych.

Przewidziane ustawowe instrumenty m.in. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja o warunkach zabudowy miały przeciwdziałać zjawisku niekontrolowanej zabudowy. Powstające w ostatnich czasach obszary zurbanizowane na byłych terenach rolniczych świadczą jednak o niedoskonałości tych narzędzi. W dużej mierze prowadzona polityka przestrzenna uzależniona jest od świadomości decydentów, którzy przede wszystkim kierują się ekonomią w krótkiej perspektywie czasu.

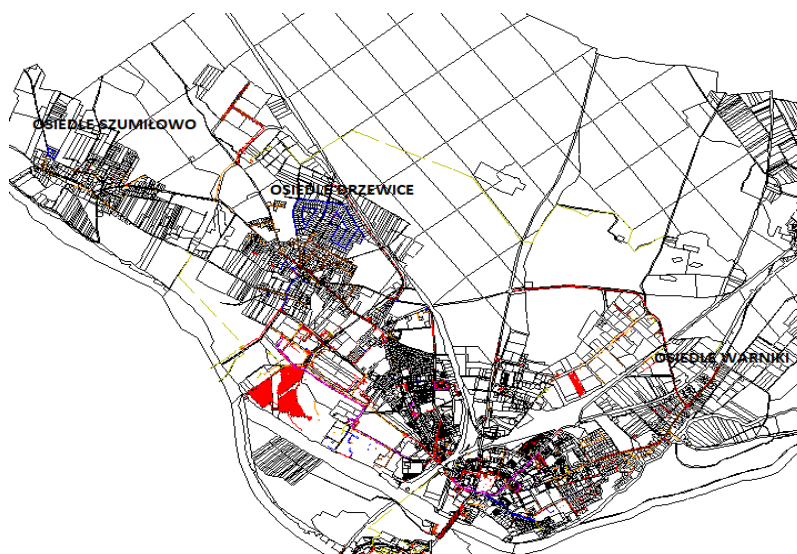


Rys. 10. Mapa z przedstawieniem terenów, dla których zostały wydane 3 decyzje o warunkach zabudowy dla trzech różnych inwestorów – teren Osiedla Szumiłowo

Wydawane na tym terenie warunki doprowadziły do chaosu przestrzennego i degradacji krajobrazu. W wyniku wydania trzech niezależnych decyzji o warunkach zabudowy dla przedstawionego powyżej obszaru, który użytkowany był kiedyś rolniczo, doszło do kuriozalnego rozwiązania w zakresie infrastruktury drogowej. Braku kompleksowego zagospodarowania terenu dla całości terenu. Ponadto, struktura własnościowa gruntów przyczyniła się do powstawania nieprzejezdnych dróg. Wadą

wydawanych decyzji jest fakt, że każda działka rolna przekształcana jest pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Nie ma innego sposobu użytkowania gruntów w przestrzeni ulicy, kwartału czy osiedla. Podstawowe usługi społeczne oraz handel dostępny jest dla mieszkańców powyższego terenu w odległości ok. 5 km. Należy zaznaczyć, że organ wydający decyzję nie miał możliwości odmówić Inwestorom ustalenia warunków zabudowy, ponieważ zostały spełnione wszystkie ustawowe kryteria do wydania decyzji.

Sytuacja taka jest zaprzeczeniem miasta zwartej, które stanowi najbardziej zrównoważoną formę osadnictwa i urbanizacji. Jan Gehl zwraca uwagę, że dobra przestrzeń tworzy miasta żyjące, a kluczem do stymulowania życia jest kompaktowość, bezpośrednie i logiczne połączenia, niewielkie rozmiary przestrzeni i jasna ich hierarchia [Gehl 2014]. Rozwój zabudowy na terenach dawnych wsi Szumiłowo, Drzewice i Warniki doprowadziło do wzrostu ruchu samochodowego, ponieważ powstające tam przestrzenie nie są samowystarczalne i kompaktowe. Z analizy rejestrów decyzji o pozwoleniu na budowę publikowanych na stronach Głównego Nadzoru Budowlanego wynika, że w ostatnich 3 latach najczęściej pozwoleń na budowę wydano na terenie Osiedla Drzewice oraz Osiedla Szumiłowo. Świadczy to o rosnącym rozwoju terenów podmiejskich, który odbywa się kosztem terenów zlokalizowanych w centrum miasta.



Rys. 11. Rozproszenie zabudowy w granicach administracyjnych miasta

Z analizy map miasta Kostrzyna nad Odrą wynika, że władze wybrały mniejsze zło, ponieważ przewidziało rozwój struktur przedmiejskich w granicach administracyjnych własnego miasta co nie pozwoliło na ucieczkę mieszkańców do sąsiednich



gmin wiejskich. Przemieszczanie się ludzi w poszukiwaniu lepszych warunków mieszkaniowych wewnątrz granic administracyjnych miasta profesor Lorens nazywa suburbanizacją wewnętrzną [Lorens 2013].

Kolejną wadą wydawanych decyzji jest ich wąska analiza, często też w krótkim okresie. Widać brak przewidywania skutków, które niesie za sobą wydanie takiej decyzji oraz brak spójności między wizją rozwoju danego obszaru. W przedstawionym poniżej przypadku wydane decyzje o warunkach zabudowy stały się barierą rozwoju kostrzyńskiej strefy przemysłowej. Z uwagi na bliskie sąsiedztwo zabudowań mieszkalnych jednorodzinnych, powstałych na podstawie decyzji ustalającej warunki zabudowy organ uzgadniający projekt miejscowego planu nie wyraził zgody na inwestycje mogące znacząco oddziaływać na środowisko, a także zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowych. Ponadto, na terenie strefy należało zakazać lokalizacji obiektów wytwarzających energię z biomasy oraz inwestycji związanych z przetwarzaniem odpadów. Powyższe zapisy stanowią istotną barierę dla rozbudowy i rozwoju istniejących zakładów.

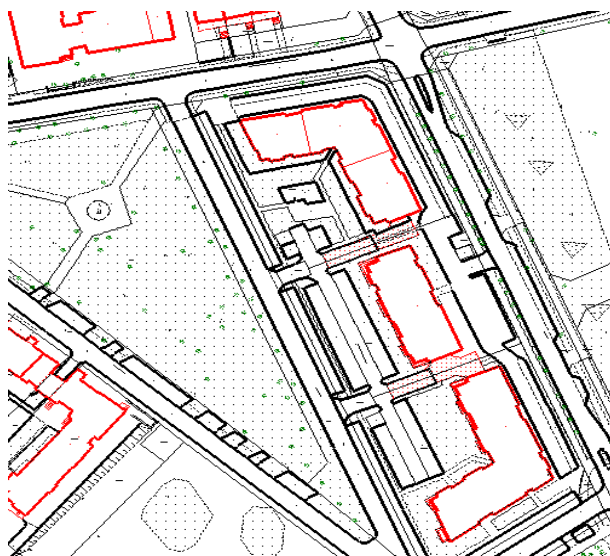


Rys. 12. Fragment mapy obrazujący istniejące budynki mieszkalne jednorodzinne w sąsiedztwie budynków produkcyjnych zlokalizowanych w strefie przemysłowej

Decyzje o warunkach mogą być również dobrze wykorzystane i służyć rozwojowi miasta. Jak wynika z przyjętego studium, z uwagi na przygraniczne położenie miasta i funkcjonowanie strefy przemysłowej występuje duże zapotrzebowanie na lokale mieszkalne nie tylko dla mieszkańców, ale i pracowników transgranicznych. Przykłady zaprezentowane na rys. 13-14 udowadniają, że decyzje, które uzupełniają jedynie obowiązujące plany, nie są zagrożeniem dla ładu przestrzennego.



Rys. 13. Przykład dobrej architektury powstałej w wyniku wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy – trzy budynki mieszkalne wielorodzinne z usługami w parterze [fot. K. Żurawska]

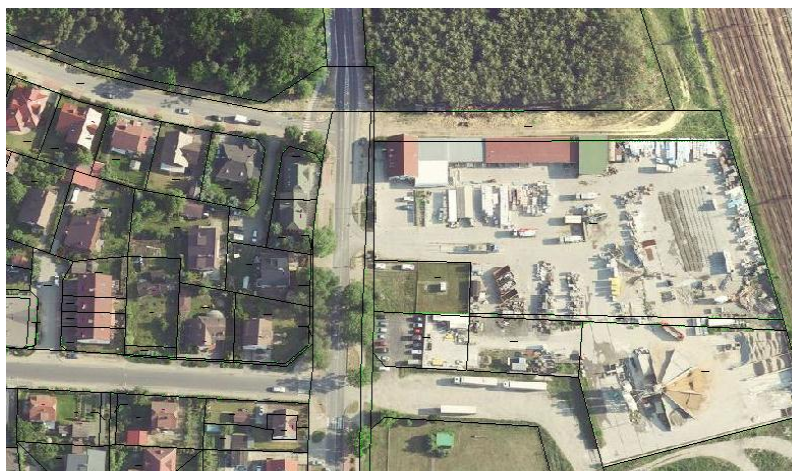


Rys. 14. Fragment mapy przedstawiający istniejące budynki, wybudowane na podstawie ustalenia warunków w drodze decyzji administracyjnej

Podkreśla się, że architektura będzie dobra, jeżeli będzie realizowała nasze cele i to nie tylko przy pierwszym wdrożeniu, ale przez cały czas użytkowania. Powstała zabudowa niewątpliwie te cele spełnia i tworzy miejsce przyjazne do życia. Prosta

nowoczesna bryła z dominantą, wykończona wysokiej jakości materiałami współgra z istniejącym układem budynków z lat 80. Od zachodu przybłokowe tereny zielone z małą architekturą w postaci placu zabaw i ławek zostały otwarte na miejski Park Lwa wpisany do gminnej ewidencji zabytków, tworząc atrakcyjną przestrzeń publiczną. Ponadto, parter budynków przeznaczony został na funkcje usługowo-handlowe, które generują ruch pieszy tak pożądaną w teorii Jana Gehla, jednocześnie zapewniając wielofunkcyjne przeznaczenie. Dodatkowym atutem są zaprojektowane przydomowe ogródki oraz na ostatnich dwóch kondygnacjach przestrzenne tarasy przynależne do lokali mieszkalnych i taras widokowy. Większość miejsc parkingowych zostało zlokalizowanych w kondygnacji podziemnej. Ogromne znaczenie ma również fakt, że w odległości 300 m od powstałych bloków znajdują się: przedszkole, szkoła, ośrodek zdrowia oraz liczne sklepy. Ponadto ulica, przy której zlokalizowano budynki, docelowo ma stanowić pasaż prowadzący od dwupoziomowego dworca głównego do przystani nad Wartą z widokiem na Park Narodowy Ujście Warty. Niewątpliwie tak zaprojektowane osiedle tworzy miasto zwarte, atrakcyjne i bezpieczne.

Należy podkreślić, że decyzje o warunkach zabudowy często wydawane są bez dokładnej analizy konsekwencji, jakie niesie za sobą inwestycja. Ustalając warunki zabudowy w drodze decyzji dla zakładu produkującego cement i wyroby z betonu, nie przewidziano, że firma na przestrzeni lat zwiększy swoją wydajność, a co za tym idzie – także uciążliwości dla otoczenia.



Rys. 12. Mapa pokazująca teren zakładu produkcyjnego oraz sąsiedztwo zabudowań mieszkalnych jednorodzinnych

Istniejący zakład produkcyjno-usługowy powoduje liczne konflikty sąsiedzkie. Właściciele budynków mieszkalnych zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie skarżą się na hałas i zapylenie. Na etapie ustalania warunków zabudowy

uciążliwości nie mogą być powodem odmowy wydania decyzji. Każda próba rozbudowy czy przebudowy kończy się odwołaniem od decyzji. Jak wynika z poczynionych uwag, wadą decyzji jest również ustalanie przeznaczenia terenu bez udziału społeczeństwa. Krąg stron postępowania jest ograniczony do właścicieli sąsiadujących nieruchomości, a wykazanie interesu prawnego prawie niemożliwe.

#### 4. PODSUMOWANIE

Z założenia planowanie przestrzenne miało być instrumentem, który zapewni ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. W rzeczywistości stosowanie narzędzi planistycznych sprawia wiele trudności, ponieważ m.in. nie wszystkie dokumenty planistyczne są prawidłowo sporządzone, w dodatku to co jest obowiązkowe jest nieobowiązujące, natomiast to, co jest obowiązujące – nie jest obowiązkowe. Obowiązującą moc ma plan miejscowy, którego wykonanie, jest nieobowiązujące. Natomiast obowiązkowo opracowywane studium nie ma mocy aktu prawnego i nie przedkłada się na wydawane decyzje.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w obecnym stanie prawnym stanowią jedyny skuteczny instrument przeciwdziałania zjawisku niekontrolowanej zabudowy w przeciwieństwie do decyzji o warunkach zabudowy. Są kluczowym instrumentem w całym systemie planistycznym, ponieważ stanowią akt prawa miejscowego, który wywołuje skutki bezpośrednio wiążące dla właścicieli nieruchomości. Zgodnie z rozporządzeniem plan miejscowy określa m.in: przeznaczenie terenu, zasady ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego, wymagania dla przestrzeni publicznych, parametry zabudowy, w tym wskaźniki intensywności zabudowy, linie zabudowy, gabaryty, tereny zagrożone np. powodzią, zasady scalania gruntów. [Dz.U. 2021 r. poz.2404 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tu okazuje się, że niezwykle istotna jest jakość przyjętych rozwiązań w MPZP m.in. układ dróg, przemieszanie i dostępność funkcji, wprowadzanie zieleni, zwracanie uwagi na sąsiedztwo opracowywanego terenu, uwzględniając rozwój w perspektywie lat. Tworząc MPZP na danym terenie, konieczne jest uwzględnienie kontekstu szerszego niż sam zakres opracowania, tak aby stworzyć płynne połączenia dróg, uwzględnić zapotrzebowanie na usługi, na zielen w dzielnicy, tworzyć bufory ochronne oddzielające zabudowę mieszkaniową od przemysłu czy dróg szybkiego ruchu.

Skala MPZP pozwala na przyjęcie konkretnych rozwiązań urbanistycznych i funkcjonalnych mających wpływ na jakość życia mieszkańców. Plany nie mogą być traktowane wycinkowo, bez świadomości kontekstu sąsiadującego z zakresem opracowania.

Podstawą, na której opiera się MPZP, jest Studium opracowywane w skali gminy, określające założenia polityki rozwoju przestrzenno-gospodarczego, zasady ładu przestrzennego, promocji gminy.

Studium nie jest aktem prawa miejscowego na podstawie, którego mogłyby być wydawane decyzje administracyjne, ustalenia w nim zawarte są wiążące jedynie w przypadku opracowywania miejscowych planów zagospodarowania [LEX nr 3412455 – wyrok NSA z 17 sierpnia 2022 r., II OSK 1222/21]. Ustawodawca wymóg zgodności planów miejscowych ze studium zapisał w art. 9 ust. 4 ustawy. Ponieważ obowiązkowo opracowywane studium, nie ma mocy aktu prawnego, nie przedkłada się na wydawane decyzje o warunkach zabudowy. Ta sytuacja powoduje np. zabudowywanie obszarów nieobjętych MPZP budynkami o funkcji niekoniecznie odpowiadającej wytycznym zawartym w Studium, spełniając jedynie kryteria stawiane przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, co zdarza się, że skutkuje zaburzeniem ładu przestrzennego, obniżeniem jakości życia mieszkańców, nie jest spójne z polityką gminy.

Zarówno miejscowy plan, jak i decyzja o warunkach zabudowy mają swoje wady i zalety, zwolenników i przeciwników. Na pewno mniej problemów powodowałoby wydawanie warunków zabudowy, gdyby istniał obowiązek zgodności ich treści z przyjętym przez miasto studium uwarunkowań.

Wskazane byłoby, aby przeprowadzana analiza terenu przy wydawaniu decyzji nie ograniczała się tylko do najbliższego sąsiedztwa. Pozwoliłoby to uniknąć zestawiania niewłaściwych funkcji na danym terenie. W sytuacjach, w których brane pod uwagę jest tylko bezpośrednie sąsiedztwo, podjęte decyzje w wyniku analizy terenu mogą wydawać się słuszne na danym obszarze, ale w szerszym kontekście uniemożliwić rozwój dzielnicy w pożądanym kierunku. Pomimo licznych ułomności decyzja o warunkach zabudowy może również stanowić instrument rozwoju gminy, przy świadomym podejściu inwestora, projektanta i organu wydającego decyzję, co zostało udowodnione w niniejszej pracy. Pozytywnymi przykładami są decyzje, które uzupełniają obowiązujące plany.

Polityka przestrzenna prowadzona przez samorządy ma ogromny wpływ na rozwój mieszkalnictwa, usług, przedsiębiorczości, a także jakość życia mieszkańców, ochronę środowiska i wartości kulturalnych.

Ponadto, zauważalnym problemem zarówno w przypadku planów, jak i decyzji jest brak w obecnym systemie podstawy prawnej do wygaszania nieaktualnych już dokumentów. W efekcie w obrocie prawnym pozostają plany uchwalone nawet 25 lat temu, które nie odpowiadają dzisiejszym wymogom. Pozwolenia na budowę wydawane są w oparciu o miejscowy plan pozbawiony jakichkolwiek wskaźników m.in. intensywności zabudowy czy liczby miejsc postojowych. Natomiast analizy urbanistyczne na podstawie, których parę lat wstecz wydawane były warunki zabudowy nie odzwierciedlają rzeczywistego zagospodarowania. Pomimo opracowywania przez samorządy oceny aktualności miejscowych planów i wykazywania konieczności zmiany dokumentów planistycznych mniejszym jednostkom brakuje na to funduszy.



Jak wynika z analiz, czasochłonność i kosztowność opracowania powoduje coraz częściej rezygnację z opracowywania miejscowego planu, co potwierdza fakt, że miasto Kostrzyn nad Odrą nie podjęło od 2017 r. żadnej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu. W literaturze podkreśla się, że brak miejscowego planu uniemożliwia rozwój miasta. Natomiast ze statystyk Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że niewiele jest miejsc z bardzo wysokim pokryciem terenów miasta planami. Nie oznacza to jednak, że te tereny się nie rozwijają. Kostrzyński samorząd pomimo wykazanych niedoskonałości narzędzi planistycznych oraz nierównomiernego pokrycia terenu miasta planami prowadzi zrównoważoną politykę przestrzenną. Podejmowane przez władze działania spowodowały, że Kostrzyn jest miastem atrakcyjnym ekonomicznie, środowiskowo, społecznie i przestrzennie. Świadczy o tym prężnie funkcjonująca strefa przemysłowa, która cały czas pozyskuje nowych inwestorów, uporządkowana i różnorodna przestrzeń, zielone miejsca rekreacji, bogata oferta edukacyjna i kulturalna. Atutem jest także położenie miasta po części na terenach obszaru chronionego Natura 2000 i Parku Narodowego Ujście Warty. Zagrożeniem dla ładu przestrzennego miasta będą natomiast wydawane w dużej ilości decyzje o warunkach zabudowy, w tym na terenach zieleni krajobrazowej, nie będące uzupełnieniem obowiązujących planów, które powodują rozproszenie zabudowy. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że duże znaczenie w zapobieganiu niekorzystnym zjawiskom rozwojowym ma świadomość osób decyzyjnych na szczeblu gminy w zakresie racjonalnego gospodarowania gruntami. Piotr Lorens w swojej pracy naukowej pisze, że podstawowym problemem związanym z kształtowaniem przestrzeni nie jest system prawny i taki czy inny zapis ustawy, lecz świadomość władz samorządowych, architektów i urbanistów, gdyż to od nich zależy jakie ustalenia zostaną zapisane w formalnych dokumentach planistycznych. [Lorens, 2013].

## LITERATURA

- Bieńkowska M., Korpetta D., 2015, *Rozlewanie się zabudowy a planowanie przestrzenne miasta Płock*, Warszawa.
- Bonenberg W., 2011, *Urban Sprawl jako zagrożenie tożsamości miasta*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej”, seria „Architektura i Urbanistyka, Tożsamość miasta w dobie globalizacji”, nr 23.
- Bohm A., 2008, *Skuteczność istniejących w Polsce instrumentów prawnych*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Brzeski W., 2008, *Nieruchomości w Polsce*, Europejski Instytut Nieruchomości, Warszawa–Kraków.
- Chmielewski J.M., 2005, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Cichy-Pazder E., 2005, *Teoretyczne i metodyczne podstawy projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Gehl J., 2013, *Życie między budynkami*, Wydawnictwo RAM, Kraków.

- Gehl J., 2014, *Miasta dla ludzi*, tłum. Sz. Nogalski, Wydawnictwo RAM, Kraków.
- Korbel W., 2018, *Instytucja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – ocena i oczekiwania zmian według gminnych władz samorządowych w Polsce*, Politechnika Krakowska, Kraków.
- Kuć-Czajkowska K., Sidor M. (red.), 2014, *MIASTA społeczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Lorens P., 2013, *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*, Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. (red.), 2009, *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
- Lynch K., 2011, *Obraz Miasta*, Wydawnictwo Archivolta, Kraków.
- Niewiadomski Z., 2003, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa.
- Niezabitowska E., 2014, *Metody i techniki badawcze w architekturze*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Nowak M., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – instrument czy wyłącznie bariera rozwoju?*, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Szczecin.
- Śleszyński P., 2022, *Stan planowania przestrzennego w gminach*, Instytut Geografii Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Wallis A., 1971, *Socjologia i kształtowanie przestrzeni*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa, s. 93.
- Wejchert K., 1984, *Elementy kompozycji urbanistycznej*, Arkady, Warszawa.
- Zachariasz I., 2012, *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Lexa Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Zwolak S., 2021, *Instytucja ładu przestrzennego w polskim prawie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

### Akty prawne

- Dz.U. 2022.503 t.j. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- Dz.U. 2021 r. poz.2404 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
- LEX nr 3412455 – wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 2022 r. II OSK 1222/21
- LEX nr 3178775 – wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2021 r.
- LEX nr 3182213, wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2021 r., IVSA/Wa/2014/20
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kostrzyn nad Odrą przyjęte uchwałą Nr XXIX/185/21 z dnia 30 września 2021 r.
- Uchwała Rady Miejskiej Nr XIX/187/2000 z dnia 28 września 2000 r. ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego Nr 30 poz. 351
- Uchwała Nr XXIV/182/08 Rady Miasta Kostrzyn nad Odrą z dnia 2 października 2008 r. ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego Nr 114, poz. 1645
- Uchwała Rady Miasta Nr XLVI/ 371/10 z dnia 4 listopada 2010 r. ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego Nr 120, poz. 1937, Bank Danych Lokalnych GUS

**EFFECTIVENESS OF SPATIAL PLANNING INSTRUMENTS IN CREATING  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF KOSTRZYN NAD ODRĄ****Summary**

The purpose of this paper is to assess the effectiveness of the planning tools offered by the legislature and to show that zoning decisions, which are used in spatial planning on a frequent basis, pose a threat to spatial order and sustainable development. The example of the city of Kostrzyn-on-Odra shows that the problem of suburbanization affects not only metropolises, but also smaller local government units. Through an analysis of the decisions issued in the city, the problem is presented overflow of development and the helplessness of the authority in the face of the regulations in force. An assessment was made of the adopted local plans and their importance in shaping public space. Consequently, the work confirms the thesis that the system regulations responsible for the correct formation of spatial policy are a significant problem in practice. Even the adoption of a local zoning plan does not guarantee that self-sustaining and aesthetically pleasing functional areas will be created.

**Keywords:** legal instruments of spatial planning, spatial order