

Piotr Fogel

Karolina Pawlak

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa

PRZESTRZEŃ PUBLICZNA MIAST W DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH

Niniejsze opracowanie powstało na podstawie doświadczeń wynikających z praktyki projektowej autorów oraz badań polityki przestrzennej prowadzonych w Zespole Podstaw Planowania Przestrzennego i Geoinformatyki w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie.

Zagadnienie przestrzeni publicznych zostało przedstawione w aspekcie formalnoprawnym, istotnym z punktu widzenia pojmowania tej przestrzeni oraz jej prezentowania w dokumentach planistycznych.

Celem badania była próba odpowiedzi na pytanie: Czy przestrzenie publiczne mają odzwierciedlenie w polityce przestrzennej miast? W ramach badania analizowane były następujące zagadnienia: 1) dostępność materiałów, 2) charakterystyka studium według skali opracowania części graficznej oraz kompletności dokumentu, 3) fakt wskazania (bądź nie) przestrzeni publicznych w studium, 4) sposób określenia przestrzeni publicznych. Celem badania nie było podjęcie dyskusji z władzami miasta czy projektantami w zakresie słuszności wyznaczenia konkretnych przestrzeni publicznych w dokumencie. Nie było nim również wprowadzenie zaleceń do ewentualnych zmian legislacyjnych.

1. POLITYKA PRZESTRZENNA

Prowadzenie polityki w zakresie gospodarowania przestrzenią i zapewnienie ładu przestrzennego jest zadaniem własnym gminy wynikającym z ustawy o samorządzie gminnym. Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki terytorialne, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów oraz określania zasad ich zagospodarowania i zabudowy zawarte są w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zwany w dalszej części ustawą pzp. Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawnym systemem

planowania przestrzennego określonym w tejże ustawie, polityka przestrzenna na poziomie lokalnym kształtowana i prowadzona jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwanym dalej „studium”). Organem sporządzającym studium jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jednakże aby miało ono moc obowiązującą musi zostać przyjęte przez Radę Gminy (lub też Radę Miejską, Radę Miasta – w zależności od rodzaju gminy) w drodze uchwały.

Studium jest obligatoryjnym dla każdej polskiej gminy dokumentem planistycznym. Określa się w nim lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, a także ogólny sposób zagospodarowania całego terytorium gminy. Zawiera informacje o położeniu terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową, usługową i inne funkcje, o przebiegu szlaków komunikacyjnych, terenów chronionych itp. Formalny zakres opracowania określa art. 10 wymienionej ustawy.

Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 pkt 5 wymienionej ustawy) nie stanowi zatem podstawy do wydania żadnej decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 14 pkt. 8 tejże ustawy, aktem prawa miejscowego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który nie może naruszać ustaleń studium (ustalenia studium są wiążące – art. 9 pkt 4), uwzględnia on politykę przestrzenną gminy. Sprawia to, że studium jest uznawane za akt kierownictwa wewnętrznego, czyli akt wewnętrznie obowiązujący w systemie organów gminy i jako taki wiąże władze oraz podporządkowane jej organy i jednostki w podejmowanych decyzjach w zakresie działań dotyczących zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy w celu realizacji określonych celów.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa studium uwzględnia ustalenia przestrzenne zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa oraz strategii rozwoju gminy.

2. DEFINICJA PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

Przestrzeń publiczna jest pojęciem bardzo szerokim, które coraz częściej jest przedmiotem badań, a także debat różnych grup zainteresowań, zwłaszcza socjologów oraz urbanistów, dla których stanowi ona obszar działań i jest tematem ich prac. Spośród wielu definicji przestrzeni publicznej warto przytoczyć dwie: „przestrzeń dostępna dla całej społeczności i przybyszy z zewnątrz, gdzie toczy się intensywne życie miasta, przy niej znajdują się najważniejsze obiekty o znaczeniu społecznym, usługowym, kulturalnym, obiekty – symbole”. Tak o przestrzeni publicznej mówił WEJCHERT (1984), jeden z najwybitniejszych urbanistów XX w. Natomiast socjolog WALLIS (1997) stwierdzał, że

„przestrzeń publiczna jest przestrzenią zorganizowaną przez określoną grupę społeczną i udostępnioną wszystkim, z ograniczeniami tylko formalnoprawnymi”. Nie wchodząc w dyskusję merytoryczną nad definicją przestrzeni publicznej warto zaznaczyć, że wskazać można na następujące cechy ją charakteryzujące:

- miejsce kontaktów i interakcji;
- miejsce lokalizacji wielu dóbr publicznych;
- miejsce użytkowania i stosowania zasobów w trzech wymiarach (istotny wymiar czasu);
- jest dobrem fakultatywnym i nośnikiem dóbr fakultatywnych, często jednak może być dobrem obligatoryjnym, jeśli warunkuje korzystanie z dóbr publicznych obligatoryjnych – tak więc ma cechy dobra mieszanego;
- jest dobrem publicznym społecznie wytwarzanym (przestrzeń miejska), ale również może być dobrem wolnym, danym przez przyrodę.

Pojęcie przestrzeni publicznej weszło już na stałe do języka urbanistów mocno się w nim zakorzeniając, jednakże prawna definicja przestrzeni publicznej została wypracowana dopiero w ustawie pzp z 2003 r. i brzmi następująco: „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” (art. 2 pkt 6 ustawy pzp). Można przyjąć, iż definicja ta zachowuje sens przestrzeni publicznych będących w powszechnym obiegu od lat kilkudziesięciu. Warto jednak zwrócić szczególną uwagę na drugą część tej definicji: „określony w studium [...]”.

Z tak przedstawionej definicji – zgodnie z zasadami języka polskiego oraz logiki – można zaryzykować stwierdzenie, iż od 2003 r. przestrzenie publiczne w znaczeniu prawnym istnieją pod warunkiem, że zostały określone w studium. Oznaczać to może, iż przykładowo rynek w Toszku, który w 2007 r. został zwycięzcą w konkursie na „Najlepszą Przestrzeń Publiczną”¹ województwa śląskiego – zgodnie z obowiązującym stanem prawnym – nie jest przestrzenią publiczną, gdyż jako taki nie został wskazany ani w obowiązującym „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Toszek” ani w jego tworzonej obecnie zmianie.

¹ Konkursy na „Najlepszą Przestrzeń Publiczną” są z powodzeniem realizowane przez urzędy marszałkowskie we współpracy ze Stowarzyszeniem Architektów Polskich bądź z Towarzystwem Urbanistów Polskich w kilku województwach, m.in. opolskim, pomorskim, zachodniopomorskim, wielkopolskim. Najdłuższą tradycję ma województwo śląskie, w którym konkurs ten prowadzony jest od 2000 r.

3. KONSEKWENCJE WSKAZANIA PRZESTRZENI PUBLICZNEJ W STUDIUM

Formalny zakres „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego...” ustalony w art. 10 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (2003) zawiera odniesienie do przestrzeni publicznych. Jest ono określone w ust. 2 pkt. 8, które brzmi: „Art. 10. 2. W studium określa się w szczególności: [...] 8) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² oraz obszary przestrzeni publicznej”.

Konsekwencją przytoczonego przepisu jest obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu, który w studium został określony jako przestrzeń publiczna. Obowiązek ten powstaje po upływie trzech miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku (art. 10 ust. 3), tj. od wejścia w życie uchwały w sprawie przyjęcia studium. Przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego pociąga za sobą różnorodne konsekwencje, wśród których czynnik ekonomiczny wydaje się być najistotniejszy. Z doświadczeń Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa wynika, iż niewiele gmin podczas sporządzania studium decyduje się na wskazanie w tym dokumencie obszarów przestrzeni publicznej, mając na względzie głównie konieczność wygospodarowania dodatkowych funduszy z budżetu miasta na pokrycie kosztów opracowania nowego planu miejscowego.

Powstaje również pytanie, czy i w jaki sposób gminy wywiązują się z obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla obszarów przestrzeni publicznej. Niestety pozostaje ono nierozstrzygnięte. Wprawdzie od 2004 r. w Polsce jest prowadzony stały monitoring planowania przestrzennego, jednakże nie daje on precyzyjnych odpowiedzi w tym zakresie. Gminy regularnie co rok wypełniają formularz statystyczny PP-1, w którym jedno z pytań dotyczy sumy powierzchni terenów wskazanych w studium do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (rys. 1).

Pytanie to odnosi się do obowiązków wynikających z przepisów odrębnych (szczególnych), jak też ze względu na istniejące uwarunkowania². Wskazana powierzchnia może więc obejmować zarówno obszary przestrzeni publicznej,

² W pierwszym przypadku: na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku wynikającego z przepisów art. 13 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 5 tej ustawy, natomiast na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – obowiązku wynikającego z przepisów art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy. W drugim przypadku (nieobowiązkowe opracowanie planów) – zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 pkt 4, analogicznie jak wynika z art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

1. Czy gmina posiada obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy? (Wpisać X w odpowiednią kratkę)													
1. posiada ☐ 2. posiada, ale jest w trakcie zmiany ☐ 3. nie posiada, ale studium jest w trakcie sporządzania ☐ 4. nie posiada i nie przystąpiła do sporządzania studium ☐													
2. Jeżeli zaznaczono „1. posiada”, prosimy o podanie następujących informacji													
Powierzchnia terenów wskazanych w studium		Powierzchnie przeznaczenia terenów pod funkcje (% powierzchni gminy)										Rok uchwalenia ostatniej zmiany studium	Koszt sporządzenia zmian studium poniesiony w 2010 r. w tys. zł
do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	wymagających zmiany przeznaczenia	mieszkalniowe wielorodzinne		mieszkalniowe jednorodzinne		usługowe	produkcyjne	komunikacyjne	infrastruktury technicznej	rolnicze	zieleni i wód	inne	
	gruntów rolnych na cele nierolnicze leśne	gruntów leśnych na cele nierolnicze leśne											
ha		% powierzchni gminy (z dokładnością do 0,1 %), suma = 100 %											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14

Rys. 1. Fragment formularza statystycznego planowania przestrzennego PP-1
 Źródło: GUS <http://form.stat.gov.pl/formularze/2010/index.htm>

jak i tereny wskazane do objęcia planem miejscowym na podstawie innych ustaw, np. tereny górnicze (prawo geologiczne i górnicze), parki kulturowe (ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Nie jest zatem możliwe na podstawie monitoringu planowania przestrzennego (PP-1) jednoznaczne stwierdzenie, jaką powierzchnię w kraju zajmują przestrzenie publiczne określone w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jedną z możliwości oszacowania powierzchni przestrzeni publicznej jest analiza dokumentów planistycznych.

4. BADANIE POLITYKI PRZESTRZENNEJ METODA BADAŃ

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: „czy przestrzenie publiczne mają odzwierciedlenie w polityce przestrzennej miast?”, polegało na przeglądzie dokumentów planistycznych z zakresu planowania przestrzennego gmin miejskich i miejsko-wiejskich w całej Polsce pod kątem wskazania obszarów przestrzeni publicznych w tych dokumentach. Przyjęto założenie, iż analizowanymi dokumentami planistycznymi będą wyłącznie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – jako dokumenty sporządzane obligatoryjnie dla każdej polskiej gminy w jej granicach administracyjnych.

Jako podmiot badań została wylosowana grupa 50 miast małych i średnich spośród gmin miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce, po minimum trzy z każdego województwa. Dodatkowo celowo włączono do badań dziewięć miast z obszaru metropolitalnego Warszawy w celu porównania ich z pozostałymi. W sumie w badaniach uwzględniono 59 miast (rys. 2).

Pod względem statusu administracyjnego wybrane miejscowości w przeważającej większości stanowiły miasta w gminach miejsko-wiejskich (45 miast), 1/4 zaś gminy miejskie (14 miast). Wylosowane do badania miasta różniły się między sobą pod względem liczby ludności (tab. 1), wieku (tab. 2).

Więcej niż połowę badanych miast stanowią miasta o metryce średnio-wiecznej. Jako podstawę określenia metryki miasta przyjęto wiek nadania praw miejskich, a nie pierwsze wzmianki o danej osadzie czy też informacje o lokacji osady, jednakże bez nadania praw (przywilejów) miejskich. Dość dużą grupę (12) wśród poddanych badaniu miast stanowią najmłodsze, tj. takie, które prawa miejskie po raz pierwszy w swojej historii uzyskały po 1900 r.



Rys. 2. Miasta polskie wylosowane do badania przestrzeni publicznych

Źródło: opracowanie własne

Tabela 1. Charakterystyka badanych miast po względem liczby ludności (2008 r.)

Liczba mieszkańców	Liczba miast w kategorii	Miasta
< 2 000	2	Baranów Sandomierski, Lubomierz
2 000–4 999	22	Bodzentyn, Byczyna, Człopa, Drohiczyn, Górowo Iławieckie, Gozdnicza, Halinów, Jabłonowo Pomorskie, Kamieńsk, Kcynia, Kock, Krajenka, Lipiany, Oleszyce, Ośno Lubuskie, Pilica, Rejowiec Fabryczny, Rychwał, Skórcz, Stawiski, Toszek, Warta
5 000–9 999	10	Kietrz, Mszczonów, Orzysz, Pniewy, Połaniec, Proszowice, Radzymin, Sędziszów, Sępólno Krajeńskie, Żmigród
10 000–19 999	16	Aleksandrów Kujawski, Błonie, Bystrzyca Kłodzka, Głowno, Janów Lubelski, Kartuzy, Kobylka, Krynica-Zdrój, Łomianki, Miastko, Pionki, Skoczów, Sokółka, Sulechów, Trzebiatów, Zielonka
20 000–29 999	5	Andrychów, Grodzisk Mazowiecki, Marki, Ostrów Mazowiecka, Pszczyna
30 000–45 000	4	Brzeg, Cieszyn, Ostróda, Piaseczno

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Miasta w liczbach 2007–8*, GUS, Warszawa 2010.

T a b e l a 2. Charakterystyka badanych miast pod względem okresu nadania praw miejskich*

Wiek nadania praw miejskich	Liczba miast w kategorii	Miasta
XIII	11	Brzeg, Byczyna, Cieszyn, Gozdnicza, Kcynia, Lubomierz, Pniewy, Sulechów, Trzebiatów, Warta, Żmigród
XIV	19	Baranów Sandomierski, Błonie, Bystrzyca Kłodzka, Człopa, Górowo Iławieckie, Kamieńsk, Kietrz, Lipiany, Mszczonów, Ośno Lubuskie, Ostróda, Pilica, Połaniec, Proszowice, Pszczyna, Rychwał, Sępólno Krajeńskie, Skoczów, Toszek
XV	8	Bodzentyn, Drohiczyn, Głowno, Kock, Krajenka, Ostrów Mazowiecka, Piaseczno, Radzymin
XVI	2	Grodzisk Mazowiecki, Oleszyce
XVII	4	Janów Lubelski, Miastko, Sokółka, Stawiski
XVIII	2	Andrychów, Orzysz
XIX	1	Krynica-Zdrój
XX	11	Aleksandrów Kujawski, Jabłonowo Pomorskie, Kartusy, Kobyłka, Łomianki, Marki, Pionki, Rejowiec Fabryczny, Skórcz, Sędziszów, Zielonka
XXI	1	Halinów

*) Przy określeniu metryki miasta przyjęto datę nadania praw miejskich (nie lokacji), przy czym dla miast, którym kilkakrotnie w ich historii nadawano i odbierano prawa miejskie (np. latach 1869–1870 w wyniku represji po powstaniu styczniowym) podano datę pierwszego uzyskania praw miejskich.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Warunkiem koniecznym dalszej analizy była dostępność dokumentów planistycznych w wylosowanych miastach, czyli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dostęp do treści studium w siedzibie urzędu miasta gwarantuje art. 30 ust. 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (2003) „Każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wyrysów”. Ze względu na dużą liczbę miast poddanych badaniu oraz ich przestrzenne rozłożenie na terenie całego kraju badanie dokumentów postanowiono oprzeć na studiach dostępnych w serwisach internetowych urzędów miast oraz Biuletynach Informacji Publicznej (BIP). Uzasadnieniem takiego wyboru dokumentów planistycznych był fakt, iż uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (podobnie jak inne uchwały podjęte przez Rady Gmin / Miast) stanowi informację publiczną i zgodnie z Ustawą z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001,112.1198 z późn. zm.) musi zostać umieszczona w BIP. Niestety spośród wytypowanych 59 miast aż siedem nie zamieściło w Internecie jakiegokolwiek informacji o swoim studium³ –

³ Brak żadnych informacji o studium dla miast: Drohiczyn, Głowno, Jabłonowo Pomorskie, Oleszyce, Ośno Lubuskie, Pionki, Proszowice.

ani uchwały ani tym bardziej treści samego studium (które formalnie stanowi załącznik do uchwały). Być może przyczyną tego stanu jest fakt, iż miasta te posiadają stosunkowo „stare” studia, tj. uchwalone przed 2002 r. – przemawia za tym fakt, iż wspomniana Ustawa o dostępie do informacji publicznej weszła w życie 1 stycznia 2002 r. i nie objęła obowiązkiem publikacji uchwał podjętych przez Rady Gmin/Miast przed tą datą. Dodatkowo zdecydowana większość „starszych” studiów istnieje wyłącznie w wersji nieelektronicznej, tj. papierowej.

5. MIASTA NIEZAKWALIFIKOWANE DO BADANIA

Do dalszego etapu badania nie zakwalifikowało się aż 25 miast: Andrychów, Byczyna, Cieszyn, Drohiczyn, Głowno, Gozdnicza, Górowo Iławeckie, Jabłonowo Pomorskie, Janów Lubelski, Kock, Krynica-Zdrój, Marki, Miastko, Oleszyce, Ostróda, Ośno Lubuskie, Pilica, Pionki, Pniewy, Proszowice, Pszczyna, Rejowiec Fabryczny, Sokółka, Stawiski, Warta. Przyczyną był brak udostępnionej treści studium na oficjalnych stronach internetowych miasta, w tym również w BIP. W grupie tej co prawda siedem miast⁴ opublikowało w Internecie plany miejscowe, jednakże dokumenty te zgodnie z założeniami badania nie były analizowane. Badano wyłącznie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ze względu na ich obligatoryjność i całkowite pokrycie powierzchni obszaru administracyjnego gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Kolejnych siedem miast⁵ nie zamieściło jakichkolwiek informacji o swoich dokumentach planistycznych. Wyjątkowym przypadkiem jest gmina miejska Marki (powiat wołomiński), która – zgodnie z informacjami przekazanymi przez pracowników Urzędu Miasta – dotychczas nie posiada uchwalonego studium⁶.

6. WYNIKI BADAŃ

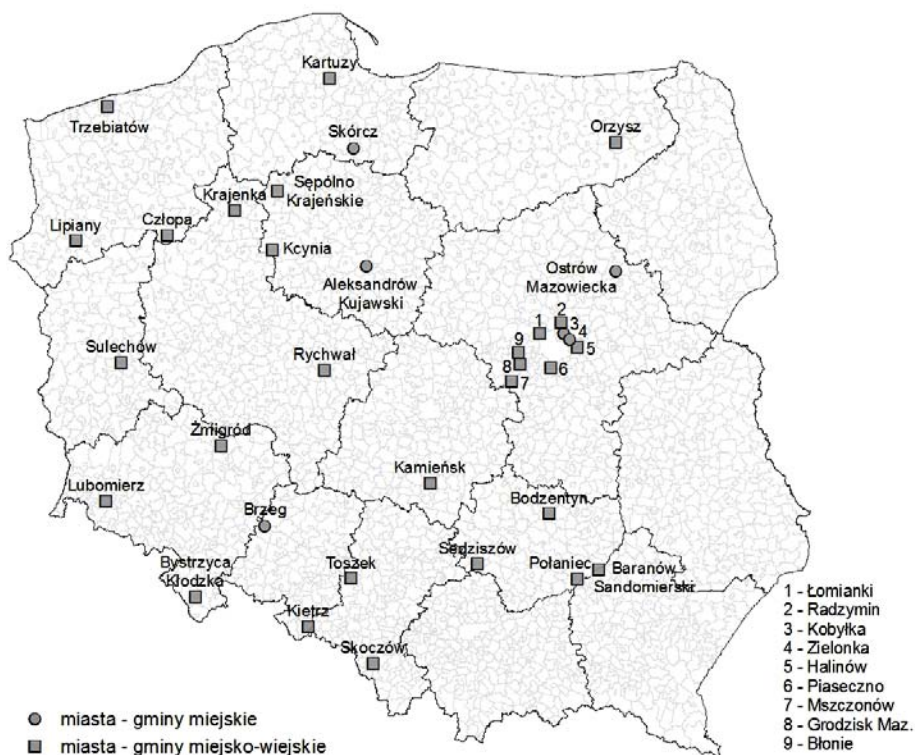
Do szczegółowych badań zakwalifikowano 34 miasta, które posiadały udostępnione w Internecie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (w tym żadne z województw: podlaskiego, lubelskiego i małopolskiego).

⁴ Andrychów, Byczyna, Drohiczyn, Głowno, Gozdnicza, Pilica, Sokółka.

⁵ Górowo Iławeckie, Jabłonowo Pomorskie, Oleszyce, Ośno Lubuskie, Pionki, Proszowice.

⁶ Obecnie trwają prace nad sporządzeniem studium – w kwietniu 2011 r. miało miejsce wyłożenie do publicznego wglądu projektu studium.

Wśród wybranych 34 miast sześć stanowiły gminy miejskie (Aleksandrów Kujawski, Brzeg, Kobyłka, Ostrów Mazowiecka, Skórcz, Zielonka), pozostałe 27 miejscowości to miasta w gminach miejsko-wiejskich (rys. 2).



Rys. 2. Miasta zakwalifikowane do szczegółowych badań
Źródło: opracowanie własne

W tej grupie 34 miast zakwalifikowanych do badania dla 24 dostępna była kompletna wersja studium składająca się z części tekstowej oraz części graficznej, studia pozostałych 10 miast były zdekompletowane⁷ (dla ośmiu miast – tylko część tekstowa, dla dwu – tylko część graficzna – Baranów Sandomierski oraz Toszek) (tab. 3).

Analizowane dokumenty planistyczne w przeważającej części (23) zostały sporządzone w skali 1:10 000. Popularnym rozwiązaniem stosowanym przez gminy miejsko-wiejskie było opracowanie rysunków studium w dwóch skalach:

⁷ To znaczy umieszczona była tylko pierwsza część studium.

T a b e l a 3. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast spełniających kryteria badania

Miasto	Forma dostępnego studium	Wskazanie w studium przestrzeni publicznej	Rok uchwalenia studium	Skala studium
Halinów	komplet*	nie	2010	1:10 000
Kcynia	komplet	nie	2010	1:5 000 i 1:10 000
Łomianki	komplet	nie	2006	1:10 000
Rychwał	komplet	nie	2010	1:20 000
Sępólno Krajeńskie	komplet	nie	2011	1:5 000 i 1:10 000
Skoczów	komplet	nie	2006/2008**	1:5 000 i 1:10 000
Skórcz	komplet	nie	2006	1:10 000
Trzebiatów	komplet	nie	2002	1:25 000
Człopa	komplet	tak	2010	1:10 000
Grodzisk Maz.	komplet	tak	2010	1:10 000
Kamieńsk	komplet	tak	2009	1:10 000
Kobyłka	komplet	tak	2010	1:5 000
Lipiany	komplet	tak	2008	1:10 000
Ostrów Maz.	komplet	tak	2009	1:10 000
Piaseczno	komplet	tak	2009	1:10 000
Radzymin	komplet	tak	2009	1:10 000
Sulechów	komplet	tak	2005	1:10 000
Zielonka	komplet	tak	2008	1:10 000
Błonie	komplet	tak – txt, nie – rys***	2003	1:10 000
Brzeg	komplet	tak – txt, nie – rys	2008	1:5 000
Kietrz	komplet	tak – txt, nie – rys	2008	1:10 000
Krajenka	komplet	tak – txt, nie – rys	2009	1:10 000 i 1:25 000
Połaniec	komplet	tak – txt, nie – rys	2008	1:10 000
Żmigród	komplet	tak – txt, nie – rys	2007	1:10 000
Baranów Sandom.	tylko część graficzna	tak	2002	1:10 000
Toszek	tylko część graficzna	nie	2008	1:10 000
Aleksandrów Kujaw.	tylko część tekstowa	nie	2000	b.d.
Bodzentyn	tylko część tekstowa	nie	2000	1:10 000
Bystrzyca Kłodzka	tylko część tekstowa	nie	1995/2010**	1:10 000
Lubomierz	tylko część tekstowa	nie	1998/2007**	1:10 000
Mszczonów	tylko część tekstowa	nie	2006	1:10 000
Orzysz	tylko część tekstowa	nie	2006	b.d.
Kartuzy	tylko część tekstowa	tak	2005	1:5 000 i 1:10 000
Sędziszów	tylko część tekstowa	tak	2007	1:10 000

*) komplet = część tekstowa i graficzna studium, **) dla gminy były uchwalane zmiany studium obejmujące fragmenty gmin w różnych latach, ***) „tak – txt, nie – rys” oznacza, iż przestrzeń publiczna została określona w części tekstowej studium bez przedstawiania jej w części graficznej.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

1:5000 dla części miejskiej oraz 1:10 000 dla części wiejskiej gminy lub też – w przypadku gminy Krajanka – w skalach odpowiednio 1:10 000 oraz 1:25 000. Tylko jedna gmina miejsko-wiejska, Trzebiatów (woj. zachodniopomorskie) zastosowała skalę 1:25 000 dla całego opracowania.

Podstawą prawną niemal 3/4 analizowanych dokumentów była obowiązująca obecnie Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. Dziewięć miast posiadało nadal studium opracowane na podstawie Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r., przy czym w czterech z nich: Bystrzycy Kłodzkiej, Lubomierzu, Skórczu i Toszku dla fragmentów gmin opracowywane były zmiany studium zgodnie z procedurą ustawy z 2003 r. – tak więc w tych przypadkach można mówić o swoistej hybrydzie.

W wyniku dokładnej analizy dokumentów planistycznych dla 34 miast okazało się, iż 15 spośród nich nie wyznacza obszarów przestrzeni publicznych (tab. 4). Wszystkie te miasta nie przekraczały liczby 20 tys. mieszkańców, a dziewięć z nich to miasta małe i najmniejsze nieprzekraczające 10 tys. mieszkańców. W siedmiu miastach nieobecność przestrzeni publicznej w dokumentach można tłumaczyć faktem, iż zostały one sporządzone na podstawie *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (1994 r.). Ustawa ta nie zawierała przepisów dotyczących przestrzeni publicznej. Tym bardziej na uwagę zasługują dwa miasta – Baranów Sandomierski i Błonie – których studia, mimo iż zostały sporządzone na podstawie ustawy z 1994 r., wskazują pewne tereny jako przestrzenie publiczne. Być może wpływ na to miał czas sporządzania tych dokumentów – odpowiednio 2002 i 2003 r., kiedy zapewne znany był projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zaskakujący jest brak wyznaczonych przestrzeni publicznych w miastach o metryce średniowiecznej (m.in. Kcynia, Sępólno Krajeńskie, Skoczów). W zdecydowanej większości z nich zachował się średniowieczny układ urbanistyczny z rynkiem, ratuszem, kościołem bądź zamkiem, objęty strefami ochrony konserwatorskiej. Nie dziwi natomiast brak określonych przestrzeni publicznych w dwóch najmłodszych miastach w tej grupie (Halinów, Łomianki), co można tłumaczyć ich genezą. Łomianki wykształciły się z ulicówki natomiast Halinów powstał z dawnej wsi folwarku Skruda, przekształcanego w latach 30. XX w. w miasto ogród. Obydwa miasta zawdzięczają swój intensywny rozwój oraz wynikające z niego uzyskanie praw miejskich swojemu położeniu w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy oraz zjawisku *urban sprawl*.

Spośród poddanej szczegółowej analizie grupie 34 miast 19 w tekście bądź na rysunku wskazało w swoim studium przestrzenie publiczne. Zdecydowaną większość, bo aż 17, stanowiły dokumenty opracowane na podstawie ustawy z 2003 r., przy czym w grupie tej przeważały studia sporządzone w latach 2008–2010.

T a b e l a 4. Miasta, które nie wskazały w studium obszarów przestrzeni publicznych

Miasto	Powiat	Województwo	Liczba ludności	Rok nadania praw miejskich	Ustawa*	Nr uchwały obowiązującego studium
Aleksandrów Kujawski	aleksandrowski	kujawsko-pomorskie	12 278	1916	1994	XVIII/86/2000 z 20.02.2000
Bodzentyn	kielecki	świętokrzyskie	2 228	1413	1994	b.d.
Bystrzyca Kłodzka	kłodzki	dolnośląskie	10 467	1319	1994/2003	XXXVIII/233/97 z 06.06.1997
Halinów	miński	mazowieckie	3 551	2001	2003	XXXVIII/333/10 z 11.03.2010
Kcynia	nakielski	kujawsko-pomorskie	4 764	1262	2003	VI/34/2011 z 24.02.2011
Lubomierz	lwówecki	dolnośląskie	1 833	1291	1994/2003	XXXVIII/173/08 z 29.12.2008
Łomianki	warszawski zachodni	mazowieckie	16 374	1989	2003	XLIII/293/2006 z 11.07.2006
Mszczonów	żyrardowski	mazowieckie	6 293	1377	2003	XLIV/332/06 z 31.05.2006
Orzysz	piski	warmińsko-mazurskie	5 783	1740	2003	XLV/645/06 z 28.06.2006
Rychwał	koniński	wielkopolskie	2 375	1394	2003	XLI/329/10 z 29.10.2010
Sępólno Krajeńskie	sępoleński	kujawsko-pomorskie	9 207	1360	2003	VI/32/11 z 31.03.2011
Skoczów	cieszyński	śląskie	14 655	1327	2003	XLIV/562/2006 z 28.09.2006
Skórcz	starogardzki	pomorskie	3 562	1934	1994/2003	XXXV/201/2006 z 06.07.2006
Toszek	gliwicki	śląskie	3 553	1321	1994/2003	XX/298/04 z 30.09.2004
Trzebiatów	gryficki	zachodniopomorskie	10 165	1277	1994	L/504/02 z 26.09.2002

*) 1994 – Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r.; 2003 – Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Przestrzenie publiczne wskazały wszystkie cztery większe miasta, tj. o liczbie mieszkańców od 20 tys. do 50 tys. (Ostrów Mazowiecka, Grodzisk Mazowiecki, Piaseczno, Brzeg). W przypadku 10 analizowanych miast małych⁸ i 20 najmniejszych⁹ nie można mówić o jakiegokolwiek zależności między wielkością miasta a faktem wskazania bądź nie przestrzeni publicznej, gdyż w obydwu tych grupach wielkościowych dokładnie połowa z nich określiła swoje prze-

⁸ Między 10 tys. a 20 tys. mieszkańców.

⁹ Poniżej 10 tys. mieszkańców.

strzenie publiczne. Nie stwierdzono wyraźnej zależności między rodzajem jednostki administracyjnej a wskazaniem bądź nie przestrzeni publicznych (tab. 5).

T a b e l a 5. Rodzaj jednostki administracyjnej a przestrzeń publiczna

Miasta w gminie	Wskazanie przestrzeni publicznej w studium			
	nie		tak	
Miejskiej	2	33%	4	67%
Miejsko-wiejskiej	13	46%	15	54%

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

7. MIASTA WOKÓŁ WARSZAWY

Do badania włączono celowo dziewięć miast z obszaru metropolitalnego Warszawy: Błonie, Grodzisk Mazowiecki, Halinów, Piaseczno, Łomianki, Kobyłka, Radzymin, Zielonka, Marki. Najmniejszym pod względem liczby mieszkańców i zarazem najmłodszym miastem w tej grupie jest Halinów (ok. 3,5 tys. mieszkańców, prawa miejskie nadane w 2001 r.), zaś największym Piaseczno (ok. 40 tys. mieszkańców). Połowę miast stanowią te, którym prawa miejskie nadano w XX w. (Zielonka – 1960 r., Marki – 1967 r., Kobyłka – 1969 r., Łomianki – 1989 r.). Pozostałe (oprócz wspomnianego wcześniej Halinowa) uzyskały prawa miejskie w okresie między XIV a XVI w. (Błonie – 1338 r., Piaseczno – 1429 r., Radzymin – 1475 r., Grodzisk Mazowiecki – 1522 r.). Pod względem administracyjnym gminami miejskimi są dwa z nich (Marki i Zielonka), pozostałe miasta wchodzą w skład gmin miejsko-wiejskich. Wszystkie miasta z wyjątkiem Marek posiadały studium. Jedynie miasto Błonie dysponowało dokumentem opracowanym zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

Wskazywanie we wszystkich analizowanych studiach miast podwarszawskich (poza omówionymi wcześniej Łomiankami i Halinowem) przestrzeni publicznej uznać można za element gry konkurencyjnej, której jednym z głównych celów jest walka o przyszłych mieszkańców.

8. PODSUMOWANIE

Badania dokumentów planistycznych są utrudnione, gdyż wiele z nich nie jest dostępne w Internecie zarówno dla mieszkańców, jak i dla badaczy tego problemu. Z tego powodu spośród 59 miast wylosowanych do badań kryteria do-

stępnosci dokumentów w Internecie spełniały zaledwie 34 miasta (co stanowi niespełna 58% wylosowanych miast).

Analiza studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wykazała, iż w wielu miastach obowiązują nadal studia sporządzone i uchwalone w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., w której nie funkcjonowało pojęcie przestrzeni publicznej. Zdarzają się jednak miasta, np. Baranów Sandomierski i Blonie, w których, pomimo że były sporządzone zgodnie z nieobowiązującą ustawą, wskazano przestrzeń publiczną. Blisko połowa poddanych szczegółowemu badaniu miast w ogóle nie określiła przestrzeni publicznych w swoim studium.

Miastami, które nie wskazywały przestrzeni publicznych, były raczej miasta najmniejsze (do 10 tys. mieszkańców); natomiast wszystkie miasta większe (powyżej 20 tys. ludności) wskazały przestrzeń publiczną. Nie stwierdzono wyraźnej zależności między rodzajem jednostki administracyjnej a faktem wskazania bądź nie przestrzeni publicznych.

Autorów zadziwił fakt, że część miast o rodowodzie średniowiecznym (np. Toszek, Sępólno Krajeńskie, Kcynia) nie wskazuje w studium terenów, które pełnią funkcje publiczne od stuleci, takich jak rynki, place miejskie, miejskie założenia parkowe jako obszarów przestrzeni publicznych. Może to świadczyć o słabej zależności pomiędzy planowaniem przestrzennym a zarządzaniem takimi obszarami. Wskazanie obszarów przestrzeni publicznej w studium wywołuje konsekwencje planistyczne i związane z tym skutki finansowe, których miasta wolały obecnie nie ponosić. Zatem wnoszą należy, że jeśli *de facto* nie ma prawnego obowiązku wskazywania takich obszarów w studium to część miast w swojej polityce przestrzennej zagadnienie to pominie.

Istnieje potrzeba prowadzenia dalszych badań nad związkami pomiędzy polityką przestrzenną miast a kreowaniem nowych przestrzeni publicznych. Wskazać przy tym należy na niedostatek informacji, w tym statystycznej o tych zagadnieniach (badanie planowania przestrzennego PP-1). Jednocześnie wzrasta rola i zainteresowanie tematem przestrzeni publicznej w miastach, na co wskazuje choćby przyjęta przez III Kongres Urbanistyki Polskiej we wrześniu 2009 r. Karta Przestrzeni Publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r., Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r., 112 z późn. zm.
WALLIS A., 1997, *Miasto i przestrzeń*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
WEJCHERT K., 1984, *Elementy kompozycji urbanistycznej*, Wyd. Arkady, Warszawa.