



Marcin Feltynowski

Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska
marcin.feltynowski@uni.lodz.pl

WYKORZYSTANIE DANYCH PRZESTRZENNYCH W PROCESIE OCENY ZMIAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO MAŁEGO MIASTA I OBSZARÓW WIEJSKICH – PRZYKŁAD GMINY MIEJSKO-WIEJSKIEJ SZCZUCIN

Streszczenie: Zmiany zagospodarowania przestrzennego gminy są jednym z elementów pozwalających na ocenę prowadzonej przez władze lokalne polityki przestrzennej. System zagospodarowania przestrzennego w Polsce pozwala gminom na opracowywanie co do zasady: fakultatywnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz obligatoryjnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dokumenty te uzupełniane są przez wydawane na szczeblu gminy decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym podlegają ocenie na podstawie weryfikacji dokumentów związanych z prowadzeniem polityki przestrzennej. Ważna okazuje się relacja między decyzjami o warunkach zabudowy a pozwoleniami na budowę, co pozwala na określenie faktycznych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy. Jest to istotne z punktu widzenia gmin prowadzących politykę przestrzenną w oparciu o decyzje lokalizacyjne. W przypadku gminy miejsko-wiejskiej Szczucin analiza pokazuje relacje między małym miastem a otaczającymi go obszarami wiejskimi, co pozwala zwizualizować i ocenić wpływ miasta na te tereny.

Słowa kluczowe: dane przestrzenne, ocena zmian zagospodarowania przestrzennego, INSPIRE, planowanie przestrzenne.

Wprowadzenie

W dobie rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych ważnym narzędziem w codziennej pracy urzędników stają się komputery. Odgrywają one rolę narzędzia wspierającego proces podejmowania decyzji w jednostkach samorządowych. Wykorzystanie urządzeń teleinformatycznych pozwala na poszerzenie wiedzy w zakresie życia codziennego oraz rynku usług, w tym również usług publicznych. Wykorzystanie internetu pozwala na promowanie jednostki terytorialnej, co ma szczególne znaczenie w przypadku gmin wiejskich

i miejsko-wiejskich, które posiadają bardzo ograniczone środki finansowe na prowadzenie tego typu działalności. Postęp technologii informacyjnych wymusza również rozwój e-administracji opartej na wzajemnych relacjach petent – urzędnik, pozwalających na wymianę dokumentów pomiędzy społecznością lokalną a władzami lokalnymi. Ważne staje się budowanie powiązań kulturowych, społecznych, gospodarczych i przestrzennych w małych społecznościach lokalnych [Heilig, 2003, s. 65-79].

Upowszechnianie informacji w internecie oraz wykorzystywanie nowych narzędzi do zarządzania jednostką terytorialną pozwala na budowanie wizerunku i może przyczynić się do poprawy efektywności pracy w urzędzie. Rozwój ICT i coraz częstsza aktywna partycypacja społeczności lokalnych we współrzędzeniu jednostkami terytorialnymi wpływa na konieczność wykorzystywania danych przestrzennych, które są powszechne w samorządach. Należy podkreślić, że ok. 80% wszystkich danych wykorzystywanych w samorządach zawiera odniesienie przestrzenne [Franklin i Hane, 1992, s. 17-22]. Powinno ono polegać na upublicznianiu informacji oraz wykorzystywaniu ich w działaniach władz samorządowych w procesie podejmowania decyzji. Istotną rolę w tym względzie odgrywa Dyrektywa INSPIRE, która wskazuje, że gromadzone dane przestrzenne powinny być dostępne dla organów administracji publicznej i wykorzystywane przez nią w ramach działań podejmowanych przez te organy. Należy podkreślić, że jednym z obszarów, dla których wskazuje się konieczność wykorzystywania danych przestrzennych, jest zagospodarowanie przestrzenne [Dyrektywa INSPIRE]. Dane z tego obszaru powinny być gromadzone i wykorzystywane przez jednostki samorządu lokalnego.

1. Analiza zmian zagospodarowania przestrzennego w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła zmiany w funkcjonującym przed 11 lipca 2003 r. systemie planowania przestrzennego oraz dostosowała go do zmian związanych z reformą administracyjną kraju. W art. 32 ustawy wskazane zostało, że władze lokalne co najmniej raz w kadencji zobowiązane są do oceny zmian w zakresie zagospodarowania przestrzennego w gminie [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym].

Ustawodawstwo związane z planowaniem przestrzennym od dnia 1 stycznia 1995 r. wprowadziło do kanonu narzędzi związanych z planowaniem przestrzennym trzy rodzaje instrumentów na poziomie gminy. Dokumentem określającym politykę przestrzenną władz lokalnych jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jest to dokument obligatoryjny, sporządzany dla całej jednostki w jej granicach administracyjnych. Dylematy związane z tym narzędziem wynikają z faktu, że dokument ten staje się wytyczną jedynie dla urzędników i podmiotów podległych władzy lokalnej. Społeczność lokalna nie ma obowiązku stosować się do wytycznych zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a dokument nie może być podstawą wydawania decyzji administracyjnych.

Inny charakter w polskim prawie dotyczącym planowania przestrzennego mają plany miejscowe, które co do zasady są opracowaniami fakultatywnymi. Opracowania po przyjęciu przez radę gminy stają się aktem prawa miejscowego, co skutkuje obo-

wiązkiem przestrzegania przepisów przez całą społeczność lokalną. Fakultatywność tych dokumentów prowadzi jednak do sytuacji, że nie wszystkie gminy decydują się na opracowywanie tych dokumentów. Widoczne jest to również w corocznie publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny danych, według których jedynie 28,6%¹ powierzchni naszego kraju pokryte jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja taka wynika z faktu wprowadzenia alternatywy dla planów miejscowych w przepisach dotyczących planowania przestrzennego. Ustawa z 2003 r. podtrzymała możliwość zastępowania planów zagospodarowania przestrzennego decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które stają się alternatywą dla polityki przestrzennej prowadzonej na podstawie aktów prawa miejscowego.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są decyzjami administracyjnymi, które w sytuacji braku planu miejscowego stają się podstawą do uzyskania pozwolenia na budowę. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy w 2012 r. przekroczyła 141 tys., natomiast w 2013 r. – 129 tys. Należy podkreślić, że rokrocznie liczba decyzji maleje, na co ma wpływ sytuacja gospodarcza oraz przede wszystkim rosnąca powoli powierzchnia kraju objęta planami zagospodarowania przestrzennego. Decyzje wciąż są dokumentem pozwalającym na pominięcie konieczności ustalenia reguł związanych z zagospodarowaniem przestrzeni w miejscowych planach zagospodarowania.

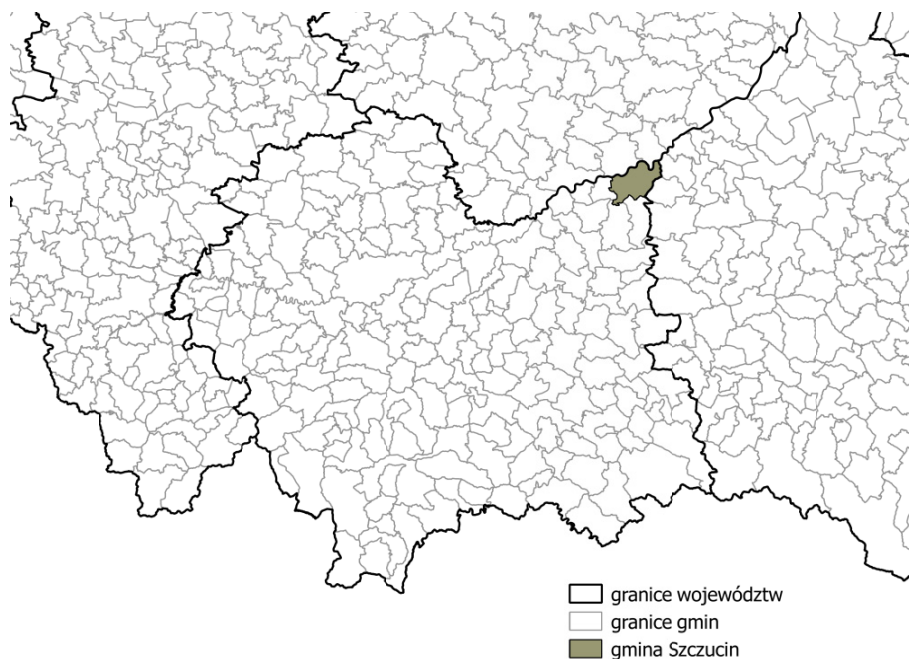
Wszystkie trzy rodzaje dokumentów stają się podstawą opracowywanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta analizy zmian w zakresie zagospodarowania przestrzennego w gminie. Dodatkowym elementem w tego typu analizach może być fakt stanowienia decyzji administracyjnych na poziomie powiatu, to jest decyzji pozwolenia na budowę, które dają odpowiedź, ile z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zostało „skonsumowanych” i wpłynęło faktycznie na zmianę zagospodarowania przestrzennego gminy. Wszystkie te dokumenty stają się podstawą do wnioskowania o stanie planowania przestrzennego gminy oraz aktualności studium i planów miejscowych.

2. Dane mające odniesienie przestrzenne wykorzystywane w analizie zmian zagospodarowania przestrzennego gminy Szczucin

Gmina Szczucin jest gminą miejsko-wiejską położoną w północno-wschodniej części województwa małopolskiego, w powiecie dąbrowskim. Jest ona gminą graniczącą z województwami świętokrzyskim i podkarpackim. Północną granicę gminy stanowi Wisła. Ważnym elementem związanym z położeniem gminy jest przebiegająca przez nią droga krajowa 73 łącząca Tarnów z Kielcami. W 2012 r. gmina liczyła ponad 13 300 mieszkańców, z czego 31,3% ludności zamieszkiwało miasto Szczucin. W ostatnich latach sytuacja ludnościowa gminy nie uległa radykalnym zmianom, ponieważ w odniesieniu do 2010 r. liczba ludności zmniejszyła się o 62 osoby. Ludność ta zamieszkiwała obszar 119 km², z czego 7 km² leżało w granicach miasta. Należy uznać, że miasto Szczucin należy do grupy miast małych, zgodnie z przyjętą przez GUS klasyfikacją wielkości miast, która wskazuje, że do miast małych można zaliczyć ośrodki charakteryzujące się kryterium ludnościowym poniżej 20 tys. mieszkańców. Podobne przekonanie widoczne jest w literaturze przedmiotu, gdzie wskazuje się, że kryterium ludnościowe pozwala na

¹ Dane dla 2013 r., wg Banku Danych Lokalnych GUS.

zakwalifikowanie miast do odpowiedniej grupy klasyfikacyjnej [Mayfield, Courtney, Tranter i Jones, 2005, s. 270; Heffner, 2008, s. 285; Runge, 2011, s. 66-87]. Powiązanie małych miast z obszarami wiejskimi jest szczególnie widoczne w przypadku gmin miejsko-wiejskich, które co do zasady wymuszają na władzach lokalnych konieczność dostosowania decyzji do różnej charakterystyki obszarów jednostki samorządowej. Staje się to również zaletą w procesie decyzyjnym z uwagi na fakt, że zmiany wprowadzane na styku tych obszarów pozostają w jurysdykcji jednej władzy samorządowej.



Rys. 1. Położenie gminy Szczucin

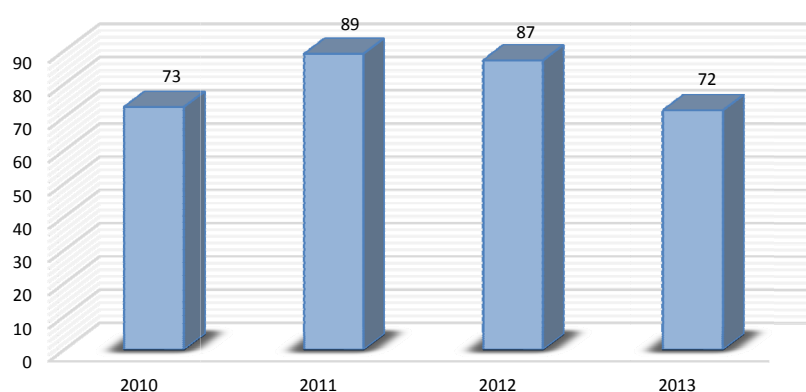
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CODGiK.

Podstawą podjętych analiz stanu zagospodarowania przestrzennego gminy stały się materiały przekazane przez władze gminy. W skład materiałów wejściowych prowadzonych analiz weszły: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sześć planów miejscowych sporządzonych dla obszaru gminy w latach 1998-2006, które swą powierzchnią obejmowały jedynie 0,7% gminy na koniec 2013 r. Należy podkreślić, że największy plan miejscowy obejmował blisko 40 ha powierzchni gminy, natomiast najmniejszy zaledwie 0,1 ha. Materiały te zostały uzupełnione o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w podziale na decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dodatkowy materiał dostarczony przez władze dotyczył wniosków składanych przez mieszkańców w zakresie zmian przeznaczenia terenów w gminie. Dokumentację uzupełniającą stanowiły, otrzymane z dąbrowskiego Starostwa Powiatowego, decyzje administracyjne dotyczące pozwoleń na budowę.

Wszystkie materiały pomimo faktu, że należy je zaliczyć do grupy danych przestrzennych, zostały przekazane w formie papierowej lub jako materiały w plikach graficznych bądź formacie plików pakietu MSOffice. Takie dane nie stanowią podstawy do wykonywania analiz przestrzennych oraz ich oceny w zakresie przemian zagospodarowania przestrzennego w gminie. Dane te stały się jednak podstawą do zgeoreferowania i digitalizacji otrzymanych materiałów poprzez wprowadzenie ich na mapy, które pozwoliły na dalszą weryfikację dokumentacji wejściowej otrzymanej od władz lokalnych. Należy podkreślić, że w przypadku prowadzenia tego typu analiz nie jest konieczne przekazywanie pełnych rejestrów gminnych dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ponieważ informacje te zostały pozbawione danych osobowych, przez co możliwe było ich przetwarzanie w zgodzie z Ustawą o ochronie danych osobowych. Forma, w jakiej zostały przekazane dokumenty, wymagała dodatkowych nakładów pracy związanych z wprowadzeniem danych na zdigitalizowanych mapach w programie QantumGIS. Dzięki temu można było prowadzić dalsze rozważania związane z analizą przestrzenną i atrybutową danych pozyskanych od władz lokalnych.

3. Analiza zmian zagospodarowania przestrzennego gminy Szczucin

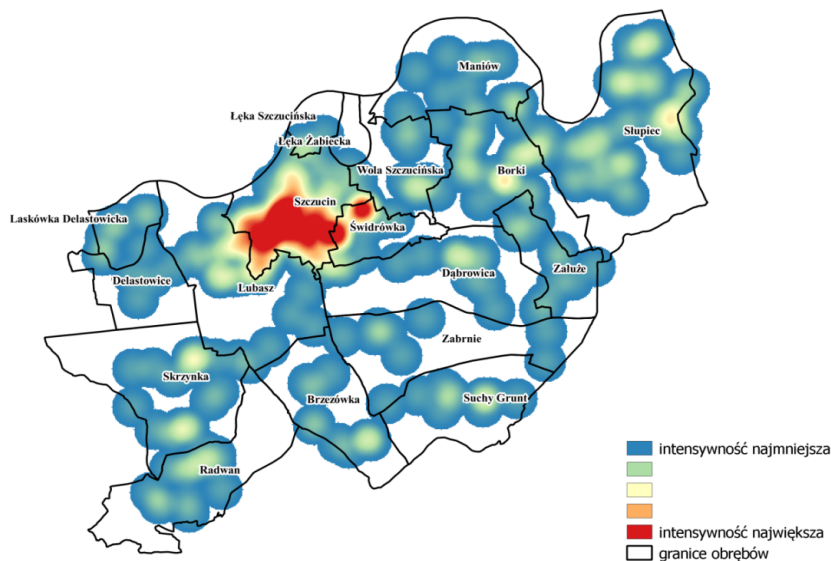
Z uwagi na fakt, że gmina posiadała bardzo małą powierzchnię objętą planami zagospodarowania przestrzennego, najważniejszą część analiz stanowiły wnioski dotyczące wpływu decyzji o warunkach zabudowy na zmiany przestrzenne w gminie. Analiza tych materiałów dotyczyła okresu 2010 – wrzesień 2013. W analizowanym przedziale czasowym w gminie zostało wydanych 321 decyzji o warunkach zabudowy, a największa ich liczba wydana została w latach 2011 i 2012, odpowiednio 89 i 87 decyzji. W analizowanym okresie 67% decyzji o warunkach zabudowy związanych było z zamierzeniami budowlanymi dotyczącymi sfery mieszkaniowej, a 19% dokumentów dotyczyło budynków i budowl gospodarczych. Pozostałe 14% decyzji związanych było z zamierzeniami budowlanymi dotyczącymi sfery usług, produkcji oraz innymi zamierzeniami.



Wykres 1. Liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w latach 2010-2013

Źródło: Na podstawie danych Urzędu Gminy Szczucin.

Należy uznać, że największa intensywność w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy ma miejsce na terenie miasta Szczucin, gdzie wydano 35,5% wszystkich decyzji. Dużą liczbą wydanych dokumentów charakteryzuje się obręb Słupiec, gdzie zlokalizowano 14,3% wszystkich decyzji o warunkach zabudowy. Przeciwnie dla wskazanych obszarów był obręb Łęka Żabińska, gdzie w analizowanym okresie nie zlokalizowano żadnego zamierzenia budowlanego. Pozostałe 15 obszarów gminy charakteryzowało się liczbą decyzji o warunkach zabudowy wahającą się w przedziale od 1,5% do 6,2% wszystkich decyzji administracyjnych.



Rys. 2. Intensywność wydawania decyzji o warunkach zabudowy w gminie Szczucin

Źródło: Na podstawie danych Urzędu Gminy Szczucin.

Jako że miasto Szczucin charakteryzuje się największą intensywnością wydawania decyzji o warunkach zabudowy, podjęto próbę analizy ich położenia. Lokalizacja decyzji zgodna jest z naturalnym położeniem miasta, którego granica przebiega na Wiśle. W związku z tym decyzje o warunkach zabudowy lokalizowane są w kierunku południowym od centrum miasta. Duże skupisko decyzji znajduje się również w obszarach Lubacz i Świdrówka przy granicy z miastem. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do obszaru Łęka Szczucińska, choć natężenie wydawanych tam decyzji jest mniejsze niż w przypadku dwóch poprzednich obszarów. Drugim obszarem, który charakteryzuje się dużą presją w odniesieniu do nowej zabudowy, jest obszar Słupiec. Mniejszą intensywnością wydawanych decyzji charakteryzują się obszary Borki i Skrzynka. Pozostałe tereny gminy nie odznaczają się znacznymi wartościami decyzji o warunkach zabudowy dotyczącymi zamierzeń budowlanych.

Wnioskiem płynącym z analizy lokalizacji decyzji o warunkach zabudowy jest wskazanie potencjalnych terenów, dla których władze lokalne mogą sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Analiza pozwala zidentyfikować obsza-

ry gminy narażone na silną antropopresję i chęć lokalizowania na wskazanych terenach inwestycji wpływających na stan zagospodarowania przestrzennego, zrównoważony rozwój i ład przestrzenny.

Ważną kwestią w analizach przestrzennych prowadzonych na potrzeby oceny zmian zagospodarowania przestrzennego jest weryfikacja liczby wydanych pozwoleń na budowę w adekwatnym przedziale analizy. Pozwala to na stwierdzenie, ile spośród wydanych decyzji o warunkach zabudowy przeszło w tym samym czasie procedurę związaną z wydaniem pozwolenia na budowę. Dane pozwalają na stwierdzenie, iż jedynie 40% z wydanych w tym okresie decyzji o warunkach zabudowy zostało „skonsumowanych” w postaci pozwolenia na budowę, a tym samym wpłynęło na zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym. Pozostałe pozwolenia na budowę powstały w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy nie pochodzące z analizowanego okresu bądź zostały wydane w oparciu o nieliczne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone w gminie. W ostatnim przypadku niespełna 6% decyzji pozwolenia na budowę wydanych zostało dla terenów objętych planami miejscowymi. Dominującym pod względem liczby decyzji pozwolenia na budowę jest obszar miasta Szczucina oraz obręb Świdrówka w pasie przylegającym do granic miasta. Pozostałe obszary gminy nie podlegają tak dużej presji pod względem zmian w zagospodarowaniu przestrzennym obserwowanej na podstawie wydanych decyzji pozwolenia na budowę.

Podsumowanie

Ocena zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Szczucin z uwagi na znikome pokrycie gminy planami miejscowymi opierała się na wnioskowaniu opartym na decyzjach administracyjnych. W podobnej sytuacji znajduje się wiele gmin miejsko-wiejskich oraz małych miast. Co ważne, analizy pozwoliły wykazać, że największą intensywnością pod względem zmian w zagospodarowaniu przestrzennym charakteryzuje się obszar miasta Szczucin, jednak zmiany te nie pozostają bez wpływu na otaczające miasto tereny wiejskie. Położenie gminy powoduje, że zmiany przestrzenne mogą zachodzić jedynie na wschód, zachód i południe miasta, ponieważ od północy gminę zamyka Wisła.

Zmiany związane z zagospodarowaniem przestrzennym oraz ruch inwestycyjny na terenie gminy pokazują, że nie wszystkie decyzje o warunkach zabudowy są zgodne z założeniami studium uwarunkowań i kierunków jej zagospodarowania przestrzennego. Są to incydentalne przypadki, jednak pokazują one ułomność polskiego prawa związanego z planowaniem przestrzennym, gdzie dokument obligatoryjny – studium – nie musi być respektowany przez mieszkańców w procesie dokonywania zmian w zagospodarowaniu gminy. Wymaga to zrewidowania polskiego prawa w celu utrzymania ładu przestrzennego oraz działania w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Analiza wykazała również, że największa korelacja między miastem a sąsiednim obrębem zachodzi w przypadku Szczucina i obrębu Świdrówka. Sytuacja ta była zauważalna zarówno w przypadku decyzji o warunkach zabudowy, jak również w przypadku pozwoleń na budowę. W jednym i drugim przypadku decyzje administracyjne wydawane na terenie gminy wpływały w znaczący sposób na zmiany zagospodarowania przestrzennego w obszarze przygranicznym Szczucina. Sytuacja taka jest istotna z punktu widzenia małych miast, które w podziale administracyjnym stanowią wydzielone jednostki, czyli

gminy miejskie. Zmiany związane z przestrzenią przygraniczną miasta zależą wtedy od władz innych gmin i niekoniecznie są zgodne z wizją przestrzennego rozwoju miasta. Należy uznać, że sytuacja gmin miejsko-wiejskich z tego punktu widzenia pozwala na spójne rozwiązywanie problemu rozlewania się miasta na obszary je otaczające.

Kolejnym wnioskiem z analiz jest fakt, że skupienie na niektórych obszarach dużej liczby decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwoleń na budowę powinno dać sygnał władzom gminy, że są to obszary atrakcyjne i konieczna jest ich ochrona przez prawo lokalne. Ochrona ta powinna polegać na tworzeniu planów miejscowych, które są jedynym dokumentem pozwalającym myśleć o utrzymaniu ładu przestrzennego i równowadze rozwoju, zarówno w gminach miejsko-wiejskich, posiadających w swoich granicach małe miasta, jak również na pozostałych obszarach naszego kraju bez względu na ich charakter administracyjno-prawny.

Literatura

- Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz.U. L 108 z 25/04/2007.
- Franklin C., Hane P. (1992), *An Introduction to GIS: Linking Maps to Databases*, Database, 15(2) April.
- Heffner K. (2008), *Funkcjonowanie miast małych w systemie osadniczym Polski w perspektywie 2033 r.* [w:] *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, t. I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Heilig G. (2003), *Information Society and the Countryside: Can Internet-based System Bring Income Alternatives to Rural Areas?* [w:] J. Bański, J. Owsinski (eds.), *Alternatives for European Rural Areas, Rural Areas and Development*, 1, ERDN, Warszawa.
- Mayfield L., Courtney P., Tranter R., Jones P. (2005), *The Role of Small and Medium-sized Towns in Rural Development. Final Report – Appendixes*, Raport projektu badawczego finansowanego ze środków Programu Ramowego Komisji Europejskiej „Rola małych i średnich miast w rozwoju obszarów wiejskich rok trzeci”.
- Runge A. (2011), *Medium-sized Towns in the Context of Size Structural Changes of Towns in Poland* [w:] A. Runge, A. Kuczabski (eds.), *Medium-sized Towns of Central-Eastern Europe in the Period of Economic System Transformation and Social Changes*, National Academy of Public Administration at the President of Ukraine, Kharkiv Regional Institute of Public Administration, Kharkiv.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Dz.U. 1997, nr 133, poz. 883 z późn. zm.

**THE USE OF SPATIAL DATA IN THE ASSESSMENT OF LAND-USE CHANGES
OF SMALL TOWN AND RURAL AREAS – THE EXAMPLE OF URBAN-RURAL
COMMUNE SZCZUCIN**

Summary: Changes in land-use planning are one of the elements for an assessment spatial policy carried out by the local authority. Polish spatial planning system determine that communes prepares local land-use plans and studies of conditions and directions of spatial development. These documents are supplemented by planning permission.

Changes in land-use are assessed on the basis of these three documents. Analysis of these documents allows to demonstrate consistency between the spatial planning documents in commune. It allows to analyze goals of the authorities in the field of spatial planning. One of the most important relations is the relation between planning permission and building permit decision, which allows to determine the actual changes in the land-use in the commune. These analysis show the impact of small town on the rural areas surrounding it.

Spatial data used in this type of analysis are the basis for appropriate decision making related to the functioning of communes. Article is an example of conducting this type of analysis by using open source software and real data coming from Szczucin commune.

Keywords: spatial data, evaluation of changes of spatial planning, INSPIRE, spatial planning.