Ład przestrzenny
w województwie kujawsko-pomorskim

Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania

Autorzy

Leszek Kozłowski

Beata Bielska

Anna Brzezińska-Rawa

Sławomir Flanz

Wojciech Goszczyński

Arkadiusz Karwacki

Wojciech Knieć

Grzegorz Koziński

Izabela Kurowska

Tomasz Marcysiak

Przemysław Mentkowski

Adam Podhorecki

Krzysztof Rogatka

Jan Wojciech Skowroński

Mateusz Skrzatek

Justyna Sobczak-Piąstka

Marcin Sobiech

Barbara Szyda

Adam Wincek

Współpraca

Zbigniew Wajer

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk o Ziemi

Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
Departament Rozwoju Regionalnego

Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim

Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania

Toruń 2016

Autorzy

Leszek Kozłowski, Beata Bielska, Anna Brzezińska-Rawa, Sławomir Flanz, Wojciech Goszczyński, Arkadiusz Karwacki, Wojciech Knieć, Grzegorz Koziński, Izabela Kurowska, Tomasz Marcysiak, Przemysław Mentkowski, Adam Podhorecki, Krzysztof Rogatka, Jan Wojciech Skowroński, Mateusz Skrzatek, Justyna Sobczak-Piąstka, Marcin Sobiech, Barbara Szyda, Adam Wincek

Tytuł

Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania

Współpraca

Mgr inż. architekt Zbigniew Wajer, Pełnomocnik Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Ładu Przestrzennego

Recenzent

Dr nauk ekonomicznych, mgr inż. architekt Adam Kowalewski

Miejsce i rok wydania: Toruń, 2016.

Wydawca: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
we współpracy z Wydziałem Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

ISBN 978-83-940411-5-1

Opracowanie sfinansowano ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu oraz budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu

WOJEWÓDZTWO KUJAWSKO-POMORSKIE

Kierownik projektu: dr Leszek Kozłowski

© Województwo Kujawsko-Pomorskie

Niniejsze dzieło jest objęte prawami autorskimi. Cytowanie fragmentów pracy i powoływanie się na sformułowania w niej zawarte jest możliwe tylko z podaniem źródła. Powielanie i rozpowszechnianie fragmentów lub całości pracy bez zgody właściciela praw jest zabronione.

Sposób cytowania wydawnictwa:
Kozłowski L. i inni, 2016, *Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania*, UMWKP – WNoZi UMK, Toruń.

Cytowanie wydawnictwa w dorobku autorów:
[Nazwisko Imię Autora] i inni, 2016, *Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania*, UMWKP – WNoZi UMK, Toruń.

... w każdym regionie, w każdym mieście i doprawdy w każdym sąsiedztwie są wyjątkowe miejsca, które symbolizują ten teren i korzenie ludzi go zamieszkujących. Mogą to być zarówno zakątki pięknej przyrody, jak i ślady historyczne minionych wieków. Niezależnie od formy są to miejsca niezbędne.

***

Ludzie nie będą w stanie zachować swoich duchowych korzeni i związków z przeszłością, jeżeli świat fizyczny, w którym żyją, nie będzie również podtrzymywał tych relacji.

Christopher Alexander i inni, *Język wzorców. Miasta – budynki – konstrukcja*,
Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2008, s. 134.

Spis treści

Lista skrótów 10

Streszczenie 13

Wstęp. Pojęcie ładu przestrzennego 17

I. Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego 25

1.1. Stan prawny w zakresie kształtowania ładu przestrzennego 25

1.2. Metody i kryteria oceny ładu przestrzennego 32

1.3. Obszary problemowe w przestrzeni województwa 38

1.4. Przyczyny dewastacji przestrzeni 50

1.4.1. Źródła ładu przestrzennego 50

1.4.2. Symptomy i skutki nieładu przestrzennego 51

1.4.3. Przyczyny nieładu przestrzeni w skali ogólnopolskiej 54

1.4.4. Identyfikacja problemów i konfliktów przestrzennych w województwie kujawsko-pomorskim 56

1.4.5. Przyczyny prawne nieładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim 57

1.4.6. Przyczyny dewastacji przestrzeni w aspekcie urbanistycznym w województwie kujawsko-pomorskim 60

1.4.7. Identyfikacja głównych przyczyn dewastacji przestrzeni w aspekcie funkcjonalnym w województwie kujawsko-pomorskim. 64

1.5. Obszary ładu przestrzennego i jego uwarunkowania 67

1.6. Przykłady dobrych i niekorzystnych dla ładu przestrzennego praktyk 81

1.7. Wpływ inwestycji energetycznych i górniczych na stan przestrzeni 100

1.7.1. Złoża kopalin 100

1.7.2. Odnawialne źródła energii 102

1.8. Nowoczesne metody projektowania i realizacji budynków oraz zespołów urbanistycznych 108

1.9. Opinie i postawy mieszkańców względem ładu przestrzennego 110

Wstęp – uwagi metodologiczne 110

1.9.1. Studium przypadku nr 1. Duże miasto – Toruń. Ład przestrzenny z perspektywy obywatelskiej 112

1.9.2. Studium przypadku nr 2. Małe miasto – Golub-Dobrzyń. Ład przestrzenny z perspektywy kulturowej 119

1.9.3. Studium przypadku nr 3. Gmina podmiejska – Lubicz. Ład przestrzenny z perspektywy instytucjonalnej 126
1.9.4. Studium przypadku nr 4. Gmina rolnicza – Kęsowo (powiat tucholski). Ład przestrzenny z perspektywy funkcjonalnej 134
1.9.5. Ład przestrzenny a ład społeczny 148
1.10. Delimitacja obszarów ładu i nieładu przestrzennego w skali województwa oraz zarys tendencji dalszego kształtowania przestrzeni w województwie kujawsko-pomorskim..... 155
II. Założenia polityki kształtowania ładu przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości działania samorządu województwa..... 162
2.1. Wymogi ochrony przestrzeni..... 165
2.1.1. Wymogi ochrony przestrzeni do uwzględnienia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa 165
2.1.2. Wymogi ochrony przestrzeni i propozycje działań naprawczych do uwzględnienia w kujawsko-pomorskim programie kształtowania ładu przestrzennego oraz „Planie działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim” 166
2.1.3. Wymogi ochrony przestrzeni w regionalnych zasadach i standardach kształtowania ładu przestrzennego..... 170
2.1.4. Ład przestrzenny a rozwój zrównoważony..... 176
2.2. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego 179
2.2.1. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla jednostek samorządu terytorialnego 180
2.2.2. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla ustawodawcy i administracji budowlanej 188
2.2.3. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla instytucji i organizacji zajmujących się problematyką mającą wpływ na kształtowanie przestrzeni 191
2.2.4. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla uczestników konkursów architektoniczno-urbanistycznych..... 195
2.3. Propozycje przedsięwzięć oddziałujących na postawy i zachowania społeczeństwa 199
2.3.1. Wiedza i edukacja 200
2.3.2. Udział mieszkańców w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią 204
2.3.3. Praktyka oraz innowacje 207
2.3.4. Propozycje przedsięwzięć, finansowanych w szczególności ze środków RPO, mechanizmu norweskiego oraz środków WFOŚ, w zakresie kultury, edukacji, nauki i partycypacji społecznej 211
2.3.5. Koncepcja miejsca „Przestrzenie kultury” jako przykład możliwych rozwiązań edukacyjno-kulturowych ukierunkowanych na kształtowanie świadomości społecznej..... 214
2.3.6. Warstwa geoportalu „ład przestrzenny” jako narzędzie partycypacji społecznej, wspomagające kształtowanie ładu przestrzennego 217

2.4. Propozycje zmian regulacji prawnych kształtujących ład przestrzenny.....224
Najważniejsze założenia systemu kształtowania przestrzeni, zawarte w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego.....226
Dylematy i oczekiwania ekspertów i praktyków wobec projektowanej ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany.....228
Konsekwencje wprowadzenia KUB dla samorządu wojewódzkiego.....231
2.5. Kryteria oceny planowania i realizacji inwestycji, mających wpływ na stan przestrzeni, wspieranych środkami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020.....235
2.6. Propozycje monitoringu ładu przestrzennego.....240
2.7. Propozycje wykonania różnych dodatkowych analiz, ekspertyz oraz projektów 246
Bibliografia..... 249
Wykaz aktów prawnych..... 255
Słownik pojęć..... 257
Spis tabel i rycin..... 261
Informacja o autorach 266
Lista uczestników seminariów, poświęconych zagadnieniom ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim..... 268
Załączniki..... 271
Załącznik 1. Wykaz złóż kopalin, elektrowni wiatrowych i małych elektrowni wodnych w województwie kujawsko-pomorskim.....271
Załącznik 2. Kierunki i programy sformułowane w celach strategicznych SRW, związane z ładem przestrzennym.....282
Załącznik 3. Wybrane prace Zespołu ds. Ładu Przestrzennego 284
Załącznik 4. Służby planowania przestrzennego w Polsce.....288

Lista skrótów

Skróty nazw aktów prawnych, użytych w tekście:

- **konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.)
- **Kodeks cywilny** (**k.c.**) – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.)
- **Kodeks postępowania administracyjnego** (**k.p.a.**) – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868 i 996)
- **Prawo budowlane** (**pr.bud.**) – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.)
- **Prawo ochrony środowiska** (**p.o.ś.**) – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.)
- **Prawo geodezyjne i kartograficzne** (**p.g.k.**) – ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r. poz. 520 ze zm.)
- **ustawa deregulacyjna** – ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768)
- **ustawa krajobrazowa** – ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774)
- **ustawa o gospodarce nieruchomościami** (**u.g.n.**) – ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.)
- **ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych** (**u.o.g.r.l.**) – ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.)
- **ustawa o ochronie przyrody** – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.)
- **ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (**u.p.z.p.**) – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.)
- **ustawa o rewitalizacji** – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)
- **ustawa ocenowa** – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, 831, 961 i 1250)

Pozostałe skróty:

- **plan miejscowy** (**mpzp**) – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
- **studium** (**suikzp**) – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
- **plan województwa** (**pzpw**) – plan zagospodarowania przestrzennego województwa
- **Kodeks urbanistyczno-budowlany** (**KUB**)– projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany z dnia 30 września 2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa
- **KPZK 2030** – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
- **NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- **SN** – Sąd Najwyższy
- **TK** – Trybunał Konstytucyjny
- **WSA** – wojewódzki sąd administracyjny

Streszczenie

Ład przestrzenny jest głównym celem polityki przestrzennej wszystkich szczebli planowania i zarządzania rozwojem. Jest to stan uporządkowania przestrzeni, który uwzględnia uwarunkowania przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne zrównoważonego rozwoju. Ponieważ ład jest warunkowany kulturowo, jego kryteria zależą od systemu aksjologicznego i kondycji moralnej społeczeństwa. Ład jest subiektywny i zmienny w czasie, także z powodu dynamiki zmian w środowisku życia człowieka. Jest on obrazem sposobu organizacji życia społecznego i ładu społecznego.

Celem opracowania było wskazanie obszarów ładu i nieładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim oraz ich przykładów, zaproponowanie zasad jego kształtowania i rekomendacji dla samorządów w zakresie polityki przestrzennej, ukierunkowanych na ład w przestrzeni. Praca ma także wskazać sposoby działań, umożliwiających kształtowanie postaw i świadomości społecznej w kwestii ładu.

System kształtowania przestrzeni w Polsce opiera się na przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[1] oraz na regulacjach rozproszonych w kilkudziesięciu innych ustawach. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej odbywa się na szczeblu samorządu gminnego, poziomie powiatu, województwa i kraju. Jednak istniejące w Polsce prawo kształtowania przestrzeni jest wadliwe i wymaga pilnej zmiany. Przygotowywany Kodeks urbanistyczno-budowlany ma unormować kwestie formowania przestrzeni i ładu.

Metoda badania stopnia uporządkowania przestrzeni zależy od rodzaju układu odniesienia przestrzennego. W skali miejsca bada się ład w aspekcie fizjonomicznym (estetycznym, wizualnym, architektonicznym, np. budynku, gospodarstwa, miejsca, ulicy, osiedla), natomiast w wymiarze lokalnym (okolicy, wsi, obrębu, miasteczka, miasta, zespołu miejskiego, gminy, powiatu) analizuje się aspekt morfologiczny ładu (strukturalny, lokalny, urbanistyczny, krajobrazowy). Na poziomie regionu (województwa, kraju) badaniu podlega ład w ujęciu funkcjonalnym (planistycznym, regionalnym, społeczno-ekonomicznym).

Kryteria identyfikacji oraz oceny ładu przestrzennego to zestaw miar, które są pochodnymi subiektywnych metod i narzędzi analizy: dokumentacyjnych (analiza planów, porównanie stanu faktycznego z planami oraz innymi dokumentami), statystycznych (zestawianie danych statystycznych, np. metoda wskaźnikowa), percepcyjnych (obserwacji, porównanie stanu faktycznego ze wzorcami mentalnymi i wyobrażeniami o przestrzeni), lub mieszanych (porównanie stanu faktycznego z dokumen-

[1] Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm. Dalej: „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym".

tami, statystyką i wyobrażeniami). Generalną zasadą wyznaczania kryteriów ładu/nieładu przestrzennego w skali lokalnej powinno być badanie zgodności położenia, formy i funkcji analizowanego obiektu, zbioru, struktury, obszaru lub innego elementu przestrzeni z warunkami (predyspozycjami) przestrzeni, sąsiedztwem (zagospodarowaniem w otoczeniu) i planem (przypisaną rolą). Trzy podstawowe kryteria ładu przestrzennego to: kryterium estetyczne, badające fizjonomię otoczenia; kryterium normatywne, sprawdzające zgodność morfologii przestrzeni z normami oraz kryterium efektywności, analizujące funkcjonalność systemu. Obszary ładu przestrzennego powinny spełniać wszystkie wymienione warunki.

Omawiając przyczyny dewastacji przestrzeni i nieładu należy poczynić rozróżnienie pomiędzy źródłami ładu/nieładu, a przyczynami, symptomami i skutkami nieładu. Źródłami ładu przestrzennego są: prawo stanowione, polityka przestrzenna oraz inwestycyjna samorządów, świadomość społeczna i postawy mieszkańców, a także praktyki inwestorów. Zaburzenia tych źródeł wywołują nieład. Symptomy nieładu przestrzennego są dostrzegalne i odczuwalne przez użytkowników przestrzeni, natomiast skutki społeczne i ekonomiczne są bardzo poważne i trudniejsze do identyfikacji oraz oszacowania.

Przyczyny nieładu przestrzeni mają charakter ogólnopolski – najważniejsze z nich to: ułomne i niespójne prawo, brak rządowej polityki przestrzennej, brak hierarchiczności planowania, odrębność planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego oraz utrwalone przekonanie o równoznaczności prawa własności z prawem do zabudowy.

Problemy przestrzenne w województwie kujawsko-pomorskim mają zróżnicowany charakter. Są to problemy estetyczne, strukturalne i funkcjonalne. Występują one łącznie lub samodzielnie na obszarze całego województwa, ze szczególnym natężeniem wokół większych miast i na styku różnych funkcji (sposobów użytkowania przestrzeni). Najpoważniejsze z nich to: rozpraszanie zabudowy, nieład architektoniczno-urbanistyczny, deformowanie przestrzeni przez inwestycje górnicze i energetyczne (kopalnie surowców mineralnych i farmy wiatrowe), lokalizowanie inwestycji uciążliwych (np. przemysłu rolniczego) w pobliżu osad ludzkich, niespójność relacji obszarów posiadających potencjał rozwoju, słabe powiązania między miejscami zamieszkania i pracy, produkcji i konsumpcji, itp. Inwestycje w odnawialne źródła energii przy zachowaniu zasad ładu przestrzennego nie muszą wywoływać negatywnych skutków dla krajobrazu. Identyfikacja problemów i konfliktów przestrzennych w województwie kujawsko-pomorskim pozwoliła wskazać na przyczyny prawne jako główne źródło nieładu przestrzennego. Skutkiem złego prawa jest dewastacja przestrzeni w aspekcie urbanistycznym i funkcjonalnym.

Obszary ładu przestrzennego nie mają charakteru ciągłego. Tworzą je przede wszystkim tereny objęte ochroną prawną: parki narodowe i krajobrazowe, następnie kompleksy leśne, historyczne centra średniowiecznych miast lokacyjnych oraz tereny zaprojektowane i zrealizowane według przyjętego planu (bez względu na istnienie planu miejscowego). Współcześnie istnieją już metody i narzędzia kształtowania ładu w przestrzeni. Nowoczesne metody projektowania i realizacji budynków oraz zespołów urbanistycznych pozwalają unikać tworzenia obiektów i obszarów zabudowy niespójnych z otoczeniem.

W ramach projektu zrealizowano badanie socjologiczne opinii oraz postaw mieszkańców województwa względem ładu przestrzennego, obejmujące cztery studia przypadków: 1) duże miasto – Toruń (ład przestrzenny z perspektywy obywatelskiej); 2) małe miasto – Golub-Dobrzyń (ład z perspektywy kulturowej); 3) gmina podmiejska – Lubicz (ład przestrzenny z perspektywy instytucjonalnej) i 4) gmina rolnicza – Kęsowo (ład z perspektywy funkcjonalnej). Ponadto przeanalizowano związki ładu przestrzennego z ładem społecznym. Główne wnioski z badania: skuteczna i racjonalna polityka przestrzenna powinna być tworzona przy udziale mieszkańców i z uwzględnieniem interesów inwestorów; podstawowym problemem społecznym w zakresie ładu jest słabo ukształtowana tożsamość lokalna mieszkańców i wynikający z niej brak zainteresowania jakością przestrzeni życia; konieczne są nowe metody uczestnictwa społeczności lokalnej w rozwoju przestrzennym oraz edukacja estetyczna; na obszarze województwa dominują: niska aktywność społeczna, niski poziom zainteresowania sprawami lokalnymi, powszechne niezrozumienie sensu dbania o ład przestrzenny, zwłaszcza w formie rygorów prawnych.

Dalszy przebieg procesów kształtowania przestrzeni w województwie kujawsko-pomorskim jest uzależniony od zmian prawa, przede wszystkim od wprowadzenia w życie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. W wyniku reformy prawa negatywne procesy przestrzenne mogą zostać wyhamowane, a niekorzystne zjawiska ograniczone. Brak reakcji ustawodawcy spowoduje pogłębianie się procesów chaotycznej suburbanizacji i niekontrolowanego rozpraszania zabudowy, niszczenia krajobrazu i dewastacji środowiska przyrodniczego.

Założenia polityki kształtowania ładu przestrzennego muszą uwzględniać zarówno istniejące uwarunkowania przyrodnicze, społeczne i gospodarcze, jak i możliwości działania samorządu województwa. Wymogi ochrony przestrzeni to zestaw warunków, które muszą być spełniane przez politykę przestrzenną. Obejmują wskazania planistyczne, społeczne i ekonomiczne. Wśród wymogów ochrony przestrzeni do uwzględnienia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa znajdują się: postulat wprowadzenia kryteriów ekonomicznych do planowania przestrzennego i monitorowanie procesów przestrzennych.

Kujawsko-pomorski program kształtowania ładu przestrzennego powinien stanowić dla samorządu wojewódzkiego i władz lokalnych punkt odniesienia dla polityki przestrzennej i działań kształtujących przestrzeń. Jego konkretyzacją powinien być plan działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w województwie. Obydwa dokumenty powinny być skoordynowane ze strategią rozwoju i planem zagospodarowania województwa.

Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego obejmują wskazania, które powinny być uwzględniane w działaniach planistycznych, projektowych oraz inwestycyjnych w województwie, realizowanych na zlecenie lub współfinansowane przez Województwo. Zasady te nie odbiegają znacząco od ogólnie przyjętych reguł planowania i zagospodarowania przestrzennego. Między innymi powinny one uwzględniać podstawy rozwoju zrównoważonego.

Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego zostały sformułowane dla jednostek samorządu terytorialnego, administracji budowlanej, ustawodawcy, instytucji i organizacji zajmujących się problematyką mającą wpływ na kształtowanie ładu przestrzennego, oraz dla uczestników konkursów architektoniczno-urbanistycznych.

Wśród propozycji przedsięwzięć oddziałujących na postawy i zachowania społeczeństwa znalazła się koncepcja miejsca „Przestrzenie kultury" jako przykład możliwych rozwiązań edukacyjno-

kulturowych ukierunkowanych na kształtowanie świadomości społecznej. Inną propozycją jest warstwa „Ład przestrzenny" w geoportalu województwa, zarządzanym przez Infostradę Kujaw i Pomorza, jako narzędzie partycypacji społecznej, wspomagające kształtowanie ładu przestrzennego. Ponadto województwo powinno podjąć działania edukacyjne i kulturotwórcze w celu kształtowania świadomości mieszkańców i urzędników, działając regionalnie i włączając się w projekty ogólnopolskie.

W dalszej części opracowania przedstawiono propozycje zmian regulacji prawnych kształtujących ład przestrzenny, z których duża część jest zbieżna z dezyderatami zawartymi w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. W pracy odnotowano najważniejsze założenia projektowanego systemu kształtowania przestrzeni, jakim jest Kodeks urbanistyczny. Określono także kryteria oceny planowania i realizacji inwestycji, mających wpływ na stan przestrzeni, wspieranych środkami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020.

W części końcowej pracy sformułowano – na podstawie doświadczeń zebranych w rezultacie przeprowadzonych analiz – propozycje monitoringu ładu przestrzennego. Monitoring zagospodarowania i ładu przestrzennego powinien być prowadzony na wszystkich szczeblach planowania. W skali województwa powinien opierać się na dostępnych bazach danych, przede wszystkim na: BDOT10k, BDL GUS, mapie sozologicznej, danych gminnych oraz PZPW i SRW. Analizy przestrzenne powinny mieć charakter topologiczny (rzeczywisty kształt i zasięg występowania zjawisk) i statystyczny (w układzie gmin i obrębów ewidencyjnych). Propozycje wykonania dodatkowych analiz i ekspertyz zawierają wykaz opracowań, ważnych dla kwestii ładu: ocena kosztów społecznych i ekonomicznych nieładu w woj. kujawsko-pomorskim, szczegółowa prognoza demograficzna województwa, audyt krajobrazowy (do którego zobowiązane są samorządy gminne).

Wśród wielu wniosków zawartych w pracy należy zwrócić uwagę na te dotyczące systemu funkcjonowania planowania i zagospodarowania przestrzennego. Mówią one, że w obowiązujących w Polsce regulacjach prawnych problemem jest zakres władztwa planistycznego w zarządzaniu przestrzenią i ładem przestrzennym. Państwo praktycznie zaniechało zarządzania tą sferą i koniecznym jest, aby struktury państwa zaczęły realizować jeden ze swoich podstawowych obowiązków, jakim jest sprawne planowanie, w sposób istotny współdecydujące o warunkach życia w Polsce. Fetysz ochrony prywatnej własności ponad dobro wspólne (publiczne) i jego kosztem, wylansowany przez liberalne prawo i ugruntowywany przez sądy administracyjne, musi zostać zarzucony. Interes społeczny związany z ochroną przestrzeni wspólnej nie może być zdominowany doraźnym zyskiem. Rynek nieruchomości to element gry o przestrzeń, w tym głównie przestrzeń wspólną, i nie może na nim przeważać gospodarka wolnorynkowa. Aktualnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powstają praktycznie tylko na zamówienie właścicieli terenów lub ich pełnomocników, w granicach własności, a nie w granicach optymalnych, uzasadnionych urbanistycznie. Organom sporządzającym plany miejscowe trudno jest bronić racjonalnych i uzasadnionych dobrem wspólnym celów, przy wadliwym prawie. Gminom będzie łatwiej zarządzać przestrzenią, gdy będzie miała czytelne wsparcie w dobrej regulacji prawnej.

Wstęp. Pojęcie ładu przestrzennego

Ład przestrzenny to złożony problem prawny, ekonomiczny, urbanistyczny, architektoniczny, społeczny, ekologiczny i geograficzny, który *ex definitione* oznacza uporządkowaną, estetyczną i spójną przestrzeń. Termin ten, obok pojęcia krajobrazu, jest syntezą wiedzy o przestrzeni i środowisku życia człowieka, sumą jego doświadczeń i zamierzeń. Ład przestrzeni jest celem polityki przestrzennej i jednocześnie wynikiem zrównoważonego rozwoju. Jest także wskaźnikiem poziomu i jakości życia grup społecznych. Ład w środowisku życia człowieka, którego wyrazem jest harmonijny krajobraz, jest obrazem naszej kultury i cywilizacji. Waga zagadnienia ładu przestrzennego rośnie wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym, wzrostem zamożności i wykształcenia społeczeństwa. Proces kształtowania ładu jest długotrwały – jest to praca, która musi zostać rozłożona na pokolenia. Polityka przestrzenna samorządów powinna opierać się na założeniu, że chcąc za 20 lat cieszyć się w regionie ładem przestrzennym, powinniśmy rozpocząć starania o jego kształt już dzisiaj. Publikacja ta ma być krokiem w stronę przyszłego ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim.

Opracowanie powstało na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (UMWK-P), z inicjatywy Pełnomocnika Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Ładu Przestrzennego (PŁP). Ma ono stanowić ramy koordynacji wszelkich działań, umożliwiających realizację ustaleń w zakresie ładu przestrzennego (przede wszystkim w polityce samorządu województwa), wynikających z zapisów strategii rozwoju województwa. Realizacji projektu podjął się Wydział Nauk o Ziemi UMK w Toruniu (WNoZi UMK). Oprócz prac nad niniejszym dziełem, które obejmowały m.in. badania kameralne i terenowe, analizy przestrzenne i statystyczne, kwerendy biblioteczne i przegląd literatury, projekt obejmował wiele innych aktywności wykonawców, np. udział w seminariach, spotkaniach, konsultacjach i konferencjach. Nad dokumentem pracowało dwudziestu specjalistów różnych dziedzin nauki i praktyki, mieszkających i pracujących w regionie: planistów, urbanistów, socjologów, architektów, geoinformatyków, inżynierów budownictwa, geografów i prawników. Ważnym elementem projektu była współpraca uczelni publicznych województwa kujawsko-pomorskiego: Wydziału Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Wydziału Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczy im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy (WBAiIŚ UTP). Wykonawcy ściśle współpracowali z Urzędem Marszałkowskim. Wieloaspektowość problematyki ładu przestrzennego znalazła odzwierciedlenie w powstałym opracowaniu, w różnorodności przedstawionych zagadnień i ujęć porządku przestrzennego. Powstałe dzieło zaktualizowano w jego najistotniejszych fragmentach do stanu prawnego i do stanu prac nad nowymi regulacjami ustawowymi obowiązującymi w połowie lutego 2017 r.

Celem projektu było dostarczenie samorządowi województwa, mieszkańcom oraz wszystkim zainteresowanym informacji na temat stanu przestrzeni w województwie kujawsko-pomorskim i jego

uwarunkowań, a także wskazanie możliwości kształtowania ładu przestrzennego i monitorowania jego zmian.

Cele szczegółowe opracowania sformułowano następująco:

1) dostarczenie wiedzy na temat stanu przestrzeni w województwie;
2) określenie przyczyn, uwarunkowań i skutków nieładu przestrzennego;
3) zaproponowanie metod i narzędzi analizy stanu przestrzeni;
4) wskazanie obszarów ładu przestrzennego i zagrożonych nieładem w województwie;
5) ukazanie przykładów praktyk pozytywnie i negatywnie oddziałujących na przestrzeń;
6) przygotowanie wskaźników ładu przestrzennego, m.in. w celu monitoringu;
7) sformułowanie zasad kształtowania ładu i rekomendacji dla instytucji odpowiedzialnych za porządek przestrzenny w województwie;
8) określenie priorytetów i kierunków działań samorządu województwa, umożliwiających realizację ustaleń strategii rozwoju województwa i osiągnięcie realnych efektów.

Praca ma służyć sformułowaniu „Kujawsko-pomorskiego programu kształtowania ładu przestrzennego na lata 2016/17-2022", którego celem głównym jest poprawa jakości życia człowieka i jego otoczenia: środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz krajobrazu. Mottem programu jest hasło „Ład przestrzenny wyrazem ładu społecznego i zrównoważonego rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego". W jego ramach mają być realizowane cele Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego (SRW):

– poprawa spójności przestrzennej i podniesienie atrakcyjności przestrzeni województwa poprzez docelowe stosowanie wojewódzkich standardów ładu przestrzennego;
– poprawa efektywności energetycznej dla ochrony klimatu;
– zmiana (poprzez edukację od najmłodszych lat przez całe życie) mentalności mieszkańców województwa i pracowników organów samorządowych zarządzających przestrzenią;
– zwiększenie udziału społeczności lokalnej w racjonalnym i ekologicznym kształtowaniu przestrzeni i architektury – w poczuciu odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, budowę wspólnoty i tożsamości lokalnej i regionalnej jak również zwiększenie poziomu świadomości ekologicznej i estetycznej;
– partycypacja społeczna w kształtowaniu przestrzeni;
– wzrost kapitału społecznego.

Zakres przestrzenny opracowania obejmuje województwo kujawsko-pomorskie w różnych skalach: regionalnej, subregionalnej (ponadlokalnej) i lokalnej (miejscowej), w zależności od zagadnienia. Ramy czasowe analiz odnoszą się do stanu aktualnego i bieżących procesów z powoływaniem się na przeszłe fakty i procesy, kształtujące obecne struktury przestrzenne województwa.

Różnorodność poruszanej problematyki oznacza także wielość źródeł i materiałów. Za najważniejsze dokumenty, wskazujące kierunki działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, uznano w pracy następujące opracowania: Stanowisko Konwentu Marszałków RP z 2013 r., projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego, Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (zało-

żenia i zasady kierunkowe budowania systemu), KPZK 2030, Polska Polityka Architektoniczna, Krajowa Polityka Miejska, Przestrzeń życia Polaków. Wśród wielu specjalistycznych ekspertyz i publikacji należy wymienić opracowanie „Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego" – materiał informacyjny na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.

W niniejszej pracy uwzględniono także opracowania i dokumenty wypracowane w Departamencie Rozwoju Regionalnego UMWK-P, w ramach prac Pełnomocnika ds. Ładu Przestrzennego i Zespołu ds. Ładu Przestrzennego.

Pojęcie ładu przestrzennego

Definicja urzędowa ładu przestrzennego, funkcjonująca w obiegu prawnym, znajduje się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w art. 2: ład przestrzenny to harmonijne ukształtowanie przestrzeni: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne". W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego (art. 1. ust. 2.). Natura ładu jako formy uporządkowania przestrzeni nawiązuje wprost do definicji przestrzeni jako zbioru elementów, między którymi istnieją relacje natury geometrycznej lub abstrakcyjnej (Dziewoński 1977). Harmonijne uporządkowanie tych relacji jest istotą ładu przestrzennego. Definicja ładu przestrzennego implikuje celowość, planowość i racjonalność.

Istnieje wiele innych, naukowych definicji ładu, które uzupełniają sformułowania ustawowe, np. wg J. Paryska ład przestrzenny to porządek przestrzenny, uwzględniający i odwzorowujący prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody (Parysek 2007: 67). Lub też definicja ładu nawiązująca do koncepcji terytorialnego systemu społecznego Z. Chojnickiego (TSS), który sformułował TSS jako „system społeczny, w którym zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar powierzchni ziemi czyli terytorium" (Chojnicki 1988: 498). Definicja ładu w ujęciu TSS brzmi: „przestrzenna organizacja i funkcjonowanie terytorialnego systemu społecznego, kształtowane świadomie i celowo przy uwzględnieniu kryteriów racjonalności społecznej" (Parysek 2007: 68). Ład przestrzenny jest obrazem ładu społecznego i jest uwarunkowany kulturowo. Nieład społeczny zawsze znajduje swój wyraz w nieładzie przestrzennym, a w skrajnych przypadkach anarchia społeczna przekłada się na chaos przestrzenny. Porządek przestrzenny jest także przejawem zrównoważonego rozwoju.

Synonimami ładu są takie atrybuty jak: harmonia, porządek, spójność, proporcjonalność, funkcjonalność, **zgodność**, równowaga, czytelność, użyteczność i efektywność (por. Kolipiński 2007). Desygnatami ładu przestrzennego są: harmonijne ukształtowanie przestrzeni (stan jej zagospodarowania) lub pożądany stan przestrzeni (model jej zagospodarowania). Ta dychotomia odpowiada pojęciom ładu konkretnego i modelu ładu w koncepcji terytorialnego systemu społecznego Z. Chojnickiego (1988): ład konkretny to obserwowany porządek przestrzenny TSS (zagospodarowanie przestrzenne obszaru),

a model ładu przestrzennego to wizja organizacji przestrzennej i funkcjonowania TSS (obraz postulowany, plan zagospodarowania przestrzennego jako model ładu).

Ład przestrzenny jest kategorią aksjologiczną, posiada wartościujący ładunek semantyczny o pozytywnym charakterze. Co więcej, pojęcie ładu jest kategorią subiektywną, zależną od doświadczeń i kultury jednostki, oznaczającą spójność przestrzeni postrzeganej z planem lub wzorcem kulturowym. Nie przeszkadza to jednak dążeniom badaczy do zobiektywizowania niektórych wymiarów ładu jako określonego stanu przestrzeni. Należy także pamiętać, że ład przestrzenny jest stanem nietrwałym, ponieważ sama przestrzeń jest bardzo dynamiczna.



Ryc. 1. Przykład ładu przestrzennego – zagospodarowanie centrum Bydgoszczy nad rzeką Brdą

Źródło: Leszek Kozłowski.

Ład przestrzenny jest, obok ładu społecznego, gospodarczego i przyrodniczego (naturalnego), częścią złożonego porządku, podsystemem systemu „megaładu", z którego można wydzielić ład przyrodniczy i ład kultury materialnej (Markowski 2003: 9). T. Markowski (2003: 10) definiuje ład jako „subiektywne odczuwanie porządku (harmonii) przez człowieka w elementach jego otoczenia", przy jednoczesnej, wrodzonej skłonności ludzi do destrukcyjnego rozpraszania materii i energii, prowadzącego do entropii, jak i do działań negantropijnych (porządkujących), przejawiających się budowaniem złożonych struktur.

Pojmowanie ładu jako porządku geometrycznego rozmieszczonych na konkretnym obszarze obiektów architektonicznych jest dużym uproszczeniem (Parysek 2007: 76). Pojęcie ładu wykracza semantycznie poza geometrię (kształt), fizjonomię (wygląd), morfologię (formę, budowę) i estetykę przestrzeni, obejmując pojęcia funkcji (roli), użytku (wykorzystania) i racjonalności (efektywności). Dopiero taki zakres znaczeniowy tego pojęcia umożliwia właściwą analizę stanu przestrzeni i ładu przestrzennego.

Wyrazem ładu przestrzennego jest harmonijny krajobraz. Należy wyjaśnić w tym miejscu związek pojęcia ładu przestrzennego z terminem krajobraz. Pojęcie krajobrazu ma wiele definicji i jest niejednoznaczne. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze

wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu[2] definiuje krajobraz jako „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka". Ustawa wprowadza także pojęcie krajobrazu priorytetowego, przez który rozumie „krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania".

Ład przestrzenny nie jest ani tożsamy z krajobrazem priorytetowym, ani z pojęciem krajobrazu jako takim. Obydwa pojęcia (ładu i krajobrazu) mają różne desygnaty – ład oznacza przestrzeń uporządkowaną (stan faktyczny lub model), natomiast krajobraz przestrzeń postrzeganą, niezależnie od jej stanu. Należy przy tym pamiętać, że przyjęta w Polsce urzędowa definicja krajobrazu, będąca wyrazem kompromisu między podejściem fizjonomicznym, stosowanym m.in. w architekturze (krajobraz jako obraz kulturowy i wygląd środowiska życia człowieka), a strukturalnym, rozwiniętym na gruncie nauk przyrodniczych (w ekologii krajobrazu i geografii fizycznej, traktujących krajobraz jako jednostkę strukturalną przestrzeni geograficznej i ekologii środowiska), nie jest jedynym możliwym sposobem rozumienia pojęcia krajobraz (por. Europejska Konwencja Krajobrazowa 2006 oraz prace naukowe z tego zakresu). W krajach Europy Zachodniej i Ameryce Północnej rozpowszechnione jest podejście antropologiczno-kulturowe, uznające, że krajobraz jest ilustracyjnym sposobem przedstawiania, strukturyzowania lub symbolizowania otoczenia (Daniels i Cosgrove 1988). Krajobraz jest zatem zindywidualizowanym, subiektywnym obrazem, sposobem postrzegania obiektywnie istniejących, materialnych struktur przestrzennych oraz ich semantycznej interpretacji. Pojęcie krajobrazu jest konstruktem myślowym, umożliwiającym kształtowanie środowiska życia człowieka, w celu osiągnięcia pożądanego stanu (doskonalenia jakości życia). Definicja krajobrazu zależy od celu konstruktu i powinna być zawsze przywoływana w badaniach. Przestrzeń postrzegana oznacza, że istnieje ścisły związek między strukturą przestrzeni, a jej obrazem, czyli krajobrazem.



Ryc. 2. Wyobrażenie miasta przemysłowego – fragment pracy plastycznej Michała Kleszewskiego (lat 12) – Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

[2] Dz. U. poz. 774. Dalej: „ustawa krajobrazowa".

Klasyczna analiza geograficzno-osadnicza, stosowana w badaniach wszystkich typów osadnictwa, obejmowała: położenie (topograficzne, geograficzne, komunikacyjne), fizjonomię (wygląd, właściwości, krajobraz), morfologię (kształt, budowę wewnętrzną, strukturę, rozplanowanie) i funkcje (rolę, zadanie, sposób użytkowania) – por. Maik 1997.

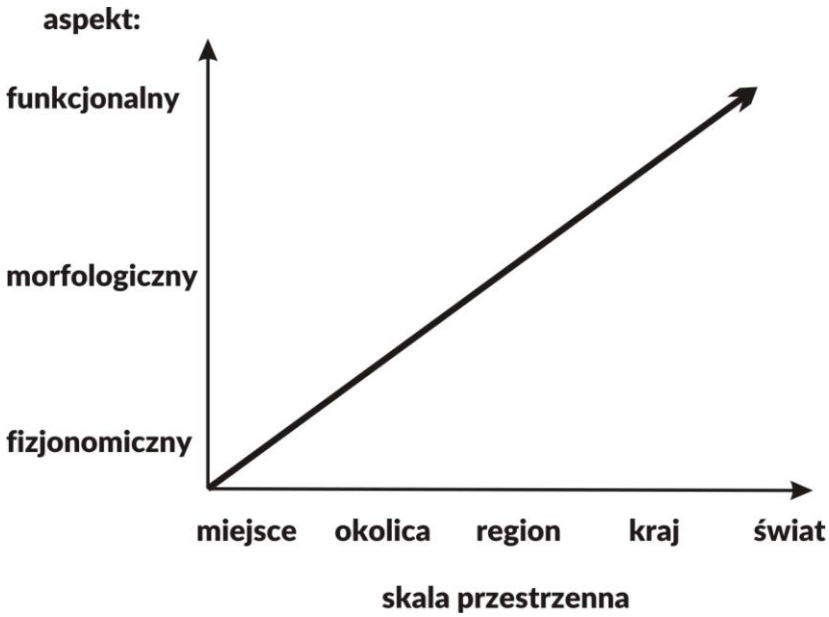
W zależności od skali badania można wyróżnić następujące rodzaje ładu przestrzennego (Gorzelak 2003): ład architektoniczny (skala gospodarstwa, budynku, wsi, osiedla), ład urbanistyczny (skala miasta, zespołu miejskiego), a także ład regionalny, ład krajowy oraz porządki: kontynentalny i globalny. Na podstawie powyższego podziału oraz metodyki klasycznej analizy osadniczej można wyróżnić następujące aspekty ładu przestrzennego:

– **fizjonomiczny** (estetyczny, wizualny, architektoniczny, kompozycyjny)
skala miejsca (*obiektu, budynku, gospodarstwa, miejsca, ulicy, najbliższego otoczenia*);

– **morfologiczny** (strukturalny, lokalny, urbanistyczny, planistyczny, krajobrazowy)
skala okolicy (*wsi, miasteczka, obrębu ewidencyjnego, miasta, gminy, zespołu miejskiego*);

– **funkcjonalny** (regionalny, społeczno-ekonomiczny)
skala regionu (*powiatu lub grupy powiatów, województwa, ziem historycznych, kraju*).

Ład w ujęciu fizjonomicznym (estetycznym) jest pozytywnym obrazem (percepcją) najbliższego, fizycznego otoczenia, dostępnym wszystkim obserwatorom poprzez zmysł wzroku, jest doznaniem wizualnym i wrażeniem kompozycyjnym. Jego identyfikacja może mieć charakter intuicyjny, a przy złożonych formach architektury i sztuki wymaga wiedzy oraz przygotowania merytorycznego.



Ryc. 3. Aspekt a skala ładu przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne.

Porządek morfologiczny (strukturalny) to właściwe z punktu widzenia racjonalności społecznej i gospodarczej ułożenie elementów otoczenia (zgodności sąsiedztwa, komplementarności, itp.). Złożone jednostki urbanistyczne lub terytorialne wymagają racjonalnego rozmieszczenia poszczególnych elementów systemu społeczno-gospodarczego w przestrzeni. Percepcja aspektu strukturalnego ładu jest zbliżona do postrzegania i odbioru harmonijnego krajobrazu.

Aspekt funkcjonalny dotyczy zgodności roli i zadań (funkcji) elementów przestrzeni z ich predyspozycjami, zapewniającej prawidłowe działanie systemu społeczno-gospodarczego (w tym: minimalizacji konfliktów i wzajemnej uciążliwości – por. Polski 2009).

Wymienione aspekty ładu mają związek ze skalą przestrzenną: miejsca, okolicy, kraju, kontynentu i globu. Graficzną zależność pomiędzy rodzajem i zakresem ładu a skalą przestrzenną ilustruje rycina 3: im wyższy poziom planowania i gospodarowania, tym większego znaczenia nabiera funkcjonalny punkt widzenia; im mniejsza skala przestrzenna, tym ważniejsza jest kwestia fizjonomii. Aspekt morfologiczny lokuje się pomiędzy tymi dwoma biegunami.

Nie istnieje proste przełożenie sumy ładów niższej skali na ład wyższego poziomu, tzn. suma decyzji indywidualnych w przestrzeni i lokalnych ładów przestrzennych nie musi tworzyć harmonijnej całości wyższego szczebla, np. ładu regionalnego, zgodnie z zasadą, że suma optimów cząstkowych nie zapewnia optimum określonej całości (Polski 2009).

Definicja ładu przestrzennego ma wiele znaczeń. W ujęciu planistycznym termin ten jest ideą. Standaryzacja pojęć ideowych jest rodzajem polityki, w której filozofia służy wzmacnianiu różnic w wyodrębnianiu, standaryzacji i klasyfikacji atrybutów przestrzeni. Filozoficzna perspektywa ładu przestrzennego, odniesiona do wybranych instrumentów polityki gospodarczej w przestrzeni, nie podejmuje jednak tematu projektowania ładu przestrzennego, to jest wizji przestrzeni. Trudność takiego planowania leży w formułowaniu wizji jakości przestrzeni.

Dotychczasowe działania służące poprawie jakości przestrzeni województwa

W latach 2008–2013, aż do czasu opracowania Strategii Rozwoju Województwa (SRW), podjęto wiele inicjatyw i działań służących promocji i sprzyjających kształtowaniu ładu przestrzennego. Po przyjęciu Strategii kontynuowano prace nad zagadnieniami polityki przestrzennej, w ramach których sformułowano ogólne ramy dyskusji nad sposobami realizacji celów polityki samorządu województwa. Oto niektóre spośród nich:

– opracowanie „Odnawialne Źródła Energii" – Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku;
– ekspertyza OZE (krajobrazowo-wiatrakowa) – Polska Akademia Nauk;
– wnioski z konferencji X 2012 r. pn. „Przestrzeń regionu kujawsko-pomorskiego w latach 2014-2020. Planowanie przestrzenne w świetle Dyrektywy INSPIRE oraz Rozporządzenia GMES";
– stanowisko Konwentu Marszałków PR, 2013 r.;
– przygotowanie stanowiska eksperckiego zespołu ds. polityki przestrzennej;
– udział w debatach i przygotowanie opinii w sprawie projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego;
– organizacja i prowadzenie dwóch zespołów eksperckich: do spraw ładu przestrzennego i energii odnawialnej dla potrzeb strategii;
– rozstrzygnięcie i wyniki konkursu architektonicznego „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim";

– udział w debatach przygotowanego z inicjatywy Prezydenta RP raportu „Przestrzeń życia Polaków”;

– wspieranie w różnych formach ustawy „krajobrazowej”;

– stanowisko Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Archtektonicznej na temat konkursów architektonicznych i ładu przestrzennego;

– spotkania warsztatowe, seminaria i spotkania różnych zespołów nt. przestrzeni, krajobrazu, wykorzystania technik cyfrowych w planowaniu przestrzennym itp.;

– dwie edycje konkursu w przygotowaniu „Architektura i energia”;

– działania zespołów dla potrzeb strategii, Regionalnego Programu Operacyjnego i budowy podwalin wojewódzkiej polityki przestrzennej i ładu przestrzennego;

– powołanie Zespołu ds. ładu przestrzennego[3];

– spotkania w instytucjach lub z przedstawicielami instytucji, mogących mieć istotny wpływ na kształt podjętych inicjatyw i działań związanych z ładem przestrzennym;

– budowa sieci współpracy potencjalnych partnerów, którzy mogą wziąć udział w pracach na rzecz polityki ładu przestrzennego, np. z UMK (Wydział Sztuk Pięknych, Wydział Pedagogiki, Wydział Nauk Historycznych, Instytut Socjologii, Wydział Nauk o Ziemi), Centrum Sztuki Współczesnej w Toruniu, Wojewódzkim Funduszem Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

[3] Zarządzenie Marszałka Województwa nr 70/2014 z dnia 28 listopada 2014 r.

I. Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego

1.1. Stan prawny w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest w polskim systemie prawa regulowane przez wiele aktów prawnych, z czego najważniejsza jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 1 tej ustawy wskazano jej zakres. Ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. W art. 1 ust. 2 wskazano główne wartości i merytoryczne wymogi, które uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są nimi: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności; potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; potrzeby interesu publicznego; potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych; zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej; zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych; potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności. Zarówno cel regulacji, jak i wartości w planowaniu przestrzennym, obejmują ład przestrzenny. Świadczy to o tym, że ustawodawca podnosi ład przestrzenny do rangi zasady planowania przestrzennego, nadając mu, wraz ze zrównoważonym rozwojem, rangę pierwszorzędną. Ustawowa definicja ładu przestrzennego, zawarta w słowniczku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli jej art. 2 pkt. 1, przewiduje, że przez ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Artykuł 1 ust. 4 tej

ustawy, dodany ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji[4], przewiduje, w jaki sposób należy uwzględniać m.in. wymogi ładu przestrzennego w przypadku sytuowania nowej zabudowy. W świetle tego przepisu, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego; lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu; zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów; dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych[5], w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione powyżej w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

Realizacja zadań z zakresu planowania przestrzennego następuje na różnych szczeblach administracji. Zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Do zadań samorządu powiatu należy prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa. Do zadań Rady Ministrów należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

Podstawowymi instrumentami planistycznymi na poziomie gminnym są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Oba powyższe akty uchwala rada gminy. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem obligatoryjnym, sporządzanym dla terenu całej gminy i wiąże przy sporządzaniu planów miejscowych. Plan miejscowy z kolei, jest co do zasady sporządzany fakultatywnie, a wielkość obszaru objęta planem nie została określona przez ustawodawcę. Górną granicą zasięgu planu miejscowego jest obszar całej gminy. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejsco-

[4] Dz. U. poz. 1777. Dalej: „ustawa o rewitalizacji". Data wejścia w życie: 18 listopada 2015 r.

[5] Dz. U. Nr 166, poz. 1612 ze zm.

wym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Inwestycje celu publicznego realizują działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[6].

W przypadku braku planu miejscowego, określenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), przy czym:

1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 51 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do: inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim - wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa; inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym - wójt, burmistrz albo prezydent miasta; inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych - wojewoda.

2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 60 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzję o warunkach zabudowy wydaje, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda.

Na poziomie województwa, odmienne zadania w zakresie planowania przestrzennego mają administracja rządowa i administracja samorządowa. Zadania organów samorządu województwa, określone w art. 38 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegają na sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzeniu analiz i studiów oraz na opracowaniu koncepcji i programów, odnoszących się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac, a także na sporządzaniu audytu krajobrazowego. Pierwsze z zadań ustawowych polega na sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych województwa. Zgodnie z art. 39 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa (w województwie kujawsko-pomorskim Załącznik do uchwały nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r. – Strategia rozwoju województwa Kujawsko - pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+) oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym. Ponadto w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, oraz programy, o których

[6] Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.

mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (realizujące zadania rządowe). W planie zagospodarowania przestrzennego województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością. Dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwala się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego został uchwalony uchwałą nr XI/135/03 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 czerwca 2003 r.[7] Zgodnie z art. 45 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega okresowej ocenie. Zarząd województwa, co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku, dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opracowuje raport o jego stanie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 tej ustawy oraz sporządza ocenę realizacji inwestycji, o których mowa w art. 39 ust. 5 tej ustawy, podlegającą zaopiniowaniu przez wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną. Wyniki tego przeglądu oraz raport jest przedstawiany sejmikowi województwa oraz przekazywany do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Okresowe oceny planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego dokonywane w były w latach 2006 i 2014. Obecnie prowadzone są prace nad nowym planem zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan zagospodarowania przestrzennego województwa uchwala sejmik województwa. Artykuł 43 ust. 1 i 2 tej ustawy przewiduje, że koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa zasadniczo obciążają budżet województwa, za wyjątkiem sytuacji, w której koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa obciążać będą budżet państwa albo inwestora realizującego inwestycję celu publicznego o znaczeniu krajowym w części, w jakiej sporządzenie tego planu jest bezpośrednią konsekwencją zamierzeń realizacji tej inwestycji.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwałę sejmiku województwa o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z dokumentacją prac planistycznych marszałek województwa przekazuje wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi oraz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. Powyższe uzgodnienia, przeprowadza marszałek województwa z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Koszty wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań

[7] Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 97, poz. 1437.

gminnych są ustalane w umowie zawartej pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta (art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Nową instytucją w planowaniu przestrzennym jest audyt krajobrazowy. Zgodnie z art. 38a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym audyt krajobrazowy sporządza się dla obszaru województwa, nie rzadziej niż raz na 20 lat. Audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości. Przez krajobraz należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Z kolei krajobraz priorytetowy to krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania. Audyt krajobrazowy uchwala sejmik województwa. Zmiana audytu krajobrazowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Zgodnie z art. 49d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym samorząd województwa określa obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym i ich granice. Ponadto samorząd województwa może, z własnej inicjatywy lub na wniosek samorządu gminnego lub samorządu powiatowego, określić obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym i ich granice. Propozycje i wnioski dotyczące określenia obszarów funkcjonalnych, samorząd województwa przedstawia do zaopiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego, znajdujące się na terenie danego województwa. Opinia jest wyrażana podczas konferencji, w której uczestniczą przedstawiciele samorządu województwa oraz przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 49 a do obszarów funkcjonalnych należą:

1) obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym - jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju; do typów obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym należą: miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego; wiejski obszar funkcjonalny; obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, w tym: a) górski, b) Żuławy; przygraniczny obszar funkcjonalny.
2) obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym - jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej województwa;
3) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym - jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej gminy.

Zgodnie z art. 49c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszary funkcjonalne określa się z zapewnieniem:

1) ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru - polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą;
2) dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwia rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów.

Ponadto wskazać należy, że obszary funkcjonalne obejmujące swoim zasięgiem więcej niż jedno województwo są określane przez samorząd województwa w odniesieniu do jego terytorium w porozumieniu z samorządami pozostałych województw.

Aktualna skuteczność istniejących regulacji

Na wstępie zauważyć należy, że akty prawne regulujące planowanie przestrzenne w mniejszym lub większym zakresie są bardzo rozproszone. Oprócz wskazanej powyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na poziomie ustawowym wskazać należy na akty prawne takie jak: ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[8], ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[9], ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym[10], ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[11], ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[12], ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[13], ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[14], ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej[15], ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[16], ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[17], ustawa o rewitalizacji. Lista ta nie jest wyczerpująca. Do tego należy doliczyć liczne akty o charakterze wykonawczym. Dlatego też pozytywnie należy ocenić prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, zmierzające do kompleksowego uregulowania zagadnień procesu inwestycyjno-budowlanego. Niestety prace te nie zostały ukończone, a Komisja Kodyfikacyjna uległa rozwiązaniu. Dnia 23 marca 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego[18].

Zarówno w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Polityce Miejskiej (2015) jak i projekcie KUB (2016) problem narastającego bezładu przestrzennego został dostrzeżony. Dokumenty te przewidują wprowadzenie racjonalnych zasad – ochronę terenów otwartych i koncentrację zabudowy na terenach zurbanizowanych, likwidację lub ograniczenie stosowania decyzji administracyjnych o lokalizacji inwestycji, powiązanie decyzji przestrzennych z prognozami demograficznymi i potencjałem ekonomicznym gmin, wzmocnienie planowania na poziomie regionalnym, wprowadzenie odpowiednich standardów, mających zagwarantować odpowiednią jakość zagospodarowania terenu (A. Kowalewski, 2015). Bez odpowiednio precyzyjnych regulacji ustawowych zasady te pozostaną w sferze postulatów. Co prawda ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje to, że zasada ładu przestrzennego należy do podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, jednak wiele okoliczności powoduje, że ład ten nie jest kompleksowo ani chroniony, ani kształtowany. W zasadzie można dojść do wniosku, że ład przestrzenny występuje jedynie na terenach, które z mocy prawa (np. na podstawie przepisów o ochronie przyrody) są wyłączo-

[8] Dz. U. z 2015 r. poz. 1438 ze zm.
[9] Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm. Dalej: „Prawo ochrony środowiska".
[10] Dz. U. z 2015 r. poz. 641 ze zm.
[11] Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm. Dalej: „ustawa o ochronie przyrody".
[12] Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.
[13] Dz. U. z 2015 r. poz. 2031 ze zm.
[14] Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.
[15] Dz. U. z 1994 r. Nr 79, poz. 363 ze zm.
[16] Dz. U. z 2016 r. poz. 1537.
[17] Dz. U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.
[18] Dz. U. poz. 377.

ne z zabudowy. Nie bardzo zaś jesteśmy sobie w stanie poradzić z kształtowaniem ładu przestrzennego na pozostałych terenach, przynajmniej nie w sposób holistyczny.

W poprzedniej kadencji Sejmu podejmowane były prace dotyczące regulacji ochrony krajobrazu, stanowiące istotny element ładu przestrzennego. Ustawa krajobrazowa na etapie procesu legislacyjnego była zdecydowanie bardziej obszerna. Brak przepisów wykonawczych do ustawy w tym zakresie powoduje to, że od strony prawnej nie wiadomo, w jaki sposób należy regulacje ustawowe stosować. Również kształt przepisów dotyczących uchwały reklamowej pozostawia wiele do życzenia. Jeżeli gminy pośpiesznie uchwalą przepisy odnoszące się do reklam, mogą doprowadzić do utraty mocy tych określających warunki sytuowania ogrodzeń i obiektów małej architektury w planach miejscowych (A. Fogel, 2015). Projekt ustawy krajobrazowej przewidywał odniesienie się do dominant krajobrazowych, co miało szczególne znaczenie dla ochrony krajobrazu w kontekście żywiołowego powstawania elektrowni wiatrowych, niestety zagadnienie to nie znalazło odzwierciedlenia w przyjętej ustawie.

Z kolei ciekawe rozwiązania wynikają z ustawy o rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji to nowy instrument o charakterze planistycznym. Szczególnie interesującym rozwiązaniem jest to, że w uchwale o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, można przewidzieć na obszarze rewitalizacji zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy. Jednakże skuteczność tej regulacji jest trudna w chwili obecnej do oceny oraz przewidzenia jej skuteczności w przyszłości wobec tego, że ustawa nie funkcjonuje w obrocie prawnym zbyt długo.

Trudno również jednoznacznie ocenić kierunek ostatnich nowelizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nakaz bilansowania terenów pod zabudowę czy przeprowadzanie audytu krajobrazowego należy ocenić pozytywnie co do istoty. Jak zwykle diabeł tkwi w szczegółach. Mimo pewnych wątpliwości raczej negatywnie należy ocenić regulacje wynikające z ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych[19] oraz ustawy z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych[20].

[19] Dz. U. z 2015 r., poz. 1890.

[20] Dz. U. z 2016 r., poz. 1812.

1.2. Metody i kryteria oceny ładu przestrzennego

Kiedy mamy do czynienia z ładem przestrzennym? Jak odróżnić ład od nieładu? Jak badać przestrzeń, by móc zidentyfikować te dwa stany? Jakie metody i miary stosować? Jakie narzędzia można wykorzystać w delimitacji obszarów ładu i nieładu? Jak oceniać i monitorować przestrzeń pod kątem ładu? Nie istnieją proste odpowiedzi i rozwiązania, pozwalające w jednoznaczny sposób strukturyzować obraz przestrzeni i operacjonalizować wiedzę na ten temat. Poniższe rozważania są propozycją podejścia do problemu badania i oceny ładu przestrzennego.

Jak już wspomniano w podrozdziale „Pojęcie ładu przestrzennego" porządek przestrzenny odnosi się do aktualnego (postrzeganego) lub przyszłego (pożądanego) stanu przestrzeni, zgodnego z planem lub wyobrażeniem. Stan przestrzeni jest odnoszony zatem do materialnego planu zagospodarowania lub mentalnego wzorca kulturowego, przechowywanego w świadomości ludzkiej.

Nie istnieje jeden szablon ładu, ponieważ każdy terytorialny system społeczny tworzy własny wzorzec rozwiązań przestrzennych, uzależniony od wielu czynników: kulturowych, geograficznych i ekonomicznych. Na wczesnych etapach rozwoju społeczeństw przeważała deterministyczna zależność między ładem a warunkami przyrodniczymi, dziś ta relacja ma charakter posybilistyczny, w wyniku czego możemy twierdzić, że ład przestrzenny w społeczeństwach rozwiniętych jest wynikiem, a nie przyczyną organizacji przestrzeni. To sposób organizacji życia zbiorowego dyktuje dziś metodę organizacji przestrzeni, tworząc ład lub nieład.

Istnieją natomiast uniwersalne reguły, które pozwalają oceniać przestrzeń z punktu widzenia funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Cechy ładu przestrzennego są dobrze znane i opisane – przykładowy zestaw zawiera następujące określenia (Szolginia 1987):

- harmonijne **uporządkowanie** przestrzeni i występowanie **hierarchii** w określonym układzie elementów,
- **równowaga** poszczególnych składników w organizacji przestrzeni i celowe rozmieszczenie funkcji (**celowość**),
- najlepsze wykorzystanie przestrzeni w celu najefektywniejszego zaspokojenia potrzeb człowieka (**efektywność**),
- kojarzenie interesu jednostki z dobrem ogólnospołecznym i skoordynowanie zagospodarowania z potrzebami wyższego szczebla (**koordynacja**),
- zgodność przekształceń z warunkami środowiska i brak kolizji funkcji i konfliktów przestrzennych (**niekonfliktogenność** i **rozwój zrównoważony**).

Czy na bazie wymienionych właściwości można stworzyć metodę identyfikacji ładu? Teoretycznie jest to możliwe, jednak podstawą dla niej musi być rzetelny materiał źródłowy, baza danych lub przedstawienie graficzne. Możliwości badania ładu są ograniczone dostępnością danych przestrzennych, a dodatkowo określone skalą analizy. Metoda badania i oceny ładu przestrzennego zależy więc od skali opracowania. Można wyróżnić następujące poziomy skali badań ładu przestrzennego:

– MIEJSCE (zasięg wzroku, po widnokrąg; badania architektury, środowiska przyrodniczego i społecznego, relacji emocjonalnych – miejscowość, miejsce/lokalizacja);

– OKOLICA (zasięg pieszych przemieszczeń; badania lokalnych powiązań gospodarczych i krajobrazu – gmina, powiat);

– REGION (zasięg powiązań funkcjonalnych; badania powiązań ponadlokalnych – województwo);

– KRAJ (zasięg jednolitej jurysdykcji – państwo);

– (sub)kontynent (zasięg cywilizacji) i glob.

Wymienione poziomy są powiązane z określonymi rodzajami ładu: w większej skali geodezyjno-kartograficznej można analizować ład fizjonomiczny (estetyczny), a w mniejszej, np. skali regionu – funkcjonalny. W skali pośredniej może być analizowany ład morfologiczny (strukturalny).

Na podstawie podziału źródeł danych służących analizom stanu przestrzeni wyróżniono cztery metody badania kondycji relacji przestrzennych (tab. 1):

1) DOKUMENTACYJNA – na podstawie analizy planów, poprzez porównanie stanu faktycznego z planami oraz innymi dokumentami;
2) STATYSTYCZNA – poprzez zestawianie danych statystycznych (wskaźnikowa);
3) PERCEPCYJNA – na podstawie obserwacji, poprzez porównanie stanu faktycznego ze wzorcami mentalnymi (historycznymi, regionalnymi, kulturowymi) i wyobrażeniami o przestrzeni;
4) MIESZANA – porównanie stanu faktycznego z dokumentami, statystyką i wyobrażeniami.

W zależności od poziomu analizy zestaw kryteriów ładu przestrzennego będzie zróżnicowany. W skali miejsca dominować będą wskaźniki estetyczno-architektonicznie, w wymiarze lokalnym (okolicy) na pierwszy plan wysuną się czynniki strukturalno-krajobrazowe, a w ujęciu regionalnym pomocne będą kryteria funkcjonalne.

Ład przestrzenny można klasyfikować w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. Podział przedmiotowy obejmuje następujące rodzaje porządków przestrzennych: fizjonomiczny, morfologiczny i funkcjonalny.

Tab. 1. Zależności pomiędzy rodzajem ładu przestrzennego, skalą przestrzenną i metodą jego badania

Aspekt ładu przestrzennego	Skala przestrzenna				Plan	Metoda badania ładu		
	obiekt	miejsce	okolica	region		percepcyjna	statystyczna	dokumentacyjna
funkcjonalny			X	X	plan regionalny (wojewódzki, krajowy)		X	X
morfologiczny		X	X		plan miejscowy, studium	X	X	
fizjonomiczny	X	X			projekt architektoniczny	X		X

Źródło: Opracowanie własne.

Ocena funkcjonalności przestrzeni powinna bazować na pojęciach: rozmieszczenie, położenie, użytkowanie, dostępność, sąsiedztwo, relacje, przepływy, powiązania, organizacja, funkcjonowanie, lokalizacja, koszt, czas, ekonomika, system. Z kolei miary estetyki przestrzeni powinny opierać się lub nawiązywać do terminów: wartość, walor, widok, fizjonomia, panorama, krajobraz, zasada, proporcja, porządek, równowaga, kształt, spójność, adekwatność, norma, prawidłowość, percepcja, harmonia, ochrona.

W literaturze przedmiotu stosuje się różne wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego, które – będąc silnie uzależnionymi od dostępności baz danych – nie zawsze oddają istotę problemu. Przegląd mierników statystycznych dotyczących ładu można znaleźć w opracowaniu P. Śleszyńskiego (2013). Przykładowy zestaw kryteriów zawiera (Górczyńska 2013): „1) czytelność i jasność struktury przestrzennej; 2) funkcjonalność i estetyka kompozycji urbanistycznej; 3) efektywna infrastruktura transportowa, komunikacyjna, społeczna i rekreacyjno-wypoczynkowa, charakteryzująca się wysokim poziomem dostępności; 4) wysoka jakość i podaż terenów zieleni; 5) wysoka jakość warunków życia (w tym zamieszkania)".

Mierzalność ładu przestrzennego jest dyskutowana w literaturze, duże możliwości analizy oferują w tym zakresie narzędzia i metody geoinformacyjne, przede wszystkim GIS. Diagnoza stanu przestrzeni województwa powinna zawierać zestaw miar odrębnych dla różnych skal układów przestrzennych, wykorzystujących zarówno dane statystyczne, narzędzia GIS oraz informacje samorządów. W skali miejsca (lokalnej) ocena ładu przestrzennego powinna obejmować analizę zgodności lokalizacji i formy obiektów w przestrzeni z ich przeznaczeniem (planem) oraz pełnioną funkcją (sposobem użytkowania), z uwzględnieniem zagadnienia sąsiedztwa. Skala regionalna wymaga zbadania kwestii rozmieszczenia, funkcji i wzajemnych relacji struktur przestrzennych.

Ład polega na kształtowaniu przestrzeni zgodnie z jakimś zamysłem, ideą, planem, w sposób hierarchiczny – elementy planów wyższego i niższego poziomu muszą mieć swoje uzasadnienie w planie poziomu pośredniego i odwrotnie. Ład można porównać do zbioru Mandelbrota, w którym każdy podzbiór jest przybliżeniem tego zbioru. Natomiast kryteria nieładu są odwrotnością zasad stosowanych w mpzp i suizp, np. linia zabudowy, wysokość budynków, pokrycie dachów, itp. Należy jeszcze raz podkreślić, że w inny sposób identyfikuje się i bada ład przestrzenny na poziomie województwa, a w inny na poziomie gminy lub miejsca.

Proponuje się wyodrębnienie trzech grup kryteriów oceny stanu przestrzeni pod kątem ładu przestrzennego, mających mieszany charakter jakościowo-ilościowy – ich spełnienie oznacza istnienie ładu przestrzennego w danym miejscu lub obszarze:

1) **Kryteria estetyczne**, oparte na analizie otoczenia w aspekcie fizjonomicznym (wyglądu): Czy percepcja przedmiotu obserwacji jest zgodna z naszymi wzorcami kulturowymi (czy wrażenia estetyczne są pozytywne)?
2) **Kryteria normatywne**, bazujące na ujęciu morfologicznym (strukturalnym): Czy obserwowana przestrzeń spełnia obowiązujące normy i zasady jej kształtowania?
3) **Kryteria efektywności**, odwołujące się do cech funkcjonalnych: Czy oceniana przestrzeń jest zorganizowana w sposób gwarantujący poprawność działania jej elementów?

Wymieniony test ładu przestrzennego powinien być wstępnym etapem analizy. Ponieważ nie jest możliwym stworzenie uniwersalnego algorytmu oceny stanu przestrzeni w aspekcie ładu (zwłaszcza wyłącznie w oparciu o dane liczbowe), każde miejsce, okolica i region wymagają indywidualnej analizy jakościowej oraz ilościowej wszystkich trzech kryteriów.

Badania w skali miejscowej (w skali miejsca)

Na obszarach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP) badaniu powinna podlegać **zgodność stanu faktycznego z planem**. Co do zasady plan miejscowy powinien uwzględniać zasady ładu przestrzennego i tam gdzie obowiązuje, należy zakładać usankcjonowane dążenie do niego (celem planu jest porządkowanie przestrzeni). Oczywiście pokrycie terenu planem miejscowym nie oznacza występowania tam ładu – porządek przestrzenny na terenach objętych planem będzie występował głównie w miejscach, w których plan zrealizowano. Tak czy owak – w skali miejsca wymagana jest konfrontacja planu ze stanem rzeczywistym.

Na obszarach nie objętych MPZP badaniem powinna zostać objęta **zgodność struktur przestrzennych z zasadami ładu**, tzn. z kulturowo uwarunkowanym modelem porządku przestrzennego. Konfrontacji rzeczywistości ze wzorcem ładu powinni dokonywać specjaliści, dążąc do jej obiektywnej oceny, np. architekci krajobrazu, urbaniści, konserwatorzy zabytków, ekolodzy, specjaliści gospodarki przestrzennej, itp. Do analizy mogą zostać użyte te same wskaźniki zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, które są stosowane w MPZP i SUiKZP, np. intensywność zabudowy, udział powierzchni biologicznie czynnej, liczba budynków na działce, wysokość zabudowy, powierzchnia zajęta przez budynek, geometria dachu, linia zabudowy, struktura funkcji planistycznych (mieszkalnictwo, usługi, produkcja), zróżnicowanie ilościowe wskazań planistycznych (liczba parametrów zagospodarowania lub zabudowy). Należy jednak pamiętać, że wskaźniki zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, stosowane w MPZP i SUiKZP, służą kształtowaniu przestrzeni, nie zawsze jednak nadają się do oceny jej stanu.

Podstawowymi źródłami i materiałami dla badań ładu przestrzennego skali miejscowej powinny być: materiały z obserwacji (wizytacji/audytu terenowego), projekty architektoniczne obiektów, koncepcje urbanistyczne miejsc, MPZP, SUiKZP, a także mapy i plany geodezyjne, mapy topograficzne i dane udostępniane poprzez systemy geoinformacyjne (geoportale, zobrazowania satelitarne, GoogleMap). Badania prowadzone w skali lokalnej, oparte na wskazanych metodach i materiałach mogą być podstawą do formułowania ocen ładu w skali miejsca.

Badania w skali gminnej (w skali okolicy)

W badaniach stanu zagospodarowania i ładu przestrzennego poziomu gminnego wykorzystuje się wskaźniki dwojakiego rodzaju (Śleszyński 2012): 1) strukturalno-funkcjonalne, obrazujące zjawisko za pomocą wartości bezwzględnej lub w relacji do innych elementów (np. powierzchni); 2) wskaźniki topologiczne, przedstawiające zjawisko w sposób, w jaki występuje ono w przestrzeni geodezyjnej. W pierwszym przypadku wskaźniki mają charakter statystyczno-opisowy, a ich wizualizacją są zwykle kartogramy. Drugi rodzaj może ukazywać zjawisko na mapie *in situ* lub w nawiązaniu do **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego** (SUiKZP). Jeżeli badanie zgodności studium ze stanem faktycznym prowadzi się dla całej gminy, wówczas ten rodzaj analizy należy do badań poziomu gminnego. Oczywiście przyjmując za układ odniesienia gminę można prezentować procesy i struktury przestrzenne dla całego województwa i kraju. Wskaźniki zagospodarowania przestrzennego poziomu gminnego można podzielić na następujące typy (Śleszyński 2012):

– osadniczo-infrastrukturalne, np. rozproszenie zabudowy mieszkaniowej, itp.;

– społeczno-ekonomiczne, np. efektywność dojazdu, itp.;

– przyrodnicze i ochrony środowiska, np. gęstość granic użytkowania, itp.;

– funkcjonalne, np. potencjalna konfliktogenność, itp.;

– prawno-planistyczne, np. pokrycie planistyczne, itp.

Szczególne znaczenie dla analizy ładu mają topologiczne sposoby (miary) przedstawiania zjawisk i stanu przestrzeni, które w przeciwieństwie do opartych na statystyce miarach strukturalno-funkcjonalnych, oddają rzeczywisty kształt i zasięg zjawisk. Wśród miar strukturalnych ważnym wskaźnikiem ładu przestrzennego jest relacja chłonności demograficznej (czyli liczby mieszkańców, których można osiedlić na danym terenie, uwzględniając wskaźniki gęstości zabudowy, obliczonej dla powierzchni terenów zabudowy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) do liczby mieszkańców faktycznie zamieszkałych na danym obszarze (Kowalewski i in. 2014, s. 7-14). Przykładem wskaźnika zbudowanego na tej relacji może być krotność chłonności demograficznej według zapisów w planach miejscowych w stosunku do liczby zameldowanych mieszkańców (Kowalewski i in. 2014). Obliczenie wartości chłonności demograficznej na podstawie ustaleń planów miejscowych wymaga przyjęcia wielkości pewnych parametrów, np. w cytowanej pracy (Kowalewski i in. 2014) chłonność demograficzną w wysokości 200 mieszkańców na 1 hektar powierzchni zabudowy wielorodzinnej obliczono, zakładając, że zabudowa mieszkaniowa netto zajmuje 60% powierzchni wskazanej w planie, a średnia wielkość użytkowa mieszkania wynosi w przeliczeniu na 1 mieszkańca 30 m^2, a pozostałe 40% tereny zajmują usługi, zieleń i komunikacja. Dla zabudowy jednorodzinnej przyjęto chłonność demograficzną 40 mieszkańców w przeliczeniu na 1 ha projektowanej powierzchni zabudowy. Tak przeprowadzone obliczenia dla wszystkich gmin w Polsce, uzupełnione o szacunek dla gmin, z których brakowało danych, dały olbrzymią wartość chłonności demograficznej obszarów zabudowy mieszkaniowej ujętych w MPZP: 229 mln osób (Kowalewski i in. 2014, s. 13). Jak podają autorzy, szacunek chłonności można uszczegółowić, różnicując wskaźniki dla różnych kategorii gmin: zabudowy wielorodzinnej od 150 mieszkańców na 1 ha (gminy ekstensywne) do 210 mieszkańców na 1 ha (duże miasta) oraz dla zabudowy jednorodzinnej odpowiednio 25–55 mieszkańców na 1 ha (Kowalewski i in. 2014).

Analizy poziomu gminnego (lokalnego) powinny łączyć obydwa wymienione rodzaje wskaźników dla uzyskania pełnego obrazu stanu przestrzeni. Źródłami danych dla opracowań poziomu gminnego są: **SUiKZP**, MPZP, Bank Danych Lokalnych GUS, dane instytucji rządowych i samorządowych, np. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, sprawozdania gminne PZP-1, itp. Jednym z najważniejszych źródeł danych do analiz przestrzennych jest baza danych obiektów topograficznych (BDOT), pozwalająca na uwzględnienie topologicznych własności zjawisk przestrzennych.

Badania w skali regionalnej (w skali regionu)

W skali województwa analizy stanu przestrzeni można prowadzić w układzie gmin lub topologicznie, odwzorowując na mapie lokalizację i kształt zjawisk. Obok prezentacji i analizy elementów zagospodarowania terenu, użytkowania gruntów itp., badania w skali regionalnej powinny obejmować: 1) analizę spójności planu zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW) z rozmieszczeniem zasobów regionalnych; oraz 2) analizę zgodności elementów planu z istniejącą i planowaną in-

frastrukturą (również zawartą w planach szczebla wyższego). Szczególną uwagę należy zwrócić na obszary zagrożone niełądem, np. na styku różnych funkcji i form użytkowania terenu, miejsca działalności ingerującej w środowisko przyrodnicze, itp.

Podstawowym źródłem danych i materiałem do badań ładu przestrzennego jest baza danych obiektów topograficznych (BDOT10k), przygotowana na podstawie wytycznych technicznych zawartych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011 r.[21] Baza odpowiada szczegółowości mapy topograficznej w skali 1:10 000 i zawiera informacje o obiektach topograficznych. Zbiór ten powstał w latach 2012-2013 i obejmuje zagadnienia, zapisane w osobnych warstwach (CODGiK 2016): 1) sieć wodna; 2) sieć komunikacyjna; 3) sieć uzbrojenia terenu; 4) pokrycie terenu; 5) budynki, budowle i urządzenia; 6) kompleksy użytkowania terenu; 7) tereny chronione; 8) jednostki podziału terytorialnego; 9) obiekty inne. Baza pozwala prowadzić bardzo szczegółowe, obejmujące cały obszar Polski, analizy przestrzenne.

Baza obiektów topograficznych pozwala analizować stan przestrzeni w układzie obrębów ewidencyjnych, co ma przełomowe znaczenie dla możliwości identyfikacji ładu/niełądu przestrzennego. Obręb geodezyjny jako podstawowa jednostka odniesienia analiz przestrzennych pozwala na użycie wskaźników względnych i porównywanie różnych obszarów. Porównywalność miar zjawisk i procesów jest podstawą analizy ładu przestrzennego. Analiza prowadzona obrębami ewidencyjnymi jest możliwa zarówno dla obszaru gminy, powiatu, jak i całego województwa.

Wskaźnikowe metody oceny stanu przestrzeni i polityki przestrzennej są wykorzystywane w praktyce planistycznej w niewystarczającym stopniu. Mogą one wspomagać gospodarowanie przestrzenią zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (Fogel 2012: 259). Na podstawie analizy struktury BDOT10k proponuje się użycie następujących wskaźników stanu przestrzeni w analizie ukierunkowanej na identyfikację i delimitację obszarów ładu i niełądu przestrzennego na poziomie regionalnym, opartych o dane BDOT10k (na podstawie propozycji wskaźników P. Śleszyńskiego, 2012):

1. Udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej obrębu (%).
2. Gęstość zabudowy: Gz = Bm / Pz, gdzie: Bm – liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie; Pz – powierzchnia zabudowy w obrębie.
3. Rozproszenie zabudowy mieszkaniowej Rz = Bmr / Bm, gdzie: Bmr – liczba budynków mieszkalnych, wokół których w określonym promieniu (10, 50, 150 metrów) są zlokalizowane inne budynki mieszkalne (2, 3,4 lub 5 i więcej); Bm – liczba wszystkich budynków mieszkalnych w jednostce przestrzennej.
4. Gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej: Iz = O / P, gdzie: O – liczba obiektów (punktowych, liniowych i powierzchniowych); P – powierzchnia całkowita obrębu.
5. Dostępność czasowa do ośrodków powiatowych z siedzib gmin (lub centroidów gmin).
6. Udział terenów zieleni w powierzchni ogółem (wskaźnik 22 u P.Śleszyńskiego – por. Propozycje 2012): Jz = (Sz / S) * 100%, gdzie: Sz – udział terenów zieleni, tj. lasów, parków i zadrzewień; s – całkowita powierzchnia obrębu.

[21] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz. U. Nr 279, poz. 1642).

7. Potencjalna konfliktogenność (funkcji) – gęstość granic użytkowania terenu w granicach obrębów: Kt = dk / s, gdzie: dk– długość granic użytków pochodzenia antropogenicznego (zabudowa, obszary komunikacyjne i przemysłowe) i naturalnego (las, woda, pola uprawne); s – całkowita powierzchnia obrębu.

Ład regionalny (wojewódzki) jest jednocześnie sumą ładów lokalnych („gminnych"), jak i stanem uporządkowania elementów przestrzeni na poziomie regionalnym, zgodnym z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. **Wskaźniki ładu przestrzennego**, jako miary uporządkowania elementów przestrzeni, pozwalające na porównywalność ocen ładu różnych obszarów w dowolnej skali (miejsca, okolicy, regionu), **powinny bazować na danych topologicznych BDOT10k** i być uzupełniane informacją statystyczną oraz opisem.

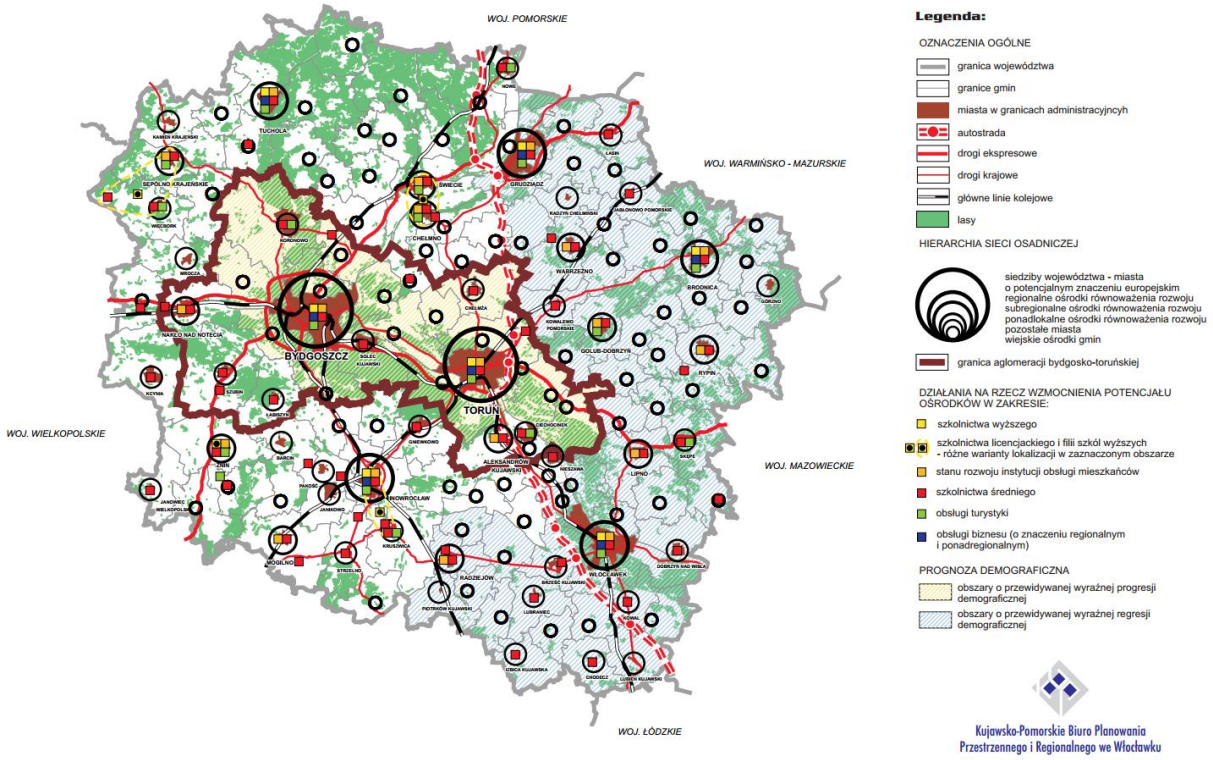
1.3. Obszary problemowe w przestrzeni województwa

Identyfikacja przestrzenna terenów o zdewastowanej przestrzeni może i powinna być rozpatrywana w aspekcie przestrzenno-planistycznym i statystyczno-planistycznym. Analizy przestrzenno-planistyczne dotyczą analizy regionalnej sieci osadniczej, systemu transportowego województwa, sieci obszarów form ochrony przyrody czy rozmieszczenia w przestrzeni obiektów (budowli) negatywnie oddziałujących na lad przestrzenny.

Sieć osadniczą województwa kujawsko-pomorskiego kształtują głównie centralnie usytuowane dwa ośrodki wojewódzkie: Bydgoszcz i Toruń. Ich uzupełnienie stanowią Włocławek (na południowym-wschodzie województwa) i Grudziądz (na północy) – ośrodki regionalne.

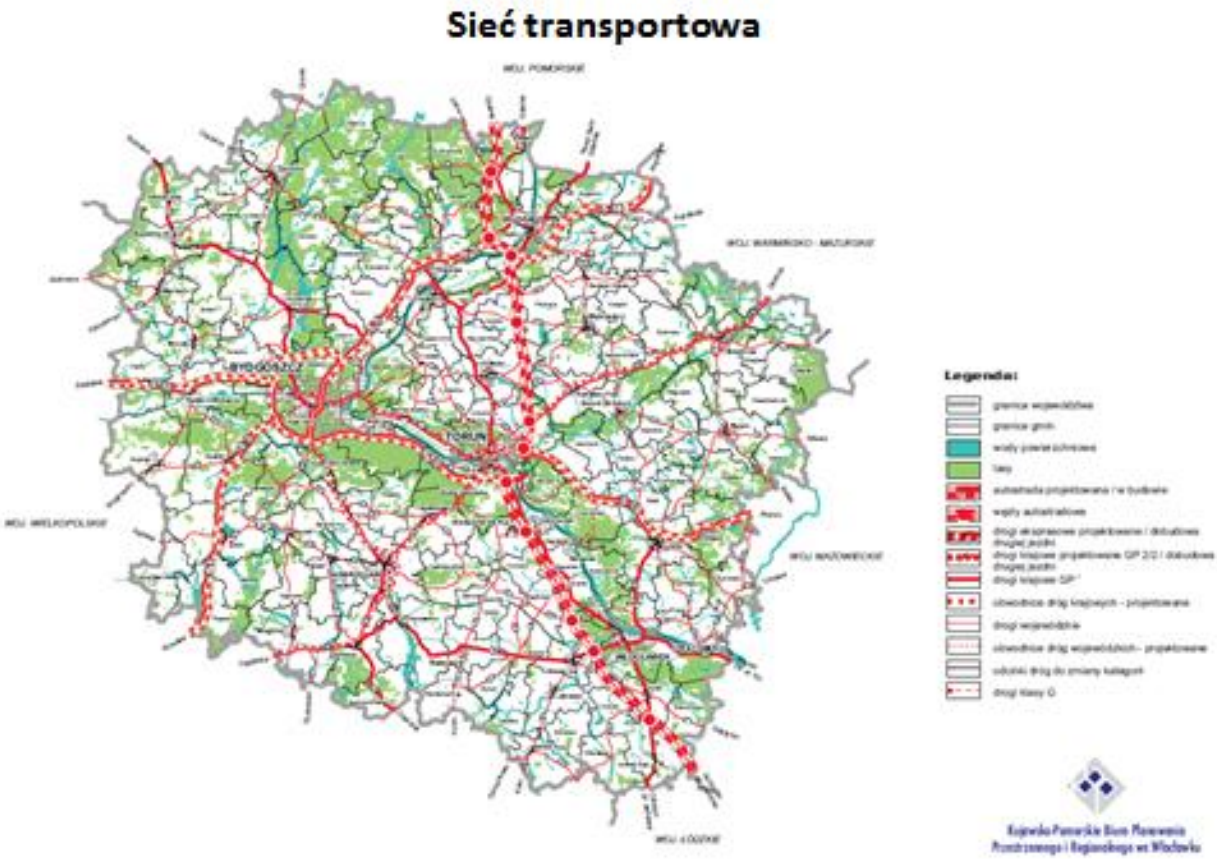
Uzupełnienie stanowi ośrodek subregionalny – Inowrocław, który konkuruje w ośrodkami powiatowymi: Mogilnem i Żninem. Sieć ośrodków powiatowych jest rozmieszczona równomiernie na obszarze regionu. Jednak mankamentem jest brak na obszarze województwa ośrodków o wielkości około 50-60 tys. mieszkańców stanowiących ośrodki obsługi pozostałych części regionu. Do takiej roli aspiruje Brodnica – w północno-wschodniej części województwa i mniejszym stopniu Tuchola – w części północno-zachodniej.

System transportowy województwa podlega nieustannemu kształtowaniu. W układzie sieci drogowej na chwilę obecną wystarczający standard podróży zapewnia jednie autostradą A1, którą można przemierzyć województwo na kierunku północ-południe w niecałe 1,5 godziny. Na pokonanie podobnej odległości na kierunku wschód-zachód drogą krajową nr 10 potrzeba aż 3 godzin. Bardzo słabo wydolna jest droga krajowa nr 15, którą na kierunku południowy-zachód północny-wschód (a więc od strony Niemiec w kierunku Mazur) przemierza się także w ciągu około 3 godzin. Docelowo podstawowy trzon układu drogowego stanowić będą: autostrada A1, droga ekspresowa S10 oraz w dalszej przyszłości droga ekspresowa S10. Drogi te na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego będą tworzyły spójny układ transportowy o kształcie zbliżonym do litery „A".



Ryc. 4. Sieć osadnicza województwa kujawsko-pomorskiego

Źródło: www.kujawsko-pomorskie.pl.



Ryc. 5. Sieć transportowa województwa kujawsko-pomorskiego

Źródło: www.kujawsko-pomorskie.pl.

Nieco lepiej jest wykształcona sieć powiązań kolejowych. Linie kolejowe o znaczeniu państwowym zapewniają obsługę połączeń na większości kierunków. Z uwagi jednak na niezadowalający stan linii średnia prędkość składów pociągów jest znacznie niższa od pożądanej.

Sieć obszarów objętych formami ochrony przyrody, na którą składa się 9 parków krajobrazowych i 31 obszarów chronionego krajobrazu nie ma charakteru ciągłego. Obszary są rozmieszczone nierównomiernie. Są skupione głównie w północno-zachodniej i północno-wschodniej części regionu. Także sieć obszarów Natura 2000 nie ma charakteru ciągłego, a znaczna część obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty ma charakter „wyspowy".



Ryc. 6. Sieć obszarów chronionych województwa kujawsko-pomorskiego

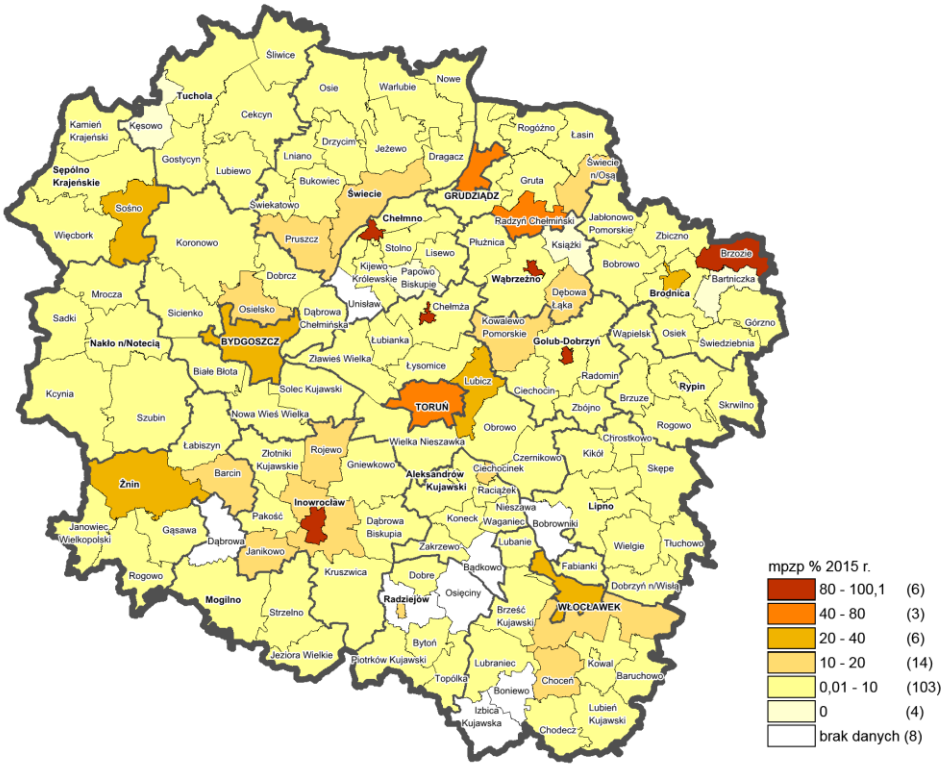
Źródło: Internetowy atlas województwa kujawsko-pomorskiego.

Instalacje odnawialnych źródeł energii są rozmieszczone nierównomiernie na terenie województwa. Zwłaszcza dotyczy to ponad 600 elektrowni wiatrowych. W zależności od lokalnych uwarunkowań urządzenia te zlokalizowane są w postaci farm wiatrowych, głównie w południowej i północno-wschodniej części województwa. Ich rozmieszczenie powinno wynikać z konieczności ochrony krajobrazu, miejsc zamieszkania i warunków meteorologicznych. Równomierne rozmieszczenie odnawialnych źródeł energii ma większe znaczenie przy innych źródłach energii prosumenckiej.



Ryc. 7. Rozmieszczenie elektrowni wiatrowych na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego

Źródło: Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.



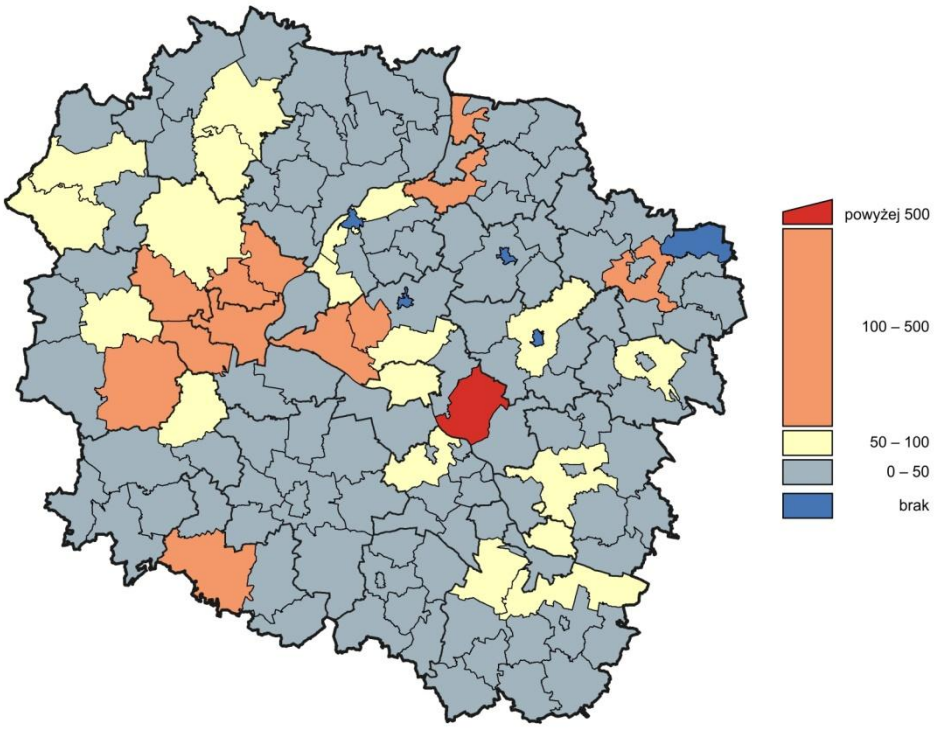
Ryc. 8. Odsetek powierzchni posiadających plany miejscowe

Źródło: BDL GUS.

Analizy przestrzenno-statystyczne dotyczą wybranych wskaźników obrazujących cechy ładu przestrzennego w układzie gminnym. Jednym z najważniejszych wskaźników dotyczących ładu przestrzennego jest odsetek powierzchni gmin „pokrytych" miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Plany miejscowe z założenia powinny być najbardziej skuteczne w kształtowaniu ładu przestrzennego. Analiza tego wskaźnika wykazuje, że tylko kilka gmin w całości (Brzozie, miasto Wąbrzeźno) lub w przeważającej części (miasta: Chełmno, Inowrocław, Golub-Dobrzyń, Chełmża) jest pokrytych planami miejscowymi. Najczęściej tylko do 10% powierzchni gmin posiada ważne plany miejscowe. Niestety kilka gmin nie posiada żadnych planów miejscowych.

W gminach, które nie posiadają wcale planów miejscowych lub pokrywają one nieliczny odsetek ich terytorium, gospodarkę przestrzenną prowadzi się w oparciu o decyzje administracyjne, głównie decyzje o warunkach zabudowy. Są one wydawane na potrzeby doraźne inwestorów. Istotne jest, że decyzja o warunkach zabudowy nie musi być zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Fakt ten z pewnością nie sprzyja zachowaniu ładu przestrzennego, a tereny tych gmin w których zamiast planów miejscowych opracowuje się liczne decyzje, są obszarami o zdewastowanej przestrzeni na skutek mieszania się różnych funkcji, o niedorozwoju sieci drogowej, o barku sług oraz sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

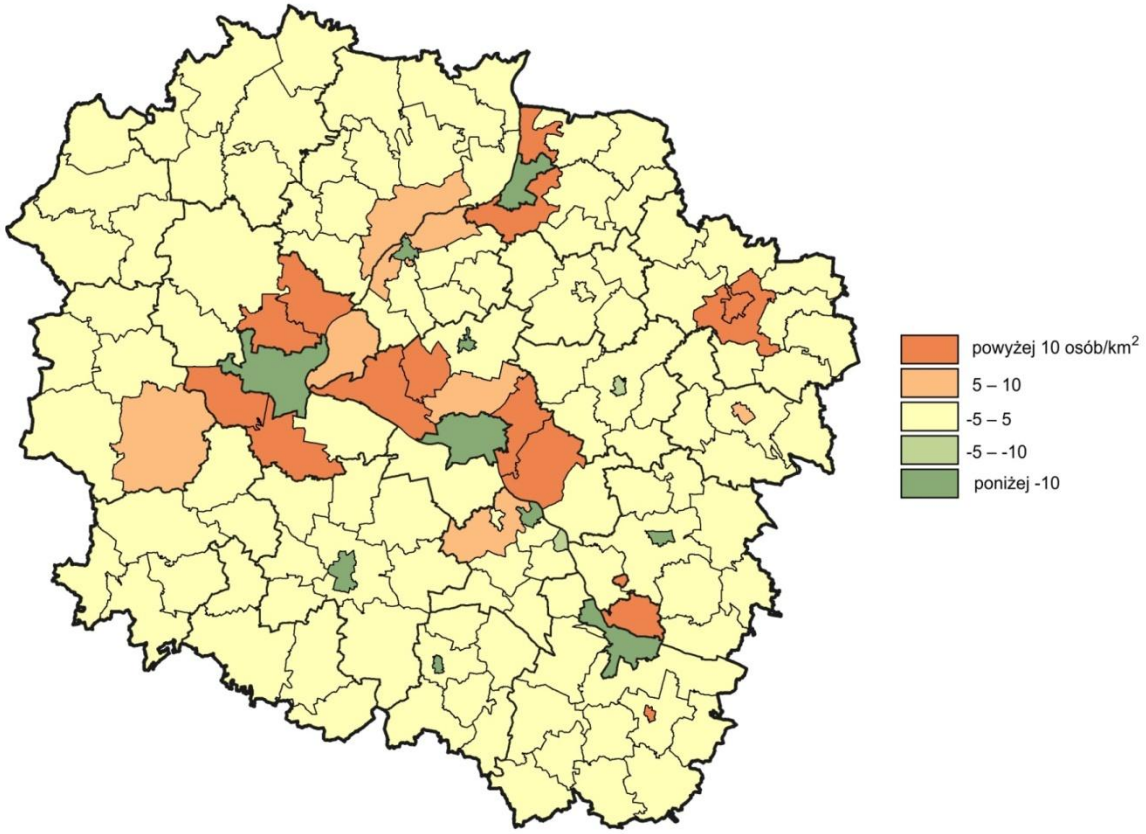
Poniższa rycina obrazuje liczbę decyzji o warunkach zabudowy na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, wydawanych rocznie.



Ryc. 9. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy w 2015 r.

Źródło: BDL GUS.

Jednym ze wskaźników warunkujących zagrożenie brakiem ładu przestrzennego jest zmiana gęstości zaludnienia gmin. Na obszarach o gwałtownie zwiększającej się liczbie ludności pojawiają się potrzeby zapewnienia nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową. Dla nowych mieszkańców niezbędne jest zwiększenie oferty usługowej oraz budowy sieci transportowych i infrastrukturalnych. Analiza danych statystycznych wskazuje, że w większości gmin województwa gęstość zaludnienia zmniejsza się> Szczególnie zjawisko to jest dostrzegalne w największych miastach: Bydgoszczy, Toruniu, Włocławku, Grudziądzu i Inowrocławiu oraz w Chełmży, Chełmnie i Ciechocinku. Natomiast gęstość zaludnienia zwiększa się głównie na obszarach podmiejskich największych miast regionu, które przez lata nie były przedmiotem analiz przestrzennych i koordynacji władz samorządowych tych ośrodków miejskich.



Ryc. 10. Zmiany gęstości zaludnienia w gminach w latach 2006-2015

Źródło: BDL GUS.

Analiza obszaru województwa pod kątem potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń ładu przestrzennego powinna prowadzić do wyróżnienia trzech stref (obszarów):

1) ładu przestrzennego – spełniających kryteria ładu: estetyczne, normatywne i efektywności;

2) względnego ładu – spełniających większość kryteriów, ale zagrożonych nieładem i warunkowo zaliczonych do obszarów ładu;

3) zagrożonych nieładem – nie spełniających większości kryteriów ładu.

4) nieładu przestrzennego – nie spełniających żadnych kryteriów ładu.

Zestaw kryteriów będzie zależał od skali analizy i powinien być określony z uwzględnieniem wszystkich uwarunkowań przyrodniczo-geograficznych, formalno-prawnych, architektoniczno-krajobrazowych, urbanistyczno-budowlanych i społeczno-gospodarczych.

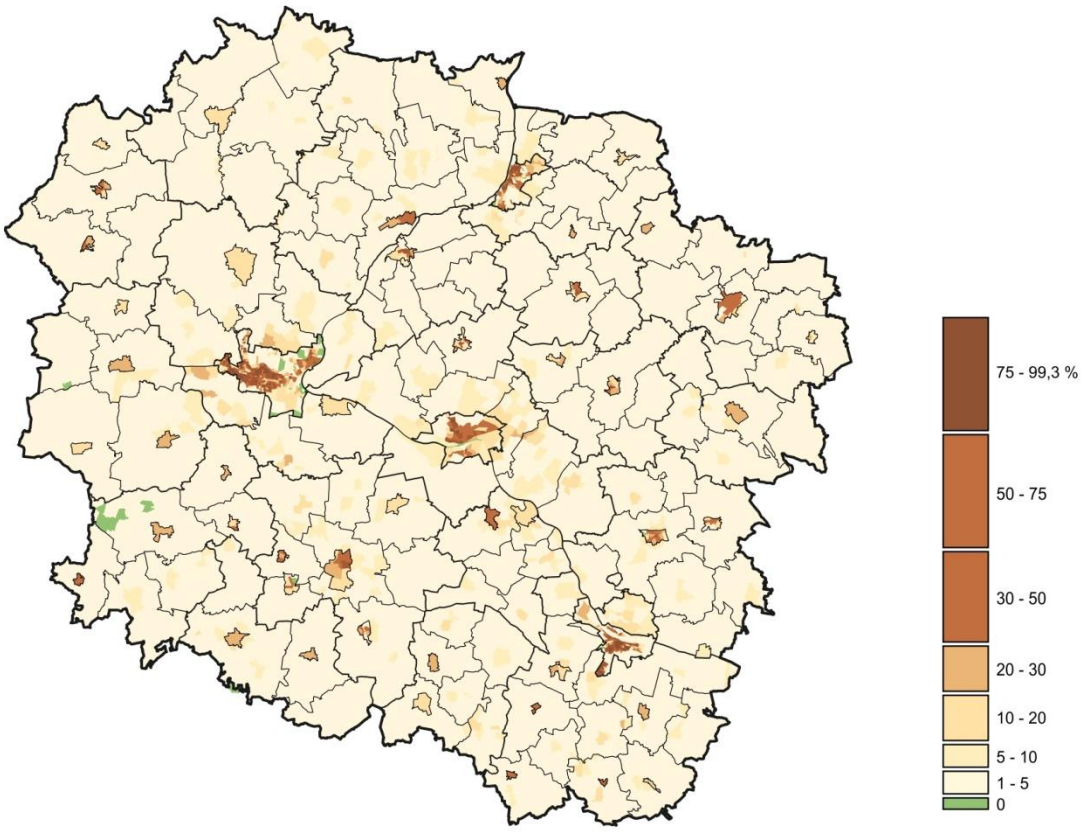


Ryc. 11. Przykład nieładu przestrzennego – wieś Lulkowo w gminie Łysomice, pow. toruński

Źródło: Zdjęcie panoramiczne – L.Kozłowski, zdjęcie satelitarne – Geoportal województwa kujawsko-pomorskiego, Infostrada Kujaw i Pomorza, http://mapy.mojregion.info/geoportal/.

Możliwości wykorzystania bazy danych obiektów topograficznych w skali 1:10.000 do analizy stanu zagospodarowania terenu przynoszą nowe informacje na temat procesów przestrzennych, zagra-

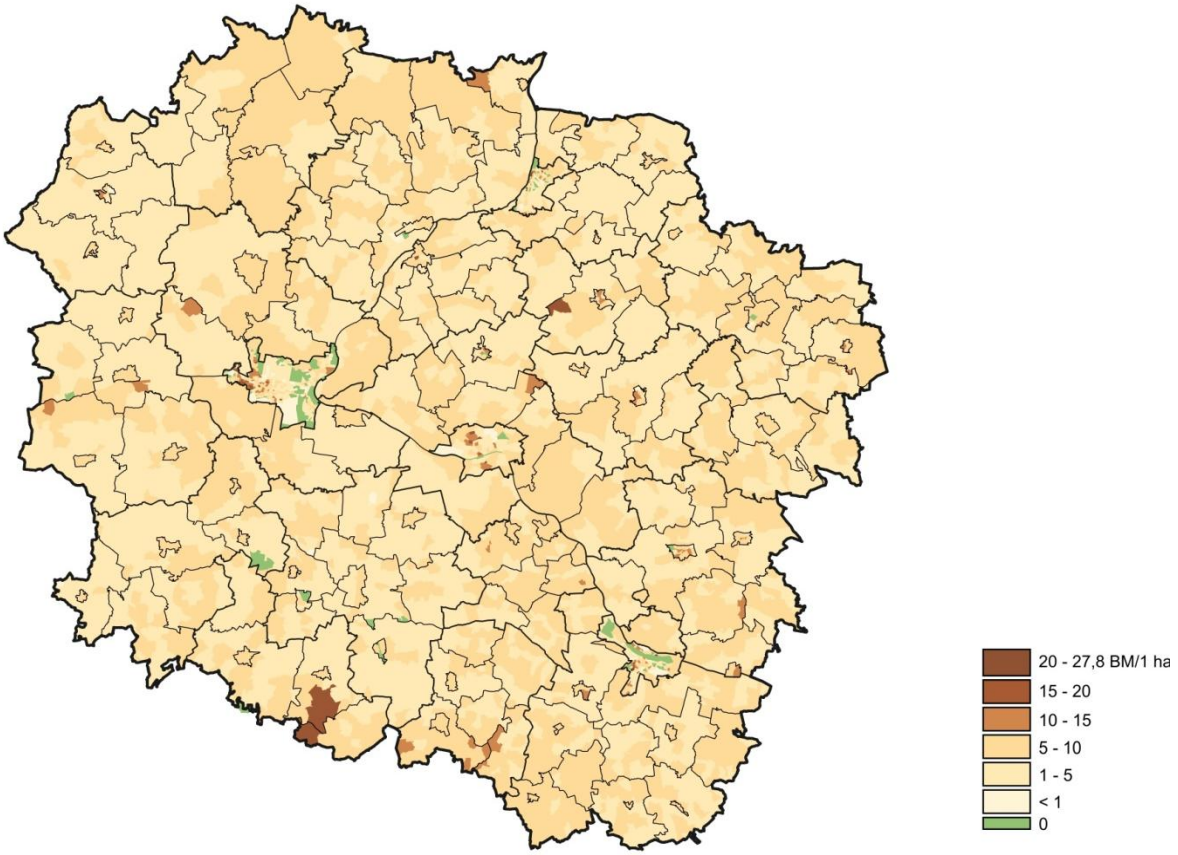
żających ładowi. Jednym z takich faktów jest wykraczający ponad realne potrzeby udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej jednostek (por. Kowalewski i inni 2014; Śleszyński i inni 2012). W województwie kujawsko-pomorskim takie obszary można zlokalizować przede wszystkim w otoczeniu większych miast, w ich strefach podmiejskich (ryc. 12).



Ryc. 12. Udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej obrębu (w %, 7 klas)

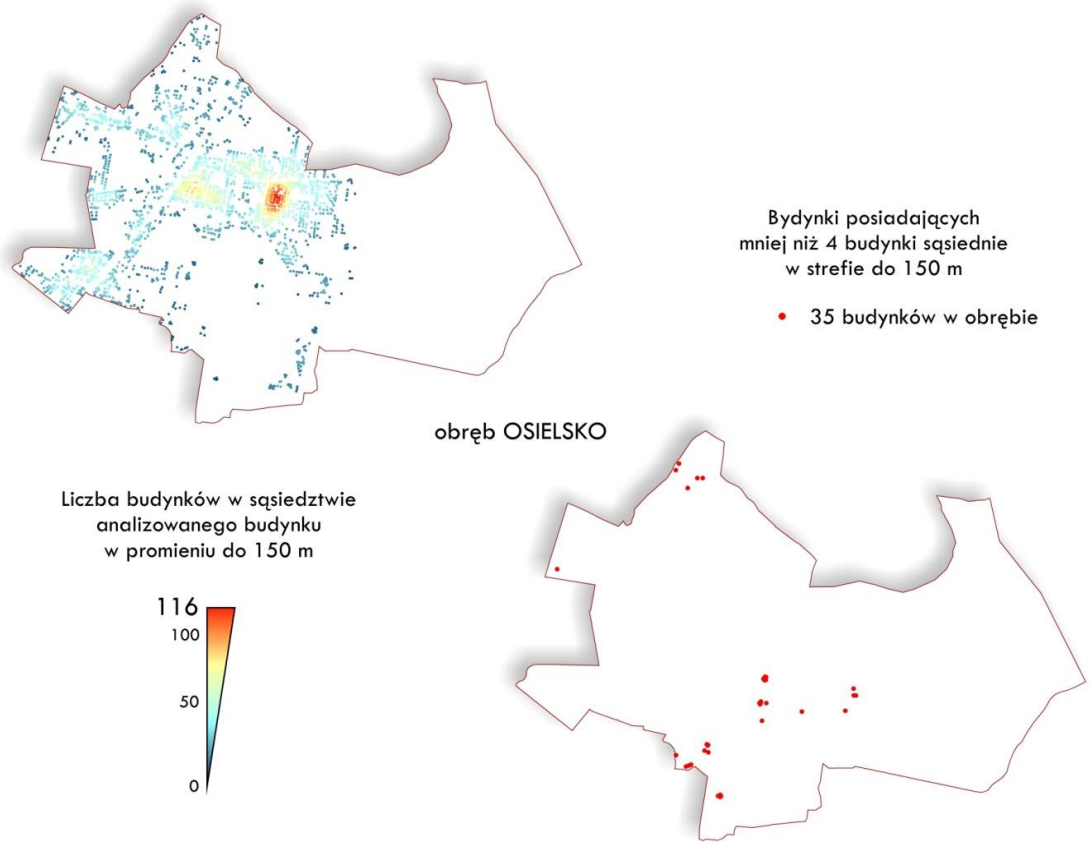
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDOT10k.

Kolejny problem, który można przedstawić w analizie obrębami ewidencyjnymi to gęstość zabudowy mieszkaniowej: liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie w relacji do powierzchni zabudowy w obrębie. Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym lepiej wykorzystana przestrzeń (teren o funkcji rezydencjonalnej) i mniejsze rozproszenie zabudowy. Zbyt duże obszary funkcji zabudowy mieszkaniowej w połączeniu z nielimitowanym ruchem budowlanym prowadzi do chaosu przestrzennego i poważnych skutków finansowych (por. Śleszyński 2015). Z drugiej strony zbyt duże zagęszczenie budynków wielorodzinnych może prowadzić do kłopotów z przewietrzaniem miast, a stłoczenie domów jednorodzinnych może nie być korzystne z punktu widzenia jakości życia i krajobrazu. Wysoka gęstość zabudowy występuje w obszarach centrów miast i punktowo na terenie wielu gmin (ryc. 13).



Ryc. 13. Gęstość zabudowy mieszkaniowej – liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie w stosunku do powierzchni zabudowy w obrębie

Źródło: BDOT10k.

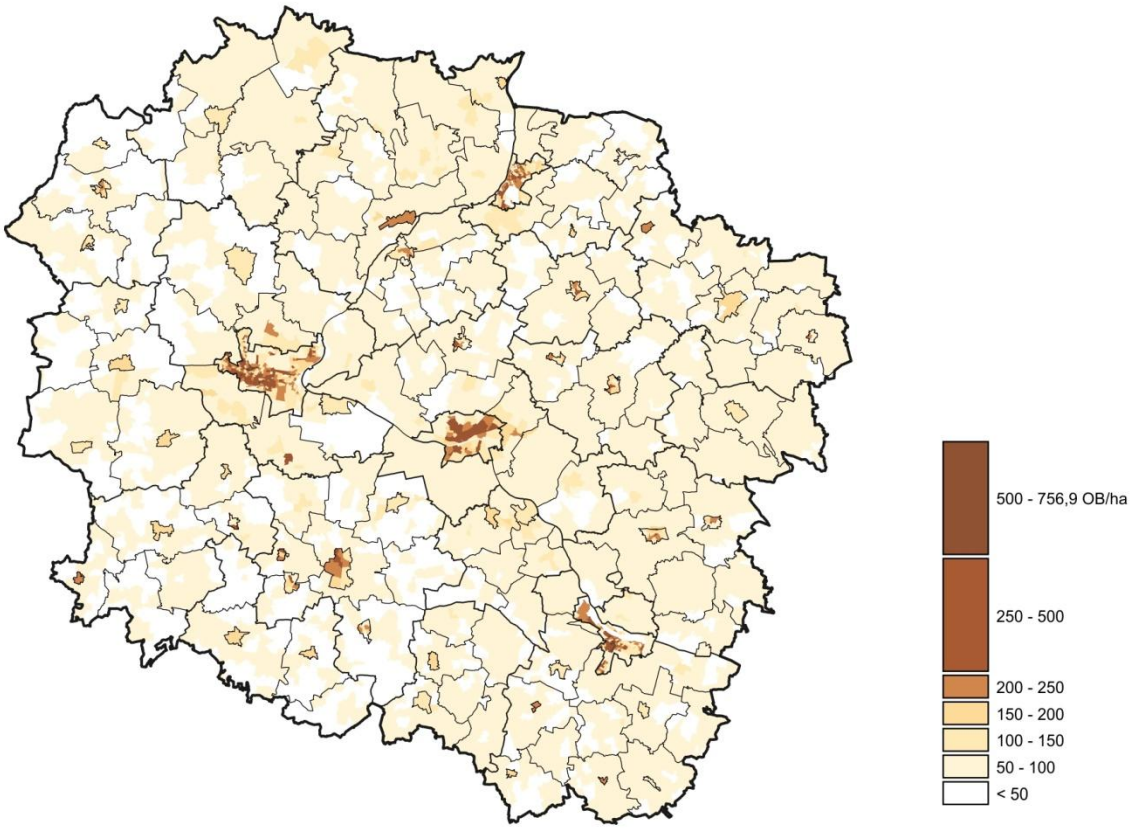


Ryc. 14. Rozproszenie zabudowy mieszkaniowej – przykład analizy gminnej

Źródło: BDOT10k.

Zjawisko rozpraszania zabudowy ma wymiar urbanistyczny, krajobrazowy i ekonomiczny. Z punktu widzenia analiz przestrzennych opartych na BDOT10k rozproszenie zabudowy mieszkaniowej należy rozpatrywać w wymiarze sąsiedztwa. Ważną kwestią jest, ile obiektów budowlanych i w jakiej odległości sąsiaduje z budynkiem, który jest klasyfikowany pod kątem rozproszenia zabudowy. Analiza jest możliwa przede wszystkim dla gmin, ale może być także wykonana dla całego województwa (ryc. 14).

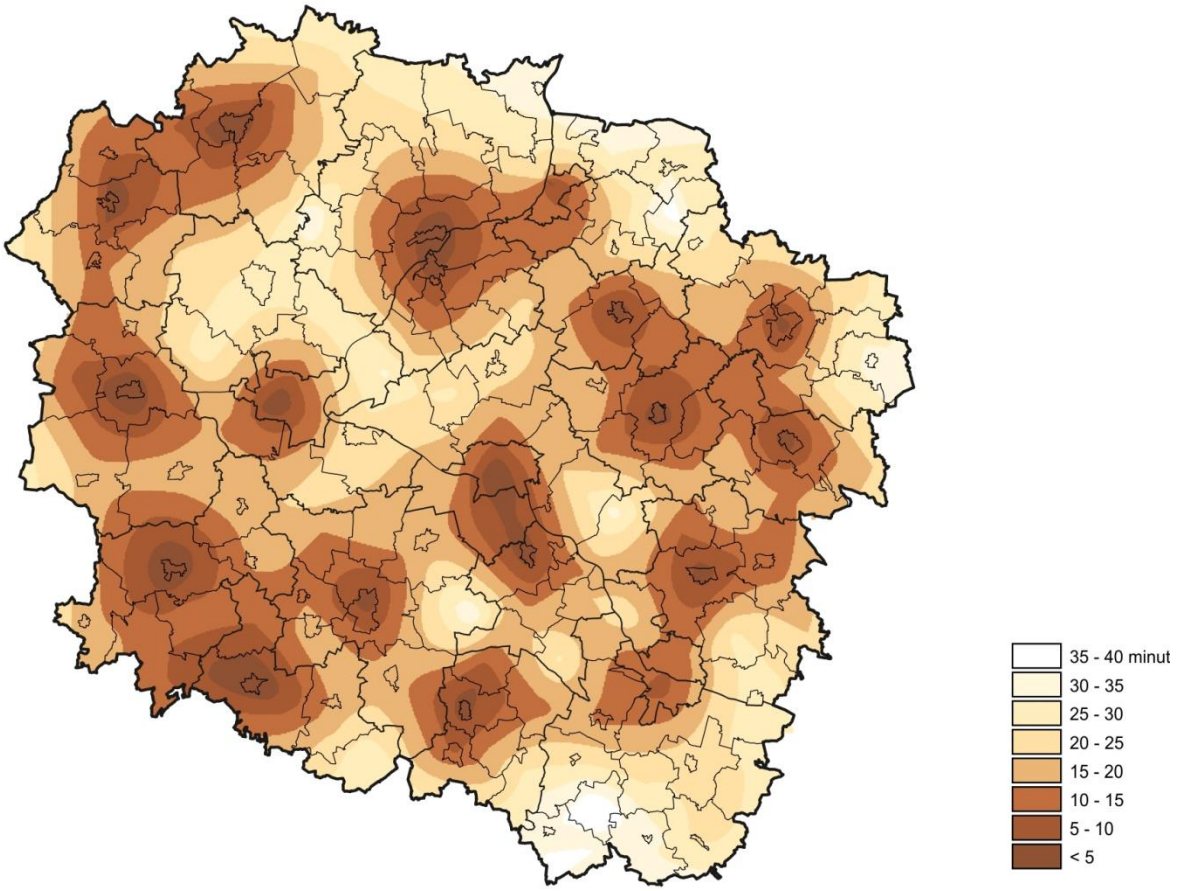
Oprócz budowli kubaturowych analiza ładu powinna obejmować gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej: punktowych, liniowych i powierzchniowych. Gęstość byłaby mierzona liczbą obiektów (bez względu na ich wymiary) w stosunku do powierzchni całkowitej obrębu (ryc. 15).



Ryc. 15. Gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej
(liczba obiektów na 1 ha obrębu ewidencyjnego)

Źródło: BDOT10k.

Wskaźnik dostępności czasowej ośrodków powiatowych z siedzib gmin danego powiatu po sieci dróg utwardzonych i jego wizualizacja pozwalają zidentyfikować obszary o lepszej i słabszej dostępności czasowej do usług publicznych szczebla powiatowego (medycznych, szkolnych, administracyjnych, kulturalnych, itp.). Miarą zjawiska jest czas, a jednostką minuty. Środkiem transportu jest w przykładzie prywatny samochód osobowy (ryc. 16). Wskaźnik opisuje dostępność brutto (całkowity czas podróży *door-to-door*, por. Śleszyński 2014). Zastosowana miara jest prostym sposobem prezentacji dostępności jako ważnego wskaźnika ładu przestrzennego (por. Komornicki i inni 2014).

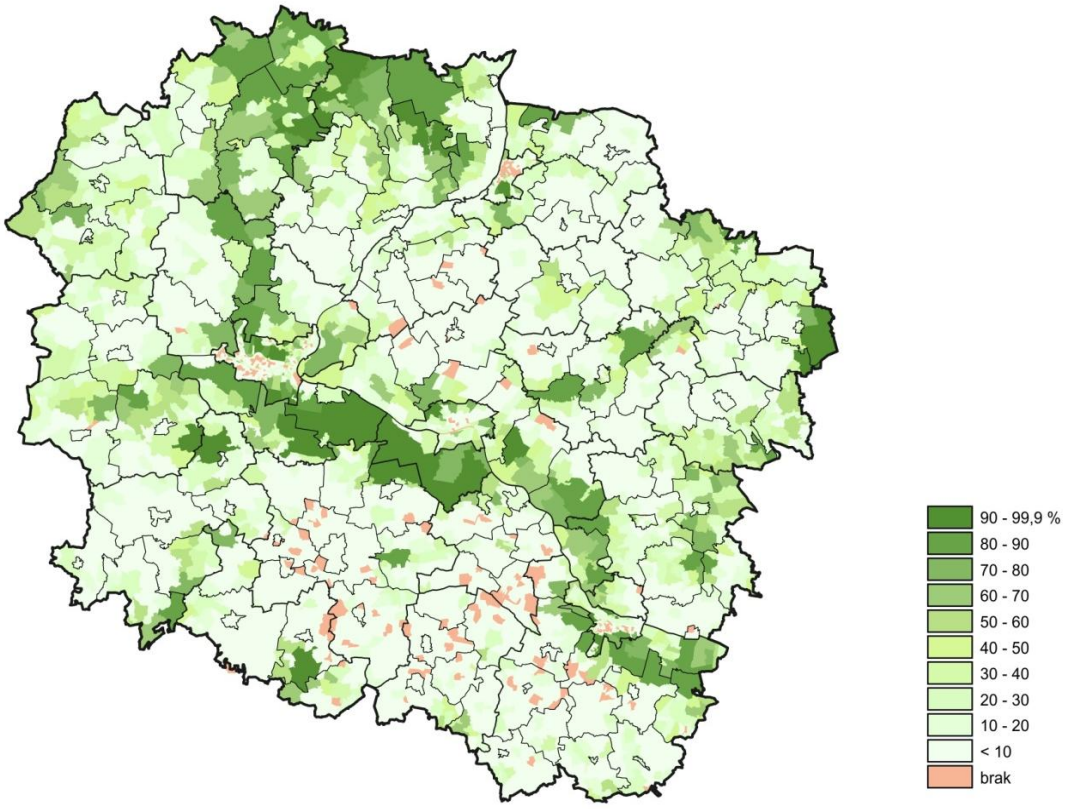


Ryc. 16. Dostępność czasowa drogami publicznymi z siedzib gmin do ośrodków powiatowych indywidualnymi środkami transportu (w minutach)

Źródło: Opracowanie własne.

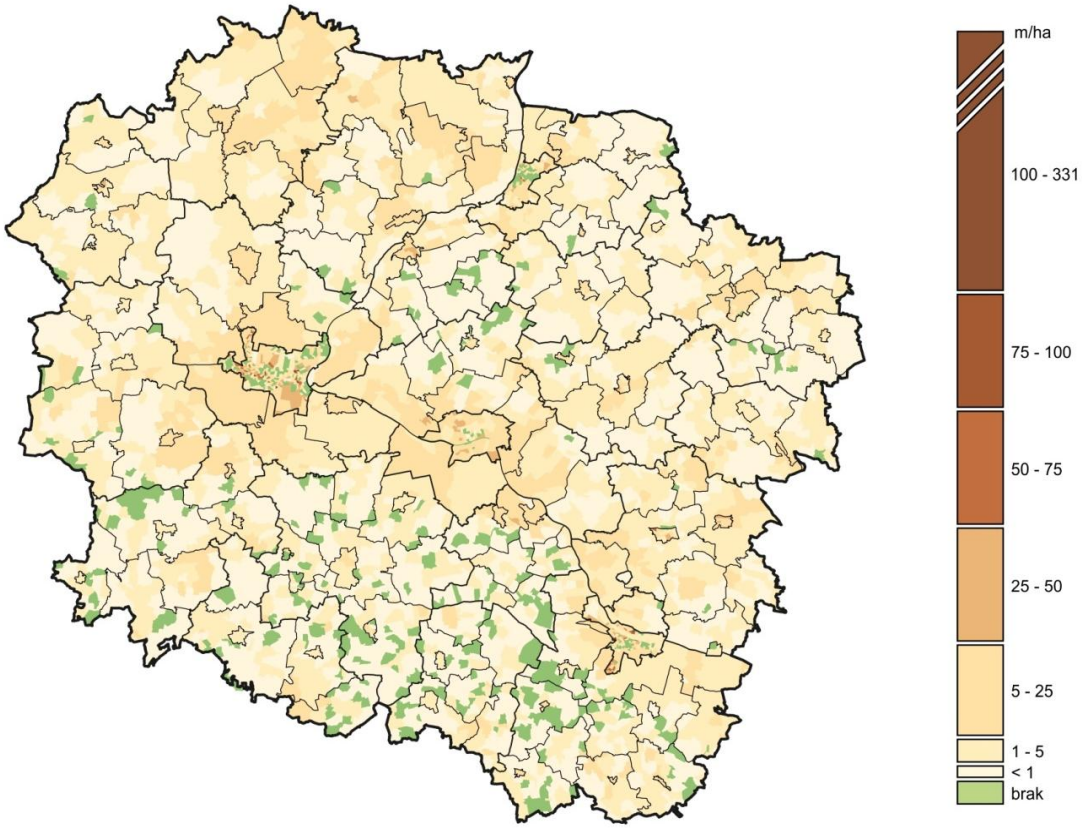
Tereny zielone i cenne przyrodniczo obszary chronione są ważną częścią ładu przestrzennego. Tereny zieleni są z definicji miejscami uporządkowanymi przestrzennie. Na obszarach objętych ochroną prawną, jak parki narodowe czy parki krajobrazowe, ład przestrzenny jest zasadą i jej łamanie narusza ochronę tych dóbr. Lasy nie objęte ochroną również należy uważać za spełniające wymogi ładu przestrzennego. Lasy, parki, zieleń miejska i zadrzewienia, tworzące tereny zielone, są obszarami ładu przestrzennego (ryc. 17).

Dla identyfikacji nieładu przestrzennego i delimitacji obszarów ładu konieczne jest przeanalizowanie miejsc i stref konfliktów funkcjonalnych. Powstają one zwykle na styku konkurencyjnych wobec siebie, jeżeli chodzi o rywalizację o przestrzeń, sposobów użytkowania i zagospodarowywania terenu. W analizie wykorzystującej bazę BDOT10k znaczenie kluczowe ma wskazanie linii styku użytków gruntowych o charakterze przyrodniczym i antropogenicznym. Wskaźnik potencjalnej konfliktogenności funkcji informuje o gęstości konfliktogennych granic użytkowania terenu w granicach obrębów. Zawiera on relację długości linii styku użytków pochodzenia antropogenicznego (zabudowa, obszary komunikacyjne i przemysłowe) i naturalnego (las, woda, pola uprawne) w stosunku do całkowitej powierzchni obrębu (por. Śleszyński 2012, ryc. 18).



Ryc. 17. Udział terenów zieleni (lasów, parków i zadrzewień) w powierzchni całkowitej obrębu

Źródło: BDOT10k.



Ryc. 18. Potencjalna konfliktogenność funkcji – gęstość granic użytkowania terenu w granicach obrębów (długość granic użytków pochodzenia antropogenicznego i naturalnego do całkowitej powierzchni obrębu)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10k.

1.4. Przyczyny dewastacji przestrzeni

1.4.1. Źródła ładu przestrzennego

Źródła ładu przestrzennego są jednocześnie źródłami nieładu, przy czym w obu przypadkach różna jest ich hierarchia i waga. Można je podzielić na cztery kategorie (4P): 1) prawo, rozumiane jako ramy prawne działań dla wszystkich podmiotów operujących w przestrzeni; 2) polityka, jako działalność państwa i samorządów w celu osiągnięcia zamierzonych celów, realizowana w granicach obowiązującego prawa; 3) psychika – świadomość społeczna i postawy mieszkańców danego obszaru; oraz 4) praktyka, tzn. działania inwestorów indywidualnych oraz instytucjonalnych. Występują one zawsze razem, dlatego należy mówić o złożonych przyczynach nieładu.

Podstawowym źródłem ładu jest prawo stanowione, które warunkuje wszystkie działania aktorów sceny „rynku przestrzeni" (gospodarki przestrzennej). Przez „rynek przestrzeni" rozumie się wszystkie decyzje podmiotów uczestniczących w kształtowaniu przestrzeni poprzez jej planowanie, zajmowanie, zagospodarowywanie i użytkowanie. Podmiotem tego obszaru źródłowego jest ustawodawca. Prawo jest tworzone także na szczeblu samorządowym, powstaje ono jednak w ramach ustawodawstwa wyższej rangi, dlatego prawo jako obszar źródłowy ładu powinien być kojarzony z instytucją państwa i poziomem krajowym planowania i gospodarowania przestrzennego.

Kolejnym obszarem źródłowym ładu jest polityka w szerokim znaczeniu, w szczególności przestrzenna, ale także powiązane z nią polityki: gospodarcza i społeczna. W zakres polityki przestrzennej wchodzi prawo lokalne oraz plany i działania samorządów. Podmiotem obszaru „polityka" są samorządy: wojewódzki i gminny, które funkcjonują w granicach prawa krajowego. Prawo lokalne jest narzędziem polityki samorządów, a polityka samorządów sposobem realizacji prawa wyższej rangi (prawa krajowego). Polityka samorządów posiada wiele narzędzi kształtowania przestrzeni, wśród których znajdują się plany miejscowe.

Przez psychikę jako źródło ładu (i nieładu) rozumie się świadomość społeczną, czyli istnienie zbioru wspólnych dla danej zbiorowości przekonań, uznanie tych przekonań za wspólne i ważne na tyle, by stanowiły przesłanki działań indywidualnych i zbiorowych (Ziółkowski 2000). O ile fundamentalnym źródłem ładu przestrzennego jest prawo, o tyle najważniejszym uwarunkowaniem kształtowania porządku w przestrzeni jest świadomość społeczna (nic po prawie, do którego nie stosują się obywatele, które jest nieegzekwowalne). Zatem za obszarem „psychika" stoi zbiorowość ludzka (społeczność terytorialna). Grupy ludzkie działają w ramach obowiązującego prawa i polityki przestrzennej samorządów.

Czwartym czynnikiem kształtującym przestrzeń jest praktyka, a jej podmiotem – inwestorzy instytucjonalni oraz indywidualni. To oni nadają ostateczny kształt przestrzeni, stosując się (lub nie) do wymogów prawa, planów samorządów i odwołując się do obowiązujących wzorców kulturowych.

Źródła ładu/nieładu tworzą piramidę hierarchii (ryc. 19). W praktyce piramida ta jest odwrócona, prowadząc do nieładu: na stan przestrzeni największy wpływ mają inwestorzy i świadomość spo-

łeczna, a dalej samorządy. Aktualnie prawo znajduje się w Polsce na dole piramidy źródeł ładu/nieładu.



Ryc. 19. Źródła ładu i nieładu przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne.

1.4.2. Symptomy i skutki nieładu przestrzennego

Część przejawów nieładu przestrzennego jest widoczna poprzez obserwację, a część dostępna jedynie poprzez analizę przestrzenną. Wśród obserwowalnych symptomów braku ładu znajdują się:

1) przejawy nieładu architektonicznego i urbanistycznego:

– deficyt estetyki zabudowy (lub dosadniej: brzydota); substandardowa zabudowa wsi (tzw. nowe czworaki);

– degradacja przestrzeni publicznych, m.in. w wyniku ich zawłaszczania, grodzenia osiedli;

– chaotyczna zabudowa, będąca następstwem żywiołowych procesów osadniczych i budowlanych, szczególnie w strefach podmiejskich; brak logicznej kontynuacji zwartej zabudowy – brak spójności urbanistycznej i ruralistycznej;

2) przejawy nieładu strukturalno-krajobrazowego:

– dewastacja krajobrazu, na którą ma wpływ zmniejszanie się przestrzeni otwartych (niezabudowanych);

– mała czytelność struktur przestrzennych: brak wyraźnych granic form osadniczych i wypełnienie kontinuum osadniczego, powstawanie hybryd osadniczych;

– degradacja środowiska przyrodniczego, a często i kulturowego;

3) przejawy nieładu funkcjonalnego:

– mała funkcjonalność struktur przestrzennych;

– braki infrastrukturalne;

– zlewanie się stref rezydencjonalnych, komercyjnych, przemysłowych i komunikacyjnych, tworzące wrażenie anarchii funkcjonalnej;

– generalna nieefektywność ekonomiczna przestrzeni;
– problemy komunikacyjne: słaba dostępność czasowa, korki, brak miejsc parkingowych.

Fundamentalne znaczenie dla ładu przestrzennego ma jakość przestrzeni publicznej, ponieważ tam właśnie najłatwiej jest wprowadzać porządek i planowość.

Nieład (chaos) przestrzenny jest wynikiem procesów prawnych, politycznych, społecznych i ekonomicznych. Po jego powstaniu sam zaczyna wywoływać ujemne skutki dla otoczenia, wzmacniając działanie przyczyn nieporządku. Skutki nieładu mają wymiar społeczny, ekonomiczny i środowiskowy, wywołując dalekosiężne i wymierne koszty i straty dla społeczeństwa i gospodarki. Niekontrolowana urbanizacja i wadliwy system planowania przestrzennego wywołują wiele patologii, przede wszystkim ekonomicznych, np. powiększanie terenów osadniczych przy zmniejszającej się liczbie ludności generuje wysokie koszty funkcjonowania i zobowiązania państwa i samorządów (Kowalewski i inni 2014).

Pierwszym obserwowalnym i odczuwalnym skutkiem nieładu przestrzennego jest niespójność morfologiczna przestrzeni. Prowadzi ona do fragmentacji funkcjonalnej i w efekcie do jej dysfunkcjonalności. To z kolei powoduje rozpad i chaos przestrzeni we wszystkich jej wymiarach (ryc. 20).



Ryc. 20. Sekwencyjny proces destrukcji przestrzeni w rezultacie braku ładu przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne.

Według A. Kowalewskiego i innych (2014) tereny przeznaczone w MPZP w całej Polsce pod zabudowę mieszkaniową na koniec 2012 r. umożliwiały ich zasiedlenie przez 62 mln ludzi, a tereny przewidziane pod zabudowę w SUiKZP – od 167 do 229 mln osób, co wielokrotnie przekracza zarówno realia demograficzne, potrzeby mieszkaniowe, jak i możliwości ich realizacji w przewidywalnym czasie. Wywołuje to chaos przestrzenny i marnotrawienie przestrzeni i kapitału.

Szkody społeczne powodowane przez chaos przestrzenny obejmują m.in. (Kowalewski i inni 2014: 18): zanik życia rodzinnego i kontaktów społecznych, prowadzące do zaniku więzi społecznych, segregacja i polaryzacja społeczna w przestrzeni, spadek poczucia bezpieczeństwa, ograniczona dostępność przestrzenna do usług, miejsc pracy i zamieszkania, powodująca wydłużenie czasu potrzebnego dla funkcjonowania człowieka w otoczeniu społeczno-gospodarczym.

Szkody przyrodnicze wywołane nieładem przestrzennym obejmują nie tylko koszty ochrony przyrody, ale także koszty kompensacji przyrodniczej. Rozpraszanie zabudowy, zwłaszcza poza systemy wodno-ściekowe, powoduje nadmierne zanieczyszczenia gleb, wód i powietrza. Zabudowa na terenach cennych przyrodniczo fragmentuje naturalne układy przyrodnicze i niszczy krajobraz. W efekcie pogarszają się warunki życia, w tym zdrowotne, które mają swój wymiar finansowy (Kowalewski i inni 2014: 18).

Najgroźniejsze z wyżej przytoczonych są skutki finansowe obowiązujących i opracowywanych planów miejscowych, ponieważ grożą destabilizacją finansów publicznych nie tylko poszczególnych gmin, ale i całego kraju. Normą gminną jest ujemny wynik finansowy skutków planów miejscowych. i brak dochodów z tytułu opłaty planistycznej (Śleszyński 2015).



Ryc. 21. Przykłady wizualne ładu i nieładu przestrzennego na obszarach wiejskich

Źródło: L. Kozłowski.

Straty gospodarcze powodowane przez nieład przestrzenny i wadliwy system planowania przestrzennego obejmują (Kowalewski i inni 2014): – koszty związane z wyznaczeniem zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe: budowy i utrzymania infrastruktury technicznej, nadmierne koszty transportu, w tym dojazdów do pracy; – utrata renty planistycznej (wartości tworzonej w wyniku zmian zagospodarowania i uzbrojenia terenu); – koszty zniszczeń zabudowy i infrastruktury na terenach do tego nienadających się lub przewidzianych pod inne funkcje; – koszt ryzyka inwestycyjnego lub ograniczenia napływu inwestorów; – ryzyko „bańki spekulacyjnej" na rynku nieruchomości i zawyżone koszty wykupu gruntów pod inwestycje publiczne. Gminy, które przeszacowały potrzeby gruntowe dla budownictwa mieszkaniowego będą musiały ponieść koszty wykupu gruntów pod drogi oraz budowy infrastruktury na wskazanych w planach terenach, pomimo, iż nie zostaną one zabudowane. Szacunki mówią o kosztach od 40 do 129 mld zł (Kowalewski i inni 2014).

Według autorów opracowania *Stosowanie zasad ładu przestrzennego w polityce województwa* (*Stosowanie* 2015) brak ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim obniża jakość życia mieszkańców, osłabia konkurencyjność województwa, wpływa negatywnie na podejmowanie decyzji przez potencjalnych inwestorów rozważających rozpoczęcie działalności w regionie. Brak mpzp, a tym samym realizacja zabudowy w terenach dotąd niezainwestowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy skutkuje brakiem pewności czy ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) będą uwzględnione w planowaniu funkcji określonych terenów (ww. decyzja nie musi być zgodna z SUiKZP) oraz brakiem wiedzy na temat przyszłej działalności inwestycyjnej w bezpośrednim i dalszym sąsiedztwie.

Takie chaotyczne kształtowanie przestrzeni niesie za sobą liczne konsekwencje społeczno-gospodarcze, w tym ekonomiczne, związane z koniecznością „naprawiania" złych decyzji lokalizacyjnych, np. (Stosowanie 2015):

- kurczenie się terenów służących produkcji rolnej skutkuje koniecznością wykorzystywania do produkcji rolnej gleb o niższej produktywności, ale położonych w miejscach nieatrakcyjnych dla zabudowy mieszkaniowej, wiąże się to z kolei z ponoszeniem większych nakładów na produkcję rolną,
- wysokie koszty budowania infrastruktury technicznej, społecznej dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców zabudowy rozproszonej,
- wzrost zagrożenia poważnymi wypadkami drogowymi w skutek wydłużenia się czasu dojazdu do pracy, szkoły i wzrostu popularności transportu indywidualnego,
- wysokie koszty usuwania skutków powodzi na terenach zabudowanych zlokalizowanych na potencjalnych obszarach zalewowych,
- wysokie koszty spóźnionej restrukturyzacji terenów powojskowych, pokomunikacyjnych (PKP), popegeerowskich czy rehabilitacji „niedopasowanej" zabudowy.

Na obszarach wiejskich, zwłaszcza w historycznych zaborach rosyjskim i austriackim powstające współcześnie układy ruralistyczne i urbanistyczne są pochodną struktury agrarnej, a zwłaszcza historycznie ukształtowanych rozłogów gospodarstw, determinując krajobraz terenów rozwoju osadnictwa. Scalenia na terenach urbanizujących się mają wymiar symboliczny – ich brak utrwala patologie przestrzenne (A. Kowalewski).

1.4.3. Przyczyny nieładu przestrzeni w skali ogólnopolskiej

Przyczyny deterioracji przestrzeni można podzielić na pośrednie i bezpośrednie. Generalną, pośrednią przyczyną nieładu przestrzennego są kryzysy: ekonomiczny i społeczny. To one rodzą następstwa, które są bezpośrednimi przyczynami nieładu. Wśród pośrednich przyczyn nieładu przestrzennego najważniejszą jest kryzys planowania przestrzennego i zaburzenie jego roli regulacyjnej, wywołany unieważnieniem przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. planów miejscowych. Z kolei ogólną bezpośrednią przyczyną nieładu jest niezgodność elementów przestrzeni z otoczeniem (innymi elementami) w zakresie formy (morfologii), funkcji, położenia, struktury, statusu (prawnego), następstwa, sąsiedztwa, sukcesji, proporcjonalności, użyteczności, efektywności, użytkowania.

Kryzys planowania przestrzennego jest wieloaspektowy i obejmuje wiele złożonych problemów, wśród których należy wymienić następujące (Problemy 2016):

1. Wąskie postrzeganie planowania przestrzennego jako polityki państwa;
2. Złożone otoczenie prawne ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
3. Szeroka i nieuzasadniona odpowiedzialność odszkodowawcza organów władzy publicznej;
4. Brak wyważenia interesów prywatnych i publicznych;
5. Studium jako mało skuteczny instrument zarządzania przestrzenią;
6. Wyhamowanie prac planistycznych;
7. Decyzja o warunkach zabudowy jako istotne źródło nieładu;
8. Brak systemowego finansowania planowania przestrzennego;

9. Mocno ograniczone scalenia i podziały;
10. Brak instytucji odstępstwa w ramach procedury planistycznej;
11. Słaba partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym;
12. Dychotomia inwestycji celu publicznego;
13. Niewystarczający sposób uwzględniania w systemie planowania przestrzennego wymogów obronności i bezpieczeństwa państwa;
14. Słabe powiązania między dokumentami różnych poziomów zarządzania przestrzenią;
15. Nieskoordynowane z innymi poziomami planowanie na szczeblu krajowym;
16. Planowanie na szczeblu wojewódzkim słabo powiązane ze strategiami rozwoju społeczno-gospodarczego;
17. Planowanie funkcjonalne uwzględniane w niewielkim stopniu;
18. Mała ilość informacji o przestrzeni.
19. Brak jednolitych standardów graficznych planów miejscowych (pomimo postanowień przepisów wykonawczych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu).
20. Niskie kwalifikacje wykonawców oraz tworzonych przez nich planów (degradacja wykształcenia, deprecjacja urbanistyki i zawodu urbanisty, brak doświadczenia zawodowego).

Konkretyzując ogólną przyczynę braku ładu można wymienić wskazania autorów opracowania „Przestrzeń życia Polaków", a także wypowiedzi prof. Tadeusz Markowskiego, dra Adama Kowalewskiego oraz problemy zarządzania rozwojem przestrzennym, sformułowane przez Bartłomieja Kolipińskiego (Ekspertyza 2011):

1. Ułomne, niespójne prawo (przyczyna omówiona jest dalej w tekście).
2. Brak rządowej polityki przestrzennej i podstaw prawnych realizacji takiej polityki.
3. Brak hierarchiczności planowania, która ograniczałaby władztwo planistyczne gminy w zakresie wyznaczania terenów ekspansji urbanistycznej.
4. Odrębność planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, głównie brak powiązania strategii rozwoju z programami rzeczowo-finansowymi i planowaniem sektorowym.
5. Deficyt MPZP, powodujący, że przestrzeń jest kształtowana pod wpływem bieżących interesów inwestorów.
6. Decyzje o warunkach zabudowy (WZiZT), zastępujące plany i zmieniające przeznaczenie gruntów decyzjami administracyjnymi, wydawane niezależnie od ich zgodności ze studium uwarunkowań oraz miejscowymi planami zagospodarowania w trakcie opracowywania.
7. Niezachowywanie przez architektów rygorów urbanistycznych i brak prawnej możliwości kontroli jakości projektowanej architektury.
8. Dominacja chęci zysku nad interesem publicznym.
9. Powszechne przekonanie, że prawo do dowolnej zabudowy działki jest prostą pochodną prawa własności.
10. Historycznie ukształtowana niechęć do przestrzegania prawa, w tym samowola projektowa i wykonawcza oraz budowanie sposobem gospodarczym.
11. Brak edukacji w zakresie ładu, kierowanej do szerokiego grona odbiorców.

12. Niskie wymagania w stosunku do wykonawców planów oraz projektów budowlanych (decyduje cena, a nie kompetencje).

Fundamentalne znaczenie dla nieładu przestrzennego mają przyczyny prawne. Według dra Adama Kowalewskiego polskie prawo gospodarki przestrzennej nie spełnia funkcji kontrolnych i prewencyjnych, nie chroni obywatela i społeczeństwa przed działaniami szkodliwymi społecznie. Między innymi nie definiuje praw właścicielskich, nie określa instrumentów kontroli zadań i sankcji; nie określa i nie chroni interesu publicznego w żadnej skali przestrzennej, nie określa reguł „wyważania" interesów prywatnych i publicznych, nie obliguje do ekonomicznej kontroli decyzji planów, nie formułuje prawnych instrumentów koordynacji procesów urbanizacyjnych. Według A. Kowalewskiego główną odpowiedzialność za spekulacje na rynku nieruchomości, „rozlewanie się" miast, utracone dochody samorządów gminnych ponoszą politycy wszystkich szczebli.

1.4.4. Identyfikacja problemów i konfliktów przestrzennych w województwie kujawsko-pomorskim

Tekst niniejszego podrozdziału oparto na opracowaniu *Stosowanie zasad ładu przestrzennego w polityce województwa*, powstałego w ramach prac Pełnomocnika Marszałka Województwa ds. Ładu oraz Zespołu ds. Ładu Przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu (*Stosowanie* 2015).

W województwie kujawsko-pomorskim dają się zauważyć symptomy braku ładu przestrzennego:

- Niekorzystne zmiany w strukturze użytkowania gruntów, polegające na przekształcaniu gruntów wysokich klas bonitacyjnych na tereny zabudowy, między innymi mieszkaniowej. Prowadzi to do dzielenia zwartych kompleksów glebowych, ogranicza powierzchnię przeznaczoną dla gospodarki rolnej. Zjawisko to jest szczególnie niebezpieczne w rejonach o największym potencjale rolnym w województwie, tj. południowa, zachodnia i środkowo-wschodnia część regionu.
- Rozpraszanie zabudowy na obszarach wiejskich i brak koordynacji zabudowy terenów wzdłuż głównych dróg, suburbanizacja. Takie działania prowadzą do niedoinwestowania terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną, nienadążającą za rozwojem zabudowy mieszkaniowej. Brak planowania racjonalnej siatki usług publicznych przyczynia się w efekcie do pogorszenia jakości życia mieszkańców, konieczności lub wydłużenia czasu dojazdu w celu skorzystania z podstawowych usług. Zjawisko suburbanizacji wprowadza chaos w zabudowie, zanika wyraźna granica pomiędzy miastem a wsią. W regionie zjawisko suburbanizacji w największym stopniu rozwija się wokół Bydgoszczy, Torunia, a także Włocławka, Grudziądza.
- Proceder lokalizowania inwestycji na terenach nowych, do tej pory niezainwestowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z pominięciem procedury miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp), co prowadzi do chaosu urbanistycznego, a przede wszystkim nie daje wiedzy i gwarancji co do sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich.
- Niska jakość przestrzeni publicznej, chaos w funkcji zagospodarowania przestrzeni, formach zabudowy i architekturze. Objawia się to niedopasowaniem architektury do otoczenia, stosowaniem form „obcych geograficznie" (np. „góralskie chaty"), dominacją wielkoformatowych reklam i ogłoszeń. W miastach dodatkowo przejawia się to także dzieleniem przestrzeni miejskiej poprzez budowę osiedli zamkniętych, a na obszarach wiejskich lokalizowaniem wielkich hal fabrycznych w wiejskim krajobrazie.
- Brak pierwszeństwa zagospodarowywania terenów już wcześniej zagospodarowanych i zdegradowanych (tzw. „brownfield", np. tereny po byłych PGR, opuszczone hale fabryczne, itp.) przed

terenami nowymi, co prowadzi nie tylko do braku racjonalnego wykorzystania terenu, ale również utrwalania się w przestrzeni zabudowy zdegradowanej.

- Presja na tereny otwarte, brak zachowania panoram krajobrazowych, widokowych. Lokalizacja inwestycji o znacznych wysokościach stanowiących dominanty w terenie (elektrownie wiatrowe, maszty telefonii komórkowej, itp.) prowadzi do degradacji krajobrazu. Dotyczy to terenów wiejskich w całym regionie, a szczególnie terenów atrakcyjnych przyrodniczo i krajobrazowo, gdzie zachowanie dominant w formie dotychczasowej (obiekty sakralne) z uwzględnieniem panoram widokowych jest elementem niezbędnym, służącym ochronie i eksponowaniu potencjału kulturowego danej jednostki.
- Destrukcja systemów ekologicznych miast, zabudowywanie terenów otwartych przewietrzających miasta. Zabudowywanie terenów otwartych stanowiących enklawy zieleni prowadzi do zaburzenia warunków aerosanitarnych. Problem jest szczególnie widoczny w największych miastach regionu.
- Destrukcja lokalnych systemów ekologicznych poprzez realizacje inwestycji przekraczających chłonność turystyczną danego rejonu w wyniku silnej presji turystycznej, szczególnie dotyczy to terenów przyjeziornych.
- Zabudowywanie terenów nienadających się pod zabudowę ze względu na warunki gruntowo-wodne w wyniku silnej presji inwestorów. Taka sytuacja ma miejsce szczególnie w terenach sąsiadujących z dużymi miastami, gdzie presja inwestorska na tereny atrakcyjne pod względem widokowym do zamieszkania wygrywa ze zdrowym rozsądkiem, brak planowania długoterminowego.

1.4.5. Przyczyny prawne nieładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim

Przyczyny nieładu w województwie kujawsko-pomorskim od strony prawnej zasadniczo nie różnią się od przyczyn tego nieładu występujących w całym kraju. Jest kilkanaście i są one uwarunkowane różnymi przyczynami, nie tylko prawnymi, ale historycznymi i ekonomicznymi włącznie. W zasadzie nie można ich jednoznacznie uszeregować w kolejności od głównej przyczyny braku ładu do tych mniej ważnych. Jednakże w sposób ogólny można wskazać na pewne dwie grupy przyczyn nieładu, wynikające z, po pierwsze sposobu rozumienia zasad konstytucyjnych: ochrony prawa własności, pomocniczości i samodzielności gmin (w tym samodzielności planistycznej wynikającej z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[22]). Druga grupa przyczyn wynika z pewnych wadliwych rozwiązań przyjętych w ustawie o planowaniu o zagospodarowaniu przestrzennym i ich skutków prawnych w zakresie stosowania.

Jako pierwszą przyczynę brak ładu należy wskazać brak określenia przez ustawodawcę jednoznacznej relacji między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a decyzją o warunkach zabudowy, jak to ma miejsce w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium, które jest aktem kierownictwa wewnętrznego, wiąże organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Natomiast wydanie decyzji o warunkach zabudowy, wymaga spełnienia kilku warunków , z których największy problem to tzw. zasada dobrego sąsiedztwa. Formułujący ją art. 61 ust. 1 prze-

[22] Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

widuje, ze jednym z warunków wydania decyzji o warunkach zabudowy jest to, że musi istnieć co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, która jest zabudowana w sposób umożliwiający określenie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[23], wprowadza pojęcie obszaru analizowanego. Zakres upoważnienia był przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził jego zgodność z konstytucją[24] (wyrok TK z 20 lipca 2010 r., sygn. akt K 17/2008). Skutkiem liberalnej interpretacji pojęcia zasady dobrego sąsiedztwa jest niekontrolowana urbanizacja, o czym wielokrotnie alarmowano w literaturze (np. Kowalewski i in. 2013). Takie stanowisko wyrażone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lipca 2014 r., II OSK 333/13, w którym stwierdzono, że przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia dobrego sąsiedztwa zastosowanego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co ma prowadzić w istocie do czynienia przez właściwy organ takich poszukiwań na danym terenie, objętym analizą urbanistyczną, która umożliwi uwzględnienie wniosku inwestora. W wyroku z 7 lipca 2011 r., (II OSK 172/11, CBOSA) NSA stwierdził, że wynikająca z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ocena inwestycji z punktu widzenia kontynuacji istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych, nie oznacza bowiem zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy. Nowa zabudowa jest dopuszczalna, gdy można ją pogodzić (nie jest sprzeczna) z funkcją istniejącą na analizowanym obszarze. Pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy, a przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być jedynie projektowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu. Istotną wadą decyzji o warunkach zabudowy jest również jej bezterminowość.

Drugą z przyczyn jest brak jednoznacznie określonego prymatu interesu publicznego nad prywatnym w planowaniu przestrzennym. Wynika to z konstytucyjnie chronionego prawa własności nieruchomości i – co za tym idzie – procedur odszkodowawczych przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawie o gospodarce nieruchomościami. Widać to wyraźnie w przypadku orzeczeń dotyczących decyzji o warunkach zabudowy. Tytułem przykładu należy wskazać na dwa orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z 31 maja 2010 r., (II OSK 860/09, CBOSA) NSA wskazał, że ratio legis art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga zastosowania wykładni celowościowej. Jego istotą jest utrzymanie ładu przestrzennego. Restrykcyjna, ze względu na interes publiczny, literalna wykładnia art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy nie może prowadzić do automatycznego uznania prymatu ładu przestrzennego nad prawem własności, niezależnie od tego, jakie są okoliczności i wymogi konkretnej sprawy. Taki pogląd jest uzasadniony konstytucyjną zasadą działania w ramach wymogu demokratycznego państwa prawa (art.

[23] Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

[24] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.). dalej: „konstytucja".

2 konstytucji). NSA podkreślił także konieczność przykładania należytej uwagi zasadzie wynikającej z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającej na prawie do zabudowy, jak też wystrzegania się zachowań nadmiernie formalistycznych, nieproporcjonalnych do potrzeb interesu publicznego. W drugim z wyroków NSA (wyrok z 7 lipca 2011 r., II OSK 172/11, CBOSA), wyraził stanowisko, że skoro wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to przy wykładni przepisu wykonawczego, jakim jest § 3 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r., nie można pomijać zarówno brzmienia przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i zadeklarowanej w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady wolności zagospodarowania terenu oraz aspektu ładu przestrzennego (art. 2 pkt 1 tej ustawy). Celem art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 tej ustawy, jako takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Należy opowiedzieć się za nadaniem pojęciu sąsiedztwa znaczenia szerokiego, przy czym takie rozumienie sąsiedztwa wymaga doprecyzowania tego pojęcia na potrzeby każdego przypadku. Wyznaczanie obszaru analizowanego winno uwzględniać zasadę "dobrego sąsiedztwa" w aspekcie naczelnej zasady zachowania ładu przestrzennego. Ochrona ładu przestrzennego - na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego - ma na celu powstrzymanie zabudowy, której nie da się pogodzić z zastanym w analizowanym obszarze sposobem zagospodarowania terenu. Nie powinno to jednak doprowadzić do nadmiernego ograniczenia prawa zabudowy i nadmiernego ograniczenia prawa własności, gdyż to godziłoby w chronione konstytucyjnie wartości (art. 64 ust 3 konstytucji) i zasadę wolności zagospodarowania terenu - art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Kolejną przyczyna nieładu jest faktyczny brak zasady hierarchiczności w planowaniu przestrzennym. Głównym aktorem w planowaniu przestrzennym jest gmina i to ona dysponuje możliwością wydania aktu prawa miejscowego. Zarówno wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego, jak i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju nie mają takiego przymiotu. Przepisy nakazujące respektowanie zapisów planu zagospodarowania przestrzennego województwa, poza tymi dotyczącymi inwestycji celu publicznego, nie są obwarowane jakimiś szczególnymi sankcjami prawnymi, które umożliwiałyby skuteczne ich egzekwowanie. Problemem jest zatem niska ranga tego dokumentu wśród innych aktów.

Kolejną przyczyną braku ładu przestrzennego jest zbyt duża ilość terenów przeznaczonych pod zabudowę w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i planach miejscowych. Od strony prawnej przyczyna tego stanu rzeczy jest wspomniana samodzielność planistyczna gmin, natomiast główne przyczyny tego stanu rzeczy leżą w sferze pozaprawnej. Ponadto wskazać należy na wysokie koszty i czasochłonność procedur uchwalania obu aktów oraz na niewielką ich elastyczność. Do braku ładu przestrzennego przyczynia się w istotnym stopniu niski stopień pokrycia powierzchni planami miejscowymi. Na terenach objętych planami wskazać również należy na

przedawnienie wymierzania opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (tzw. renta planistyczna z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Równie negatywnie należy ocenić rozluźnienie wymogów uzyskania uprawnień urbanisty (w ramach tzw. deregulacji) oraz zniesienie samorządu zawodowego urbanistów. Zgodnie z art. 29 oraz art. 30 ustawy z 9.5.2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. z 2014 r. poz. 768) zniesiono samorząd zawodowy urbanistów oraz wprowadzono 6-miesięczny okres na przeprowadzenie czynności likwidacyjnych (zob. Jaworski 2014). W wyroku z 24 marca 2015 r. (sygn. akt K 19/14) Trybunał Konstytucyjny, badając m.in., czy urbanista jest zawodem zaufania publicznego, doszedł do wniosku, że skoro odbiorcami usług urbanistów są głównie organy samorządu terytorialnego, na zlecenie których przygotowywane są projekty odpowiednich planów lub decyzji, to w wyniku działalności urbanistów zasadniczo nie są zagrożone zindywidualizowane dobra jednostek. Trybunał zauważył, że wykonywanie zawodu urbanisty jest związane z zaspokajaniem potrzeb ludności, ale okoliczność ta nie prowadzi do wniosku o wykonywaniu przez nich zawodu zaufania publicznego. Zdaniem Trybunału brakuje bezpośrednich relacji albo szczególnych więzi urbanistów z osobami fizycznymi. Nawet jeżeli urbanista w ramach działalności zawodowej ma dostęp do informacji dotyczących życia prywatnego osób fizycznych, to nie mają one zasadniczego znaczenia dla kształtowania ładu architektoniczno-przestrzennego. W konkluzji Trybunał stwierdził, że zawód urbanisty nie ma cech zawodu zaufania publicznego. Opierając się na tym ustaleniu Trybunał stwierdził, że zmianę oceny ustawodawcy dotyczącą statusu urbanistów uzasadniają cechy tego zawodu odbiegające od cech zawodów zaufania publicznego. Nie ma wobec tego potrzeby dalszego funkcjonowania samorządu zawodowego i sprawowania przezeń pieczy nad wykonywaniem zawodu. Ustalenie, że urbanista nie jest zawodem zaufania publicznego, przesądza o braku adekwatności treściowej art. 17 ust. 1 konstytucji jako wzorca kontroli. Z tego względu Trybunał orzekł, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 3 ustawy o samorządach zawodowych nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 konstytucji. Jakoby na otarcie łez Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że powyższa konkluzja dotycząca zmian w statusie zawodu urbanistów nie obniża dotychczasowej oceny społecznego znaczenia tego zawodu i roli urbanistów w zapewnianiu ładu przestrzennego.

1.4.6. Przyczyny dewastacji przestrzeni w aspekcie urbanistycznym w województwie kujawsko-pomorskim

Należy stwierdzić, że aspekt urbanistyczny należy do najbardziej radykalnych wymiarów definiujących przestrzeń. Urbanistyka ściśle wiąże się z pojęciem struktury przestrzennej, którą należy rozumieć jako systemem powiązanych ze sobą elementów zagospodarowania tworzących całość funkcjonalno-przestrzenną. Innymi słowy aspekt urbanistyczny wiąże się m.in. z kubaturą, wysokością czy szerokością budynków, obiektów, elementów zagospodarowania. Elementy, stanowiące składowe struktury przestrzennej, związane są z określonymi funkcjami pełnionymi przez przestrzeń, do których należą:

– funkcja fizjologiczna (m.in. osiedla, dzielnice mieszkaniowe),

– funkcja usługowo-produkcyjna (m.in. obiekty związane z administracją, nauką, rzemiosłem, handlem),

– funkcja konsumpcyjna (m.in. centra usługowe, obiekty i budynki kulturalne),

– funkcja rekreacyjno-wypoczynkowa (m.in. ośrodki odnowy biologicznej, SPA, tereny sportu, rekreacji)

Wszystkie te element wywierają wpływ na przestrzeń, będąc z nią w interakcji. Jeżeli ta interakcja jest niewłaściwa mówimy o zjawisku nieładu przestrzennego, czyli sytuacji, gdy przestrzeń jest zdewastowana – pozbawiona znamion harmonii (Ziobrowski Z., 2012; Rogatka K., Ramos-Ribeiro Rodrigo R., 2015; Rogatka K., Lewandowska A., 2015).

Identyfikacji głównych przyczyn dewastacji przestrzeni w aspekcie urbanistycznym w województwie kujawsko-pomorskim należy dokonać w podziale na etap planowania przestrzeni oraz na etap inwestycyjny (czy też postinwestycyjny), czyli na etap faktycznego zagospodarowywania przestrzeni.

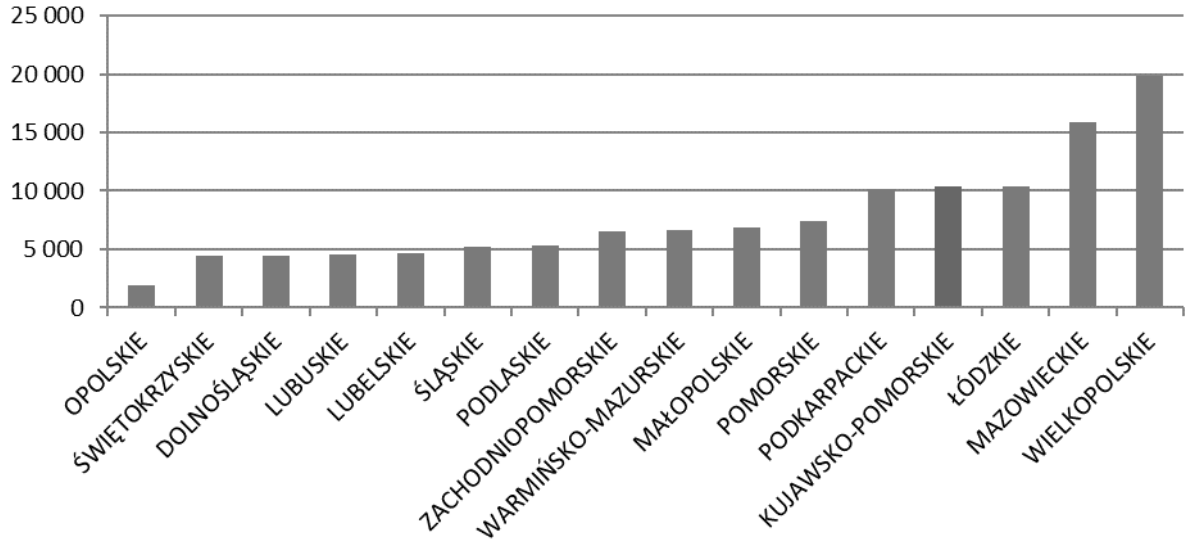
Etap planowania przestrzeni:

1. Brak koherencji w decyzjach zapadających na szczeblu gminnym, regionalnym i krajowym oraz badań nad realnymi potrzebami związanym z kształtowaniem przestrzeni. Jak podaje Kowalewski (2012), łącznie w uchwalonych przez gminy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego tereny zabudowy mieszkaniowej mają powierzchnię 1 214 945 ha o chłonności 77 mln ludzi oraz razem w uchwalonych przez gminy studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tereny zabudowy mieszkaniowej mają powierzchnię 4 388 260 ha o chłonności aż 316 mln ludzi. Jest to efekt braku monitorowania potrzeb społeczno-gospodarczych, w tym przede wszystkim uwzględniania trendów i prognoz demograficznych; braku monitorowania stanu zagospodarowania przestrzennego oraz ewaluacji realizacji aktów planowania przestrzennego i ich aktualności oraz braku analizy skutków planowanych zmian w zagospodarowaniu terenu (za Księgą Urbanistyczną),

2. Nadużywanie decyzji o warunkach zabudowy, przez co następuje zastępowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego decyzjami administracyjnymi, których wydawanie oparte jest o analizę urbanistyczną, która bywa powierzchowna – zgodnie z ustawą wystarczy aby sąsiednia działka miała zabudowę, nie definiując wymiarów tej działki. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[25], w praktyce spowodowało rozluźnienie wymogów, wprowadzając tzw. obszar analizy. Zapis ten określił jedynie minimalny obszar analizy nie podając maksymalnych wymiarów obszaru analizy, co pozwala „analizować" tereny wielohektarowe, na których można znaleźć usprawiedliwienie dla dowolnej funkcji, wymiarów planowanego obiektu oraz jego architektonicznego wyrazu (Kowalewski 2012). W 2015r. w województwie kujawsko-pomorskim na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydano 10 365 decyzji o warunkach zabudowy (z czego 6 482 czyli aż 62% na terenach wiejskich) oraz 1239 decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (z czego 684 czyli 55% na terenach wiejskich) (porównaj ryc. 22 i 23). Jak wynika z analizy danych, tereny wiejskie charakteryzują

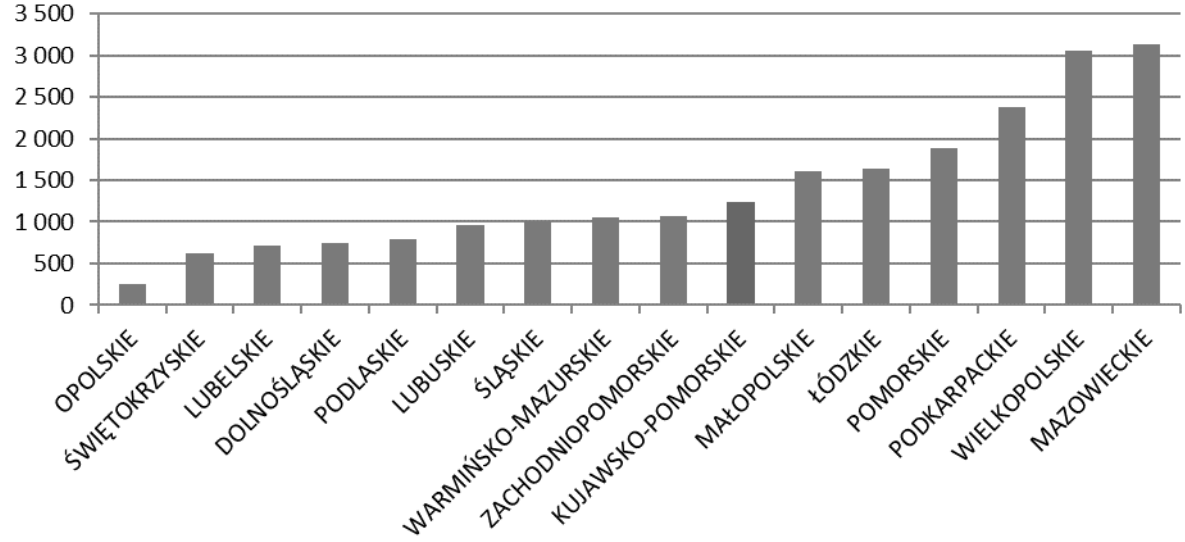
[25] Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

się większą liczbą wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, co może mieć decydujący wpływ na pogarszanie się stanu przestrzeni właśnie na terenach wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego. Większa liczba decyzji o warunkach zabudowy została wydana w województwach: łódzkim, mazowieckim i wielkopolskim.



Ryc. 22. Decyzje o warunkach zabudowy wydane na w województwie kujawsko-pomorskiego na tle pozostałych województw w 2015 r.

Źródło danych: Bank Danych Lokalnych GUS.



Ryc. 23. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydane na w województwie kujawsko-pomorskiego na tle pozostałych województw w 2015 r.

Źródło danych: Bank Danych Lokalnych GUS.

3. Preferowanie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) dla niewielkich fragmentów terenów, bez szczegółowego uwzględnienia relacji terenu objętego przystąpieniem do sporządzania mpzp z innymi terenami w gminie – unikanie opracowań holistycznych, wielko-

obszarowych, ze względu na większą złożoność relacji funkcjonalno-przestrzenno-gospodarczych na dużych obszarach.

4. Lakoniczne zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pozwalające na swobodną interpretację ustaleń planów oraz brak precyzyjnych zapisów dotyczących kolorystyki elewacji, dachów, detalu architektonicznego itp.

5. Brak w dokumentach planistycznych ujęcia przestrzeni w kontekście całości kompozycyjnej, uwzględniającej: kompleksowe kształtowanie kwartałów; relacje pomiędzy zielenią a zabudową; właściwe kształtowanie proporcji, które wpływa na charakter wnętrz urbanistycznych; stosowanie dominant, akcentów widokowych oraz osi widokowych. Ponadto w dokumentach planistycznych brakuje ujęcia przestrzeni w kontekście całości kompozycyjnej szczególnie na terenach atrakcyjnych przyrodniczo i krajobrazowo, co powoduje spadek potencjału kulturowego danej jednostki.

Etap inwestycyjny (postinwestycyjny):

1. Rozpraszanie zabudowy mieszkaniowej czyli urban sprawl to szczególnie negatywne zjawisko będące przejawem lekceważenia zasad racjonalnej gospodarki przestrzennej, której podstawowym celem jest oszczędne korzystanie z przestrzeni i ochrona terenów otwartych (problem dotyczy m.in. stref podmiejskich Torunia, Bydgoszczy, Włocławka, Grudziądza). Rozproszona zabudowa na terenach podmiejskich oraz generalnie na terenach wiejskich sprawia, że wszelkie inwestycje m.in. o charakterze infrastrukturalnym staja się wysoce kosztochłonne. Problem ten związany jest z brakiem obowiązku realizacji inwestycji infrastrukturalnych przed wydaniem pozwolenia na budowę. Ponadto strefy podmiejskie miast województwa kujawsko-pomorskiego odznaczają się chaotyczną zabudowę komercyjną pasów przydrożnych (reklamy, banery, przydrożne inwestycje z zakresu szeroko rozumianych usług).

2. Podczas niekontrolowanego zagospodarowywania przestrzeni następują niekorzystne zmiany w strukturze użytkowania gruntów, polegające na przekształcaniu gruntów wysokich klas bonitacyjnych na tereny zabudowy (odrolnienia), dzielenie zwartych kompleksów glebowych, leśnych na mniejsze.

3. Chaotyczne i niekontrolowane zagospodarowanie powoduje obniżenie jakości krajobrazu, jego degradację oraz zmianę uwarunkowań przyrodniczych, w tym mniejszą odporność środowiska. Zwiększona presja czy antropopresja na środowisko w efekcie obniża jakość usług ekosystemów, świadczonych przez środowisko społeczeństwu, a także inicjowane są m.in. procesy zmniejszenia naturalnej retencyjności rzek, zwiększa się zagrożenie powodzią, pojawiają się procesy stepowienia i nadmiernej erozji właśnie jako skutek powiększania terenów zainwestowanych.

4. Brak pierwszeństwa w zagospodarowywaniu terenów zdegradowanych (tzw. brownfield), przed terenami typu greenfield, co powoduje ekspansję zabudowy na nowe tereny oraz utrwalenie w krajobrazie obszarów zdegradowanych jako problemowych.

5. Brak dbałości o przestrzenie publiczne, które powinny służyć jako dobry przykład, stanowiąc swoisty wzór do naśladowania – stosowanie dobrych materiałów, ciekawie zaprojektowanej zieleni, mebli miejskich współgrających z charakterem przestrzeni.

6. Rozlewanie się zabudowy nawet poza obszarami oddziaływania dużych miast.

7. Zawłaszczanie dostępu do otwartych zbiorników wodnych poprzez grodzenie dostępu do linii brzegowej.

8. Omijanie prawa przez „planowanie geodezyjne" – podziały wtórne zabudowanych nieruchomości.

9. Niska jakość urbanistyczno-architektoniczna nowo wznoszonych budynków i osiedli mieszkaniowych (brak dbałości o materiały, detal architektoniczny, kolorystykę, zieleń). Ponadto na terenach wiejskich stosowanie rozwiązań katalogowych (gotowe projekty), co skutkuje brakiem odniesienia do tradycyjnych wzorców architektonicznych (skala budynków, materiały wykorzystane przy budowie, kolory, proporcje otworów drzwiowych, okiennych) i brakiem wykorzystania elementów tzw. architektury wernakularanej (tradycyjnej).

10. Partycypacja ograniczona tylko do niezbędnego, wymaganego przepisami zakresu.

11. Brak edukacji (potrzeba wprowadzenia przedmiotów z zakresu estetyki, sztuki, kompozycji).

W kontekście powyższych rozważań należy stwierdzić, że brak ładu przestrzennego obniża jakość życia mieszkańców, osłabia konkurencyjność regionu w kontekście społeczno-gospodarczym oraz wpływa negatywnie na podejmowanie decyzji przez potencjalnych inwestorów, którzy rozważają rozpoczęcie działalności w województwie.

1.4.7. Identyfikacja głównych przyczyn dewastacji przestrzeni w aspekcie funkcjonalnym w województwie kujawsko-pomorskim.

Ład przestrzenny identyfikowany jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne, na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego występuje niezwykle rzadko.

Jednak znacznie łatwiej wykazać brak ładu przestrzennego biorąc pod uwagę uwarunkowania lokalne, w kontekście sposobu zorganizowania w przestrzeni konkretnych obiektów szeroko rozumianej infrastruktury: budynki, budowle, sieci transportowe, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, itp.). Łatwo tu wykazać np. mieszanie się określonych funkcji, dysproporcje zabudowy sąsiadujących ze sobą terenów w zakresie gabarytów budynków, przebiegu linii zabudowy, rodzajów i nachylenia połaci dachowych, kolorystyki elewacji budynków czy też braku logicznie ukształtowanego systemu powiązań transportowych.

Na poziomie regionalnym o nieładzie przestrzennym świadczy ogół zagadnień związanych z występowaniem zdecydowanej większości elementów działalności człowieka w szerszym kontekście funkcjonalnym i społeczno-ekonomicznym wraz z podstawowymi uwarunkowaniami przyrodniczymi.

Ład przestrzenny na poziomie regionalnym jest wynikiem zagospodarowania terenów i lokalizacji zabudowy – jako suma działań na poziomie lokalnym. Jest ponadto wynikiem procesów regio-

nalnych takich jak: rozwój jednostek osadniczych, rozbudowa układu transportowego, kształtowanie sieci przyrodniczych obszarów chronionych, obszary powierzchniowej eksploatacji kopalin, zalesianie gruntów porolnych, zagospodarowanie dużych terenów poprzemysłowych i powojskowych, rewitalizacja obszarów zdegradowanych. Ważną kwestią jest także brak ustawowych kompetencji koordynowania i zarządzania przestrzenią na poziomie województwa (przez samorząd wojewódzki).

Podstawową przyczyną negatywnych zmian przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego jest występujące od kilkunastu lat (a nasilające się od kilku) zjawisko suburbanizacji. Zjawisko to polegające na nieuporządkowanym „rozlewaniu" się zabudowy na tereny gmin podmiejskich. Zabudowa mieszkaniowa (głównie jednorodzinna) lokalizowana jest przypadkowo, na terenach będących własnością osób planujących akurat w danym miejscu osiedlić się. Przyczyną rozlewania się zabudowy jest także brak współdziałania pomiędzy samorządami i debat z mieszkańcami (nieprzestrzeganie zasady subsydiarności).



Ryc. 24. Przykład obszaru urbanizującego się w sposób nieuporządkowany

Źródło: www.geoportal.gov.pl.

Skutkiem realizacji doraźnych potrzeb jest bezładny układ drogowy, niejednolita koncentracja zabudowy, duże powierzchnie terenów niezabudowanych, sąsiedztwo zabudowy mieszkaniowej z terenami użytków rolnych i obiektami produkcji rolnej np. zwierzęcej, brak podstawowych usług (oświatowych, zdrowotnych, handlowych), brak terenów i urządzeń rekreacyjnych.

Warto zaznaczyć, że chaotyczna suburbanizacja jest zjawiskiem przeciwnym w stosunku do pożądanego procesu naturalnego dążenia do wypełniania się przestrzeni.

Ogromnym mankamentem prawnym jest to, iż decyzje o warunkach zabudowy nie musza być zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Urbanizacja

często następuje na terenach, które w studiach wskazywane są jako „tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej”, a nierzadko zdarza się, że zabudowywane są tereny , które w studiach określono jako „tereny wskazane do zalesienia”.

Kolejną przyczyną nieładu przestrzennego jest chaotyczna eksploatacja złóż kopalin. O tym czy dane udokumentowane złoże jest eksploatowane decyduje jego właściciel. Część złóż jest poddana eksploatacji natychmiast po udokumentowaniu, natomiast część złóż udokumentowanych jest przez wiele tal nieeksploatowana. Obszary eksploatacji kopalin często sąsiadują z zabudową mieszkaniową, terenami leśnymi, terenami użytkowanymi rolniczo, terenami rozwoju turystyki i rekreacji.



Ryc. 25. Przykład chaotycznej eksploatacji złóż kopalin

Źródło: www.geoportal.gov.pl.

Nie wszystkie złoża są poddawane rekultywacji po zakończeniu ich eksploatacji. Niektóre są w dalszym ciągu częściowo eksploatowane w sposób „dziki”, a niektóre pozostawione jako nieużytkowane zarastają roślinnością.

Kolejną przyczyną braku ładu przestrzennego jest nieuporządkowana lokalizacja elektrowni wiatrowych. Są one lokalizowane na terenach o korzystnych warunkach wietrznych, blisko terenów zabudowy mieszkaniowej i obszarów form ochrony przyrody. Elektrownie wiatrowe są często lokalizowane w postaci farm wiatrowych składających się najczęściej z kilkunastu siłowni, rozmieszczonych chaotycznie w przestrzeni terenów zabudowanych, wód i lasów. Nierzadko zdarza się, że elektrownie wiatrowe stanowią dominanty krajobrazowe konkurujące w fizjonomii krajobrazu z obiektami kulturowymi (zamki, kościoły, itp.).

Przyczynami nieładu rozumianego jako dewastacja przestrzeni są więc: niezgodność elementów przestrzeni z otoczeniem w zakresie formy, funkcji, położenia, struktury, sąsiedztwa, proporcjonalności, użyteczności, efektywności i użytkowania.



Ryc. 26. Przykład lokalizacji elektrowni wiatrowych na tle obiektów zabytkowych

Źródło: www.panoramio.com.

1.5. Obszary ładu przestrzennego i jego uwarunkowania

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazuje, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego. W świetle aktualnego prawodawstwa narzędziami do kreowania ładu przestrzennego są zatem: obligatoryjne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i fakultatywny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego ranga jest tym większa, że stanowi on prawo miejscowe, w przeciwieństwie do studium.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest wyrazem polityki przestrzennej gminy i jest zarazem, obok miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednym z dokumentów w których zawarte są wytyczne do kształtowania ładu przestrzennego. Istotna wydaje się zatem aktualność tego dokumentu, ponieważ tylko bieżący monitoring stanu zagospodarowania, potrzeb oraz problemów przestrzennych gwarantuje właściwe kształtowanie przestrzeni, posiadającej znamiona ładu przestrzennego. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, najmniej aktualne studium znajduje się w gminie Lubraniec (data dokumentu: 02.06.1997), w najnowszy dokument wyposażona jest gmina wiejska Rogowo (data dokumentu: 04.2014). Jak wynika z informacji zawartych w Okresowej ocenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego, Tom II, Raport o stanie zagospodarowania (2014) wszystkie 144 gminy województwa kujawsko-

pomorskiego posiadają Studium, przy czym w 84 gminach jest to dokument sporządzony w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., a aż w 60 gminach w oparciu o tryb ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku[26]. Aktualnie 55 gmin podjęło uchwałę o zmianie dokumentu, w tym 36 gmin rozpoczęło procedurę zmiany studium uchwalonego jeszcze w trybie ustawy z 1994 r. Tym samym w województwie są aż 24 gminy (17%), które posiadają „stare" studium (tryb ustawy z 1994 r.) i nie podjęły działań, aby przystąpić do jego zmiany.

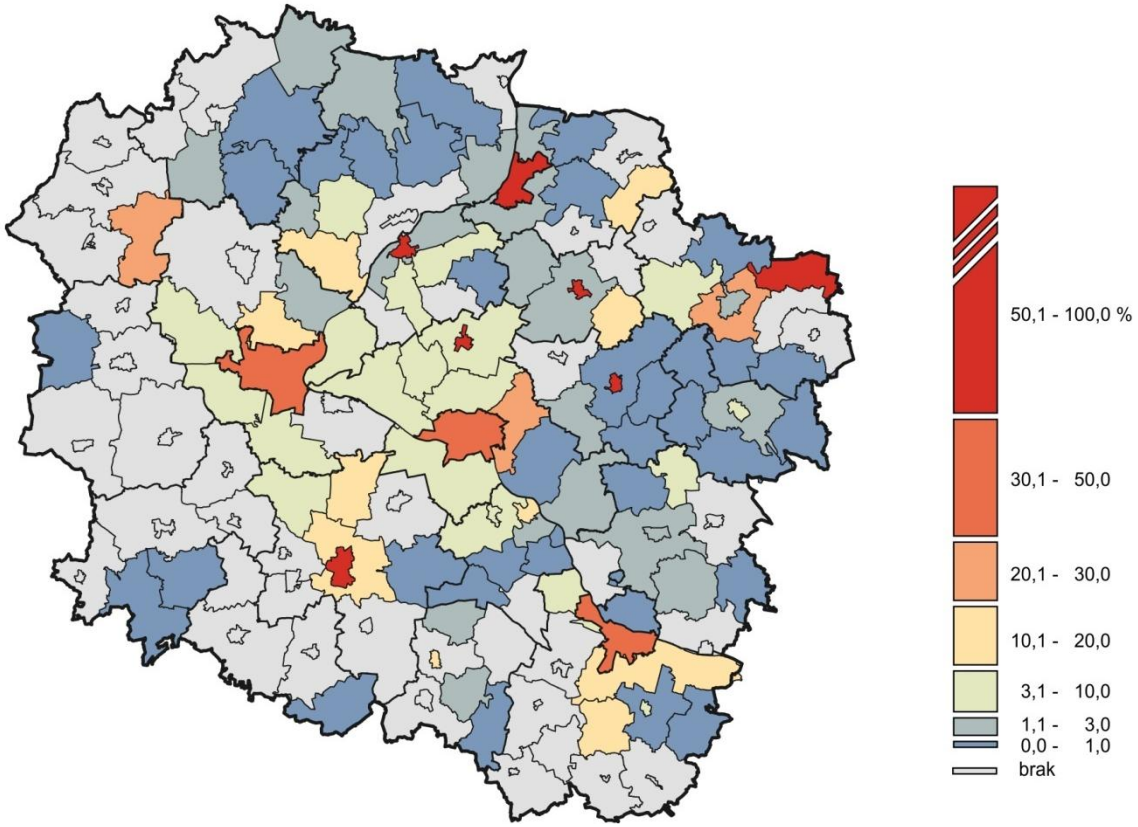
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem o charakterze prawa miejscowego, który przedstawia politykę władz gminy w sposobie określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy poszczególnych terenów gminnych. Wyróżniamy kilka rodzajów planów miejscowych, w zależności od pełnionej roli. Najczęściej spotykane są mpzp inwestycyjne, których główną rola jest dynamizowanie rozwoju gospodarczego. Kolejny rodzaj to ochronne mpzp, których, niestety, praktycznie się nie uchwala, ze względu na wysokie koszty proceduralne i wolny zwrot zainwestowanych nakładów. Ostatnią grupę tworzą plany o charakterze porządkującym, które, biorąc pod uwagę stan polskiej przestrzeni będą one niebawem stanowić główne wyzwanie dla urbanistów. Aktualnie większość mpzp ma charakter mieszany (Rogatka, Sylla, 2015).

Średni udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem dla województwa kujawsko-pomorskiego to zaledwie 5,9%. Średnia dla Polski wynosi 29,7%.

Największy odsetek powierzchni objętej mpzp w województwie, wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, charakterystyczny jest dla gmin: Brzozie, Wąbrzeźno (100%), najmniejszym natomiast dla gmin: Rogóźno, Osiek, Koneck, Fabianki, Warlubie, Wąpielsk, Jeziora Wielkie, (0,1%). Spośród miast największy odsetek powierzchni objętej mpzp występuje w: Wąbrzeźnie (100%), Inowrocławiu (95,5%), Chełmnie (88,2%), Golubiu Dobrzyniu (83,7%), Chełmży (82,9%), Grudziądzu (65,1%), Toruniu (49,8%). Najmniejszy natomiast w miastach: Nieszawa (0,4%), Lipno (1,3%), Kowal (3,4%), Rypin (6%), Aleksandrów Kujawski (7,7%) (por. ryc. 27). Generalna tendencja wskazuje na większe pokrycie mpzp gmin miejskich oraz gmin wiejskich leżących w bezpośrednim sąsiedztwie miast.

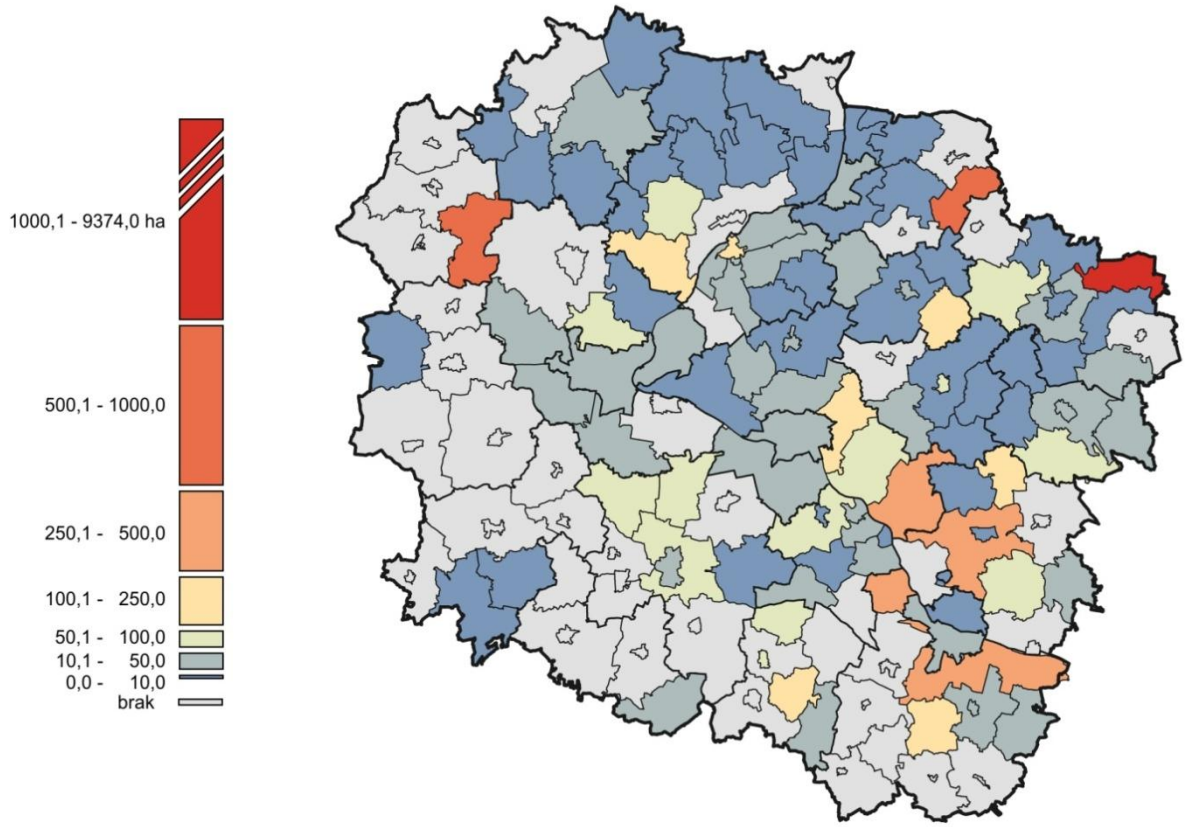
W kontekście analizy mpzp jako narzędzia do kreowania ładu przestrzennego należy zwrócić uwagę na średnią powierzchnię terenu objętą mpzp, ponieważ tylko duże opracowania holistyczne, wielkoobszarowych, potrafią uchwycić złożoność relacji funkcjonalno-przestrzenno-gospodarczych na dużych obszarach gminnych. Jedne z największych powierzchniowo planów znajdują się w gminach wiejskich: Brzozie, Świecie nad Osą, Sośno. W gminach tych funkcjonuje kilka planów (od 2 do 9) o powierzchni od 355 ha do 9 3740 ha. Zatem są to duże opracowania, często uwzględniające obszar całej gminy. Najwięcej planów występuje w następujących miastach: w Toruniu 184, gdzie średnia powierzchnia jednego mpzp wynosi 31 ha. Są również gminy w których jeden mpzp to obszar zaledwie 0,5 ha (Rogóźno, Lubiewo) (por. ryc. 28).

[26] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415.



Ryc. 27. Udział powierzchni gminy objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem w 2015 r. (%)

Źródło danych: Bank Danych Lokalnych GUS.



Ryc. 28. Średnia powierzchnia obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2015r. (ha)

Źródło danych: Bank Danych Lokalnych GUS.

W 101 gminach regionu średnia wielkość jednego mpzp to maksymalnie 50 ha, przy średniej powierzchni gminy w województwie kujawsko-pomorskim 11 292. Zatem uchwalane mpzp obejmują relatywnie mała powierzchnię, co nie przyczynia się do kształtowania ładu przestrzennego.

Analizując zagadnienia związane z identyfikacją przestrzenną terenów odznaczających się znamionami ładu przestrzennego należy punktowo wskazać enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego, zawierające się w granicach administracyjnych poszczególnych gmin. Najczęściej są to tereny o charakterze historycznym (centra miast, historyczne kwartały zabudowy) i pochodzeniu antropogenicznym (kolor czerwony) lub obszary cenne przyrodniczo, gdzie ingerencja człowieka została ograniczona do minimum (kolor zielony) (por. ryc. 29).



1. Toruń – Bydgoskie Przedmieście
2. Toruń – zespół staromiejski
3. Toruń – campus uniwersytecki UMK
4. Bydgoszcz – Wyspa Młyńska
5. Bydgoszcz – waterfronty nad Brdą
6. Włocławek – Wzorcownia - Plac Grodzki
7. Inowrocław – Park Solankowy
8. Grudziądz – zespół spichrzów
9. Ciechocinek – kompleks architektury uzdrowiskowej
10. Chełmno – układ urbanistyczny
11. Koronowo – opactwo Cystersów
12. Ostromecko – zespół pałacowo-parkowy
13. Tucholski Park Krajobrazowy
14. Brodnicki Park Krajobrazowy
15. Obszar Chronionego Krajobrazu Rynny Jezior Byszewskich
16. Obszar Chronionego Krajobrazu Łąk Nadnoteckich

Ryc. 29. Enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego

Objaśnienia: enklawy o charakterze antropogenicznym – kolor czerwony, enklawy o charakterze przyrodniczym – kolor czerwony

Źródło danych: Opracowanie własne.

Tab. 2. Enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego wraz z opisem

Lp.	Miejsce	Gmina	Uwagi
1.	Bydgoskie Przedmieście	Toruń	Historyczny układ urbanistyczny Bydgoskiego Przedmieścia (wpis do rejestru zabytków nr A/1596).
2.	Zespół staromiejski	Toruń	Obiekt z listy Światowego Dziedzictwa UNESCO (wpis z 6 grudnia 1997r.).
3.	Campus uniwersytecki UMK	Toruń	Jeden z obiektów wymienionych w książce Filipa Springera „Księga Zachwytów" (Warszawa, 2016), stanowiący przykład modernizmu powojennego.
4.	Wyspa Młyńska	Bydgoszcz	Obszar po rewitalizacji - nowa przestrzeń publiczna i wizytówka miasta.
5.	Waterfronty nad Brdą	Bydgoszcz	Obszar po rewitalizacji (m.in. ulice: Stary Port, Grodzka, Rybi Rynek) z charakterystycznymi budynkami, wśród których na uwagę zasługują „nowe spichrze" („szklane spichrze").
6.	„Wzorcownia" – Plac Grodzki	Włocławek	Dawna fabryka ceramiki i fajansu poddana rewitalizacji, gdzie dziedziniec (tzw. Plac Grodzki) wraz z fontanną, zielenią i ławkami pełni funkcje przestrzeni publicznej.
7.	Park Solankowy	Inowrocław	Ważny element struktury przestrzennej miasta – uzdrowiska.
8.	Zespół spichrzów	Grudziądz	Zespół obronnych spichrzów nadwiślańskich o średniowiecznej genezie.
9.	Zespół budynków reprezentujących architekturę uzdrowiskową	Ciechocinek	Wśród architektury uzdrowiskowej, wywodzącej się ze szwajcarskiego domu wiejskiego, na szczególną uwagę zasługuje Teatr Letni (detal architektoniczny w formie drewnianych ornamentów).
10.	Układ urbanistyczny	Chełmno	Średniowieczny układ urbanistyczny wraz z murami miejskimi i renesansowym ratuszem.
11.	Opactwo Cystersów	Koronowo	Kościół pocysterski wraz z budynkami klasztornymi.
12.	Zespół pałacowo-parkowy w Ostromecku	Dąbrowa Chełmińska	Założenie jest wpisane do rejestru zabytków woj. kuj.-pom.: - Pałac Stary wraz z parkiem (decyzja z 10.02.1960r., nr 326) - Pałac Nowy, zespół tarasów przy Pałacu Nowym i mauzoleum rodziny Schönborn - Alvensleben (decyzja z 24.04.1991r., nr A/256/1-3) Część zespołu mieści się na terenie obszaru Natura 2000 Solecka Dolina Wisły PLH40003.
13.	Tucholski Park Krajobrazowy	Tuchola, Śliwice, Cekcyn, Lubiewo, Gostycyn (woj. kujawsko-pomorskie), Chojnice Czersk (woj. pomorskie)	Przykład koegzystencji elementów środowiska przyrodniczego i kulturowego (m.in. osiedla wiejskie).
14.	Brodnicki Park Krajobrazowy	Zbiczno, Jabłonowo Pomorskie, Brodnica, Brzozie (woj. kujawsko-pomorskie), Kurzętnik, Biskupiec Pomorski (woj. warmińsko-mazurskie)	Cechą charakterystyczną są naturalne zbiorowiska torfowiskowe, szuwarowe i wodne.
15.	Obszar Chronionego Krajobrazu Łąk Nadnoteckich	Nowa Wieś Wielka	Ochroną krajobrazową otoczono dolinę rzeki Noteci wraz z łąkami na których występują cenne gatunki roślin.
16.	Obszar Chronionego Krajobrazu Rynny Jezior Byszewskich	Koronowo, Sicienko	Krajobraz polodowcowy z ciągiem jezior rynnowych połączonych rzeką Krówką wraz z terenami leśnymi.

Źródło danych: Opracowanie własne.

Należy mocno podkreślić, że ład przestrzenny jest wynikiem działań ludzi. Wszędzie tam, gdzie wykonano wiele opracowań, analiz, koncepcji rewitalizacyjnych, wizualizacji przestrzennych, konkursów urbanistyczno-architektonicznych, gdzie udział społeczeństwa w planowaniu jest znaczący, tam można mówić o dobrej jakości przestrzeni. Sytuacja taka jest dowodem na związek starań samorządów, specjalistów i mieszkańców z ładem przestrzennych.

W dalszej części pracy zaprezentowano fragmenty ortofotomapy, której treść przedstawiona jest obrazem aerofotograficznym (zdjęcie lotnicze) poszczególnych enklaw posiadających znamiona ładu przestrzennego w celu ukazania ich struktury funkcjonalno-przestrzennej (źródło danych: www.geoportal.gov.pl/). Jak wynika z analizy ortofotomapy, kwestie związane z ładem przestrzennym należy łączyć z zagadnieniami powtarzalności, regularności, rytmu, spójności, które są gwarantem harmonii.



Ryciny 30-45 (poniżej): Przykłady obszarów ładu przestrzennego

Źródło: www.geoportal.gov.pl/



Toruń - Bydgoskie Przedmieście



Toruń - Zespół Staromiejski



Toruń - campus uniwersytecki UMK



Bydgoszcz - Wyspa Młyńska



Bydgoszcz - waterfronty nad Brdą



Włocławek - „Wzorcownia", Plac Grodzki



Inowrocław - Park Solankowy



Grudziądz - zespół spichrzów



Ciechocinek - architektura uzdrowiskowa



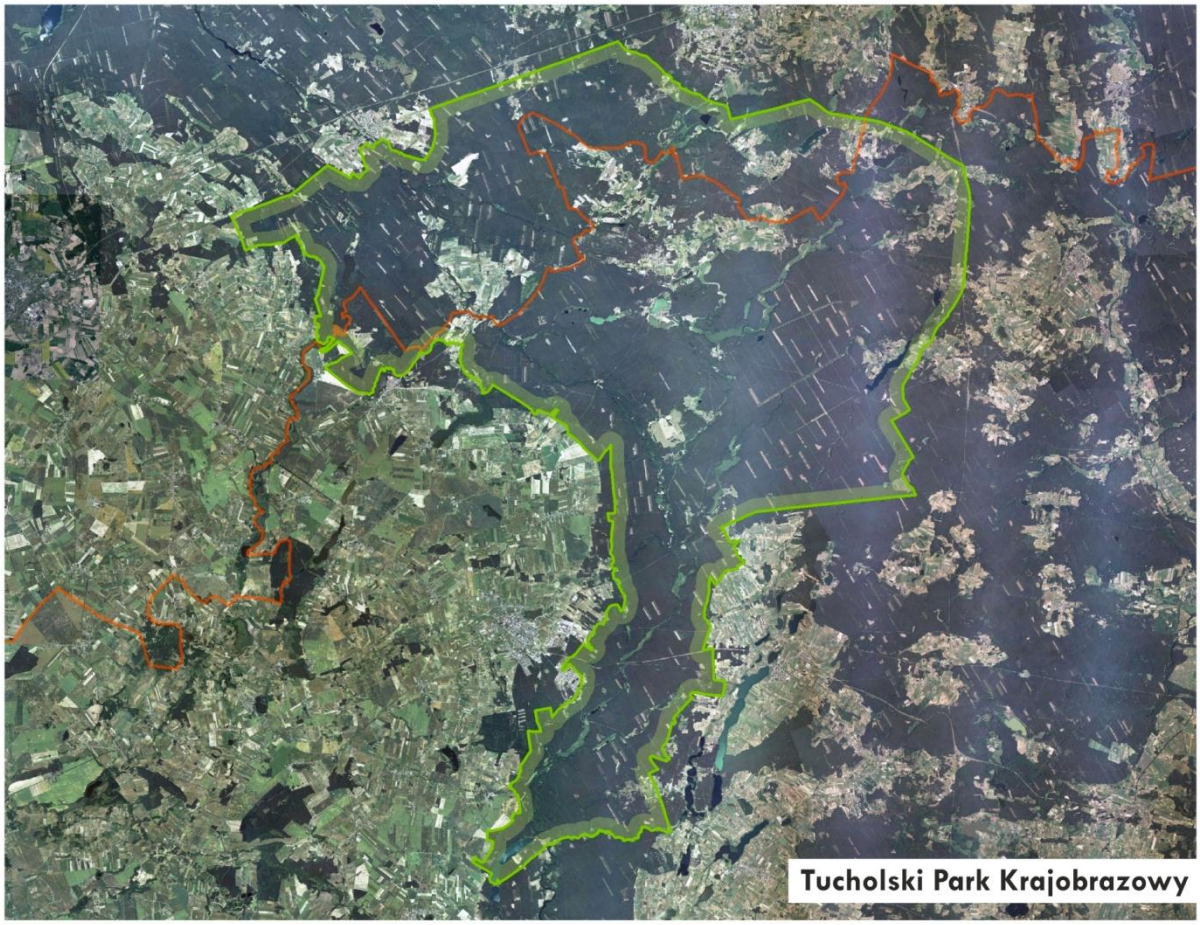
Chełmno - układ urbanistyczny

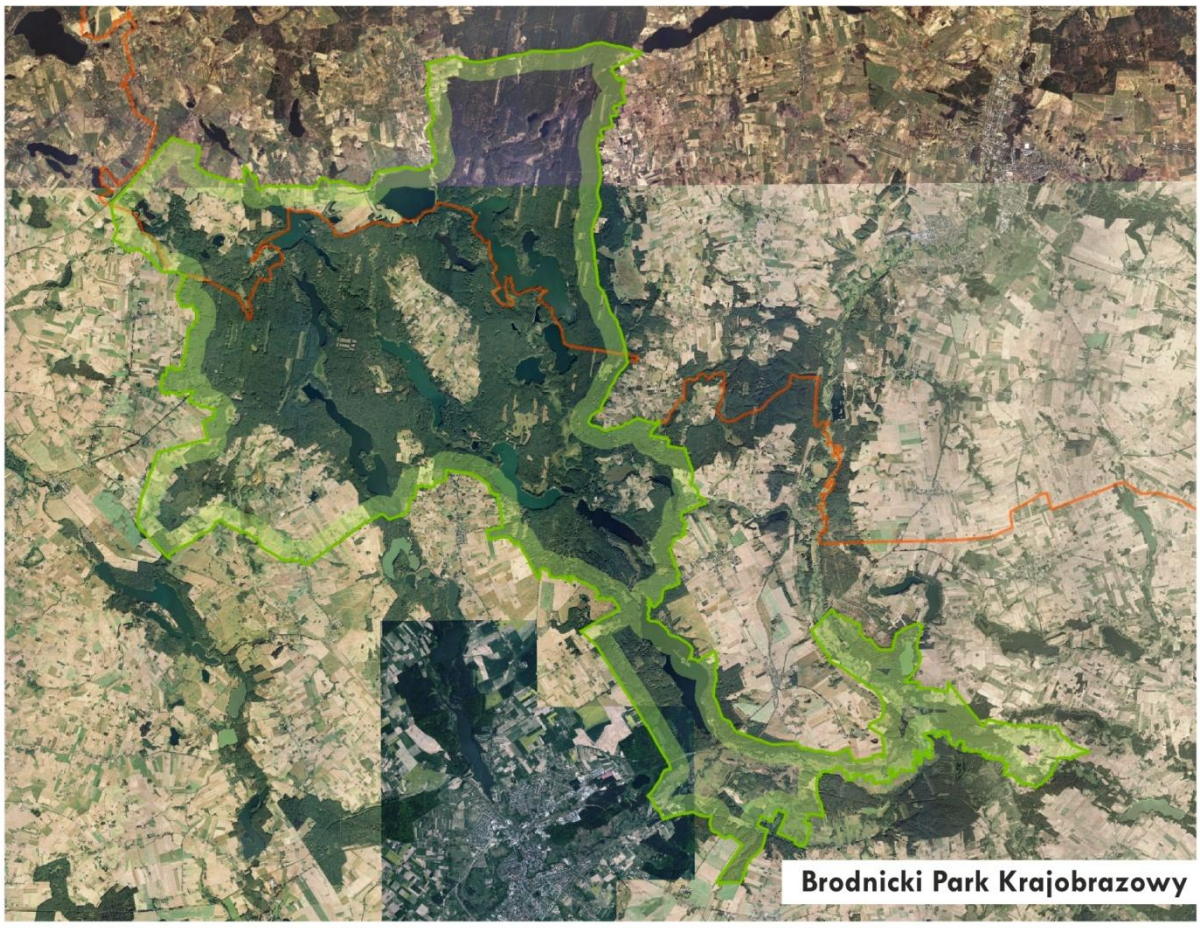


Koronowo - opactwo Cystersów



Ostromecko - zespół pałacowo-parkowy


Tucholski Park Krajobrazowy


Brodnicki Park Krajobrazowy


Obszar Chronionego Krajobrazu
Rynny Jezior Byszewskich


Obszar Chronionego Krajobrazu Łąk Nadnoteckich

1.6. Przykłady dobrych i niekorzystnych dla ładu przestrzennego praktyk

Pożądane dla ładu przestrzennego jest stosowanie narzędzi planistycznych, które w swym założeniu służą do kształtowania ładu przestrzennego. Możemy tutaj wyróżnić narzędzia planistyczno-urbanistyczne:

a) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako podstawowy dokument określający ogólną politykę przestrzenną gminy, wyodrębniający podstawowe elementy struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalający ogólne zasady zagospodarowania terenów i kształtowania zabudowy. Dokument ten często jednak poddawany jest bieżącej rewizji, zgodnie z chwilowymi, partykularnymi celami; zawarte w nim wytyczne są przeszacowane (głównie dotyczy to terenów mieszkalnych i inwestycyjnych), nie uwzględnianie strategicznego charakteru dokumentu powoduje, że jego funkcjonowanie jako dokument określającego ogólną politykę przestrzenną gminy jest dysfunkcyjne;

b) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawo miejscowe (określa przeznaczenie oraz szczegółowy sposób oraz zasady zabudowy i zagospodarowania terenów);

c) decyzja o warunkach zagospodarowania terenu – nie wszędzie były wykorzystywane zgodnie z intencją ustawodawcy.

Drugą grupę stanowią narzędzia architektoniczne: koncepcja zabudowy, projekt budowlany, projekt zagospodarowania terenu, wizualizacja urbanistyczno-architektoniczna, makieta określające szczegółowy sposób zagospodarowania działki lub terenu. Wykorzystanie dostępnych procedur oraz instrumentów (konkursy, koncepcje, studia, modele) wszędzie tam, gdzie jest to wskazane ze względu na stan przestrzeni, prowadzi do poprawy stanu ładu.

Działania służb samorządowych w zakresie kształtowania przestrzeni powinny być oceniane pod kątem tego, czy:

– prawo sprzyjało ignorancji inwestorów, wynikającej ze zmienności przepisów w czasie, lub

– prawo nie pozwoliło na rozsądne rozwiązanie, lub

– prawo nie przewidziało takiej sytuacji i stosownego rozwiązania.

Ostatni wariant staje się najbardziej dopasowany do aktualnych i planowanych zmian w przepisach prawa, które dążą do znormalizowania pojęć o zróżnicowanym znaczeniu, zależnym od cech społeczności, z której się wywodzą.

Przykładem stosowania narzędzi planistycznych w sposób niewłaściwy są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania, obejmujące tereny inwestycyjne zabudowy mieszkaniowej, a z drugiej

strony bardzo pofragmentowane plany miejscowe, tworzone dla niewielkich terenów. Olbrzymie znaczenie dla jakości planowanej przestrzeni ma jakość (kwalifikacje) planistów, którzy powinni być wszechstronnie wykształceni, posiadający wiedzę i doświadczenie, a jednocześnie kreatywni. Zespoły projektowe powinny obejmować specjalistów różnych dziedzin, np. doświadczonych projektantów sieci wodno-kanalizacyjnych. Dobra i zła praktyka nie polega tylko na maksymalnym pokryciu terenu planami, ale także na antycypacji rozwoju i jego powiązaniu z planami przestrzennymi. Dobre plany powinny zapobiegać rozlewaniu się miast i nieuporządkowanej zabudowie, a także zapewniać dostęp do usług. Kwestia ładu przestrzennego w obszarach gmin wymaga analizy sytuacji lokalnej, ponieważ ani pełne pokrycie planami miejscowymi nie gwarantuje ładu, ani oparcie polityki przestrzennej gminy na decyzjach WZ nie musi powodować nieładu.

Istnieje wiele przykładów dobrych i niekorzystnych dla ładu praktyk, np. różnice w sposobie zagospodarowania terenu przy granicach administracyjnych gmin (tereny przemysłowe i zabudowy mieszkaniowej), czy sposób działania deweloperów – zharmonizowany z otoczeniem i uwzględniających kontekst urbanistyczny, społeczny i przyrodniczy, lub nie. Innym problemem niekorzystnych praktyk jest brak koordynacji i współpracy (wymaganej prawem i dobrowolnej) – zarówno administracji lokalnej, jak i inwestorów. Przykładem efektu jest budowanie obok siebie skrzyżowań, grodzenie osiedli i ciągów pieszych.

Przykład praktyk niekorzystnych dla ładu przestrzennego. Dzielnica Bydgoszczy, Fordon

Dzielnica Bydgoszczy, Fordon (ryc. 46) leży nad Wisłą i liczy około 75 tys. mieszkańców, do 1973 roku było to samodzielne miasto. Dzielnica Fordon zlokalizowana jest w północno-wschodniej części Bydgoszczy i składa się umownie z trzech jednostek urbanistycznych:

- Fordon I – taras dolny, część zachodnia,
- Fordon II – taras dolny, część wschodnia,
- Górny taras – wraz ze Zboczem Fordońskim zaliczana jest do tak zwanego Północnego Pasa Rekreacyjnego Bydgoszczy.



Ryc. 46. Plan Fordonu – dzielnicy Bydgoszczy

Fordon pod względem fizyczno-geograficznym ma bardzo ciekawe, różnorodne położenie ponieważ:

- Fordon należy do trzech makroregionów,
- Pojezierza Południowopomorskiego,
- Doliny Dolnej Wisły,
- Pradoliny Toruńsko-Eberswaldzkiej.

Oznacza to, że jest to teren bardzo dobry do tworzenia ładu przestrzennego.

Teren Fordonu znajduje się na trzech zasadniczych poziomach:

- wysoczyzna morenowa na górnym tarasie (około 90-95 m n.p.m.),
- terasy VI pradoliny Wisły na dolnym zachodnim tarasie (ok. 55 m n.p.m.),
- terasy holoceńskie w pobliżu Wisły na dolnym tarasie części wschodniej i południowej (ok. 30-50 m n.p.m.).

Powierzchnia Fordonu wynosi ponad 3000 ha. W roku 1970 Stary Fordon zamieszkiwało 8,7 tys. osób, a w roku 1990 Stary i Nowy Fordon liczył 53 tys. osób, obecnie ok. 75 tys. osób. Dla wybranych części Fordonu istnieją obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP) lub przystąpiono do sporządzenia MPZP:

- południowa część Fordonu (135 ha) – data ogłoszenia 15 marca 2016 roku,
- przystąpiono 24 września 2010 roku do sporządzania MPZP Starego Fordonu. Poznańska firma RDH Architekci Urbaniści sporządziła opracowanie pt. „*Zagospodarowanie Nabrzeża Wisły w Starym Fordonie*" (styczeń 2011). UTP współpracował przy sporządzaniu tej pracy,
- przystąpiono 30 czerwca 2010 roku do sporządzania MPZP Fordon Przylesie – Wiatrak (dzielnica w części wschodniej),
- przystąpiono 23 marca 2011 roku do sporządzenia MPZP Fordon – Centrum Onkologii.

Widać z powyższego zestawienia, że tworzone plany zagospodarowania przestrzennego dotyczą małych, dość przypadkowo rozrzuconych obszarów. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bydgoszczy przyjęto uchwałą Rady Miasta 15 lipca 2009 roku.

W podsumowaniu analizy polityki planowania przestrzennego można stwierdzić, że w największej dzielnicy Bydgoszczy (Fordonie), nie ma w zasadzie obowiązującego, jednego, spójnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tereny zielone Fordonu stanowią jedną trzecią całej powierzchni dzielnicy, w tym 29 ha to tereny zieleni urządzonej, a 1008 ha, to tereny zieleni nieurządzonej. Obiekty sportowe to m.in. 4 kompleksy typu Orlik, 5 boisk wielofunkcyjnych, 2 hale sportowe (przy szkołach), 2 baseny kryte. Prawie połowa Fordonu leży w strefie obszarów przyrodniczo chronionych. Fordon składa się z 20 osiedli (ryc. 47-51).



Ryc. 47. Stary Fordon od strony Wisły

Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Fordon_(dzielnica_Bydgoszczy)



Ryc. 48. Zabytkowy budynek Synagogi w Starym Fordonie

Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Synagoga_w_Bydgoszczy-Fordonie



Ryc. 49. Dzielnica Nowy Fordon

Źródło: https://www.google.pl/maps/place/Fordon

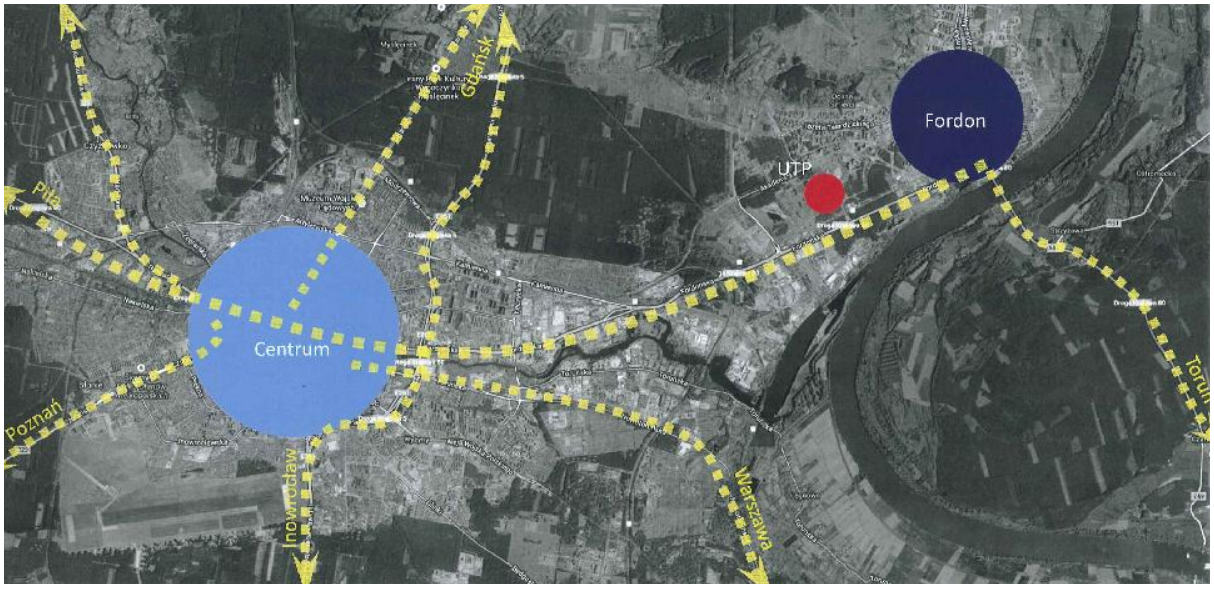


Ryc. 50. Sanktuarium Matki Bożej Królowej Męczenników w Fordonie

Argumenty skłaniające do opinii, że dzielnica Fordon to przykład niekorzystnych praktyk dla ładu przestrzennego:

- brak harmonii, porządku i proporcjonalności,
- układ osiedli jest mało czytelny, wydaje się też być mało efektywny i użyteczny,

- tworzone plany zagospodarowania obejmują małe obszary, dość przypadkowo wybrane, brak ogólniejszej koncepcji, itp.



Ryc. 52. Lokalizacja dzielnicy Fordon w stosunku do Centrum Bydgoszczy



Ryc. 53. Widok dzielnicy Fordon

Objaśnienia: kolor różowy – tereny mieszkalne Nowego Fordonu, kolor pomarańczowy – tereny mieszkalne Starego Fordonu, kolor fioletowy – tereny usługowo-przemysłowe, czerwone kółka – centra handlowe.

W podsumowaniu tej części opracowania podaje się następujące fakty odnoszące się do ładu przestrzennego:

- Fordon nie ma żadnego centrum dzielnicy i wszystkiego co się z tym wiąże.

- Brakuje myśli przewodniej w tworzeniu nowych osiedli z uwzględnieniem różnych potrzeb mieszkańców.
- Brakuje jasności i spójności odnośnie do podziału na różne istotne funkcje społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturalne, kompozycyjno-estetyczne.
- W istocie brakuje obiektów kulturalno – sportowych, edukacyjnych, rekreacyjnych, itp.

Wprowadzenie obecnie w dzielnicy Fordon ładu przestrzennego jest możliwe, ale jest to proces złożony, trudny i nader kosztowny. Należy wpierw opracować i przyjąć miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obejmujące najlepiej cały Fordon, a potem harmonogram ich realizacji. Wszystko to musi być poprzedzone badaniami różnego rodzaju oraz pracami koncepcyjnymi.

Brak koordynacji planowania przestrzennego samorządów jako źródło nieładu

W obecnym systemie prawnym próby harmonizacji i przezwyciężenia ograniczeń wpływu niekontrolowanych zjawisk przestrzennych na zagospodarowanie terenów gmin podmiejskich oraz na styku granic sąsiadujących ze sobą samorządów są w niewielkim stopniu skuteczne. Oprócz uwarunkowań obiektywnych wynikających z obowiązującego prawa czy braku współpracy samorządów, najczęstszą przyczyną występujących problemów na przyległych terenach jest brak mechanizmów rzeczywistego nadzoru urbanistycznego (bo formalne uzgodnienia go nie zastąpią) albo wynika z nadużywania przez administrację gminną instrumentów planistycznych na obszarach gmin, które powinny mieć znaczenie marginalne np. decyzje o WZ. Problemem miejscowego planowania przestrzennego są nieskoordynowane działania samorządów w zakresie wyznaczania terenów pod zabudowę o różnorodnych funkcjach przy granicach administracyjnych. Często inwestycje lokalizowane przy granicy jednostek samorządu terytorialnego powstają w konflikcie z funkcjami terenów i obiektów w sąsiadujących gminach.

Brak obecnie rzeczywistych mechanizmów planistycznej koordynacji działań międzygminnych i możliwości skutecznego wspomagania gmin z poziomu województwa. „Koordynacja" sprowadza się do formalnych uzgodnień, przy okazji których zdarza się wykryć w sprzyjających warunkach nieprawidłowości, ale często bez możliwości skutecznego ich egzekwowania, bo takich kompetencji samorząd województwa nie posiada.. W obecnej sytuacji możliwość zharmonizowania zagospodarowania w sposób ciągły i zrównoważony w obszarze zurbanizowanym terenów bezpośrednio przyległych do granic sąsiednich gmin zależy jedynie od dobrej woli i detektywistycznych pasji wojewódzkich służb planistycznych. Praktycznie może mieć to miejsce, oczywiście często przekraczając swoje ustawowe obowiązki, a czasami i kompetencje przy okazji dokonywania uzgodnień. Na marginesie to wiedza, praktyka, a przede wszystkim kompetencje i uprawnienia urbanisty/architekta wojewódzkiego byłyby potrzebne – póki co taka funkcja nie istnieje i nic nie zapowiada jej reaktywacji (ale to inne ciekawe,

psychologiczne zjawisko też istotne do wyjaśnienia w innym miejscu). Podobnie jak np. w geodezji – geodeta województwa lub ochronie zabytków – wojewódzki konserwator zabytków, środowiska i przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska i regionalny konserwator przyrody itp. – te funkcje wraz z kompetencjami są niezbędne do prawidłowego administrowania różnymi obszarami życia, w tym przypadku zarządzania przestrzenią. Gdyby była szansa na uczestnictwo w działaniach planistycznych na wczesnej, przedwstępnej fazie planowania (większa partycypacja społeczna i zawodowa – wskazany w Strategii województwa do rozwinięcia, a później wdrożenia projekt: Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni - ZDPP), w celu oceny skutków dla sąsiedniego samorządu oraz określenia zasad postępowania w rejonie granic, mogłoby to pozwolić uniknąć sytuacji jak na prezentowanych ilustracjach. Oczywiście działania takie nie zastąpią systemowych rozwiązań dotyczących zintegrowanego, hierarchicznego planowania i zasad koordynacji w zarządzaniu przestrzenią.

Na rycinie 54 przedstawiono przykład inwestycji kubaturowej przy granicy gminy podmiejskiej na terenie zurbanizowanym po obu stronach granicy administracyjnej, która – bez dokonywania analizy dokumentów – może prezentować następujące zjawiska konfliktów przestrzennych: 1) swobodna interpretacja planu miejscowego; 2) swobodna interpretacja decyzji WZ; 3) brak współpracy służb planistycznych; 4) brak mechanizmów prawnych ograniczających niekorzystne zjawiska przestrzenne (przestrzeń jako dobro wspólne posiada w świadomości społecznej i w filozofii prawa w Polsce bardzo niską wartość); 5) brak monitoringu przestrzennego i planistycznego 6) brak narzędzi nadzoru urbanistycznego (koordynacji i interwencji) ze strony samorządu województwa – ograniczone możliwości oddziaływania (zwykle po czasie dostrzeżenie nieprawidłowości); alternatywne możliwości (przeformowanie zadań powiatu[27] i kontynuacja tej propozycji) - instrumenty finansowe i potrzeba ustawowego mechanizmu opartego na zasadach subsydiarności.

Następny przypadek (ryc. 55) dotyczy inwestycji deweloperskich (59 domów jednorodzinnych i 3 dróg) w granicach gminy sąsiadującej z dużym miastem – w obszarze o złożonych uwarunkowaniach przyrodniczych i infrastrukturalnych – lokalizowanych pięcioma decyzjami WZ zamiast zleceniem opracowania planu miejscowego. Z braku właściwych i skutecznych instrumentów planistycznych (część przyczyn wymieniona w poprzednim przykładzie) interwencja województwa była nieskuteczna. Ponadto samorząd województwa nie może zaskarżyć do sądu administracyjnego niewykonania postanowienia samorządu województwa przez gminę, a tym bardziej orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

[27] O. Dziekoński, 2016, *Wprowadzenie łącznej formy pozwolenia na budowę wraz z procedurą lokalizacji inwestycji oraz przeniesienie kompetencji wydawania pozwoleń na budowę z ustawy prawo budowlane do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, maszynopis.



Ryc. 54. Konflikt funkcjonalny, niezgodność morfologiczna i nieład fizjonomiczny na granicy gmin Toruń i Lubicz

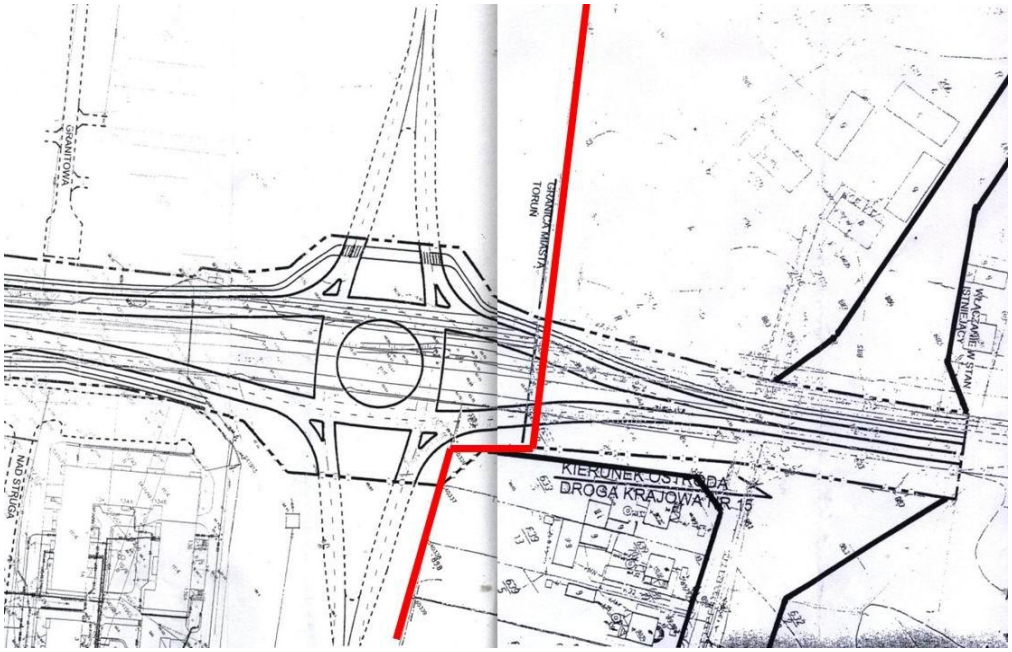
Źródło: GoogleMap oraz Zbigniew Wajer.



Ryc. 55. Planowana inwestycja w gminie Białe Błota (woj. kujawsko-pomorskie)

Objaśnienia: 1) budowa drogi; 2) budowa dróg wewnętrznych; 3) budowa 18 budynków; 4) budowa 51 budynków; 5) budowa stawów rybnych.

Kolejnym przykładem braku koordynacji, skutkującym niełądem są inwestycje drogowe na granicy miasta Toruń i miejscowości Grębocin (ryc. 56). W zbliżonym czasie na styku miasta i gminy (w miejskim obszarze funkcjonalnym) projektowano na terenie miasta rozbudowę drogi krajowej do dwóch jezdni, a w odległości mniejszej niż 100 m w planie miejscowym gminy przewidziano rozbudowę na tej samej drodze skrzyżowania niemal podobnej wielkości. Projektant koncepcji rozbudowy drogi krajowej nr 15 nie analizował bliskiego sąsiedztwa poza granicami miasta, a projektant planu miejscowego bezpośredniego sąsiedztwa po drugiej stronie granicy.



Ryc. 56. Plan inwestycji drogowej w Toruniu (koncepcja drogi krajowej – skrzyżowanie/rondo z drogą zbiorczą zgodne ze Studium miasta) obok istniejącego skrzyżowania dróg lokalnych w Grębocinie (utrwalonego w projekcie planu miejscowego – ostatecznie po interwencji planistycznej skorygowane)

Budowa farmy wiatrowej w pobliżu Rezerwatu Archeologicznego w Biskupinie (pomnik historii ustanowiony w 1994 roku)

W 2015 roku powstała w Polsce rekordowa liczba instalacji wiatrowych, ich całkowity potencjał w Polsce przekroczył 5 GW. Wiele wskazuje jednak na to, że potencjał energetyki wiatrowej w naszym kraju może przestać rosnąć, a sfinalizowane ewentualnie zostaną projekty znajdujące się na zaawansowanym etapie realizacji.

Dotychczas nie zostały w dostatecznym stopniu sformułowane ramy prawne dla lokalizowania, budowy i eksploatacji elektrowni wiatrowych. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest lokalizowanie tych instalacji zbyt blisko budynków mieszkalnych. Stało się to powodem licznych konfliktów pomiędzy niezadowolonymi mieszkańcami a władzami gmin, gdyż urządzenia te emitują hałas, niesłyszalne dla ucha infradźwięki, powodują wibracje, migotanie światła, mogą stanowić także bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia w przypadku awarii, jak również oblodzenia łopat elektrowni wiatrowej zimą.

W związku z brakiem jednoznacznych przepisów problem powstał, np. w Urzędzie Gminy w Gąsawie, gdzie ukazało się ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gąsawa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Zmiana studium zakładała budowę na terenie gminy Gąsawa 8 elektrowni wiatrowych.

Uwagi do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gąsawa dotyczyły tego, że studium nie uwzględnia utworzenia Pałuckiego Parku Krajobrazowego, nawet w zawężonym zakresie Obszaru Natura 2000 biorąc pod uwagę fakt, że gmina Gąsawa stawia na rozwój turystyki. Tereny te znajdują się także w bliskiej odległości od Muzeum Archeologicznego w Biskupinie. Poza tym stowarzyszenia ekologiczne zwracają uwagę na fakt, że wyznaczone obszary budowy elektrowni wiatrowych znajdują się w pasie przelotu ptaków, równolegle do korytarza ekologicznego.

Wójt gminy Gąsawa rozpatrzył pozytywnie 75 uwag i zostały one uwzględnione w zmianie Studium, m in. usunięto tereny dopuszczalnej lokalizacji elektrowni wiatrowych, rezygnując z możliwości ich budowy na terenie Gminy.

Przedstawiony problem dotyczący gminy Gąsawa nie jest odosobniony. Podobny spór toczy się także w Urzędzie Gminy w Żninie. Wskazuje to na bardzo pilną potrzebę uregulowania przepisów dotyczących planowania przestrzennego, w tym lokalizacji farm wiatrowych. Problem jest złożony i trudny.

Przykład tworzenia ładu przestrzennego w części dzielnicy Fordon, na Osiedlu Akademickim, na terenie zajmowanym przez Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy

W roku 1969 Prezydium Miejskiej i Powiatowej Rady Narodowej w Bydgoszczy podjęło decyzję o wybudowaniu na granicy oddzielnych miast Fordonu i Bydgoszczy Zespołu Szkół Wyższych – Akademii Techniczno – Rolniczej (ATR), obecnie Uniwersytetu Technologiczno – Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich (UTP). Teren należący obecnie do UTP obejmuje około 50 ha. Do roku 2016 wybudowano na nim wiele obiektów uniwersyteckich (ryc. 54).

Obecnie sytuacja odnosząca się do obiektów UTP jest taka, że około 60% UTP znajduje się w kampusie uczelnianym w Fordonie, na osiedlu Akademickim. Teren Uczelni w tym miejscu w zdecydowanej większości nie jest zagospodarowany, a nie było dotychczas żadnej koncepcji uporządkowania tego terenu, wprowadzenia ładu przestrzennego.

W ostatnim czasie Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska podjął się zadania uporządkowania przestrzennego terenu UTP w Fordonie.



Ryc. 57. Plan terenu UTP z obecnym zagospodarowaniem obiektami budowlanymi (kolor czerwony)

Przyjęto następujący sposób, metodologię dochodzenia do ładu przestrzennego na terenie należącym do UTP:

- Dokładne rozpoznanie potrzeb rozwojowych poszczególnych wydziałów UTP, również zlokalizowanych obecnie poza kampusem i skorelowanie tego z aktualną strategią rozwoju i funkcjonowania UTP.
- Skojarzenie koncepcji rozwoju UTP z koncepcjami miasta Bydgoszczy wprowadzenia ładu przestrzennego w dzielnicy Fordon.
- Opracowanie planu zagospodarowania terenu UTP łącznie z harmonogramem realizacyjnym, harmonogramem rzeczowo – finansowym.

Ustalono dotychczasowe przeznaczenie poszczególnych terenów należących do UTP (ryc. 55). Zlokalizowano tam tereny pod zabudowę dla poszczególnych wydziałów, teren przeznaczony na nowy budynek Rektoratu UTP, tereny pod zabudowę sportowo-rekreacyjną itd.



Ryc. 58. Wstępna propozycja zagospodarowania terenu należącego do UTP

Budynkiem realizowanym w pierwszej kolejności ma być budynek Rektoratu UTP. Przyjęto trzy propozycje usytuowania tego obiektu:

- Jako nadbudowa istniejącego budynku 2.1 z wejściem od strony Alei Prof. Sylwestra Kaliskiego (ryc. 59).



Ryc. 59. Budynek rektoratu UTP zrealizowany jako nadbudowa istniejącego budynku 2.1 (kolor szary) z wejściem od strony Alei Prof. Sylwestra Kaliskiego

- Jako samodzielny budynek zajmujący przestrzeń między istniejącymi obiektami UTP, a Alejami Prof. Sylwestra Kaliskiego (ryc. 60).

- Jako samodzielny budynek wzniesiony przy Alejach Prof. Sylwestra Kaliskiego (ryc. 61) z funkcją gastronomiczną i kulturalną otwartą także dla mieszkańców dzielnicy Fordon.

Po wybraniu jednej z trzech opracowanych koncepcji sporządzony zostanie projekt budowlany przez osoby z wymaganymi uprawnieniami. Osoby takie zatrudnione są na Wydziale Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytetu Technologiczno - Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy. Szkoda, że obszar znacznie większy niż teren należący do UTP nie jest objęty spójnym prawem, planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego.



Ryc. 60. Budynek Rektoratu UTP jako samodzielny budynek zajmujący przestrzeń między istniejącymi obiektami UTP, a Alejami Prof. Sylwestra Kaliskiego



Ryc. 61. Budynek Rektoratu UTP jako samodzielny budynek wzniesiony przy Alejach Prof. Sylwestra Kaliskiego z przewidzianą funkcją gastronomiczną i kulturalną

Dobry przykład powstania ładu przestrzennego na terenie powstającego Bydgoskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego

Bydgoski Park Przemysłowo – Technologiczny (BPPT) o powierzchni prawie 290 ha położony jest w południowo-wschodniej części Bydgoszczy i objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego „*Łęgnowo – Park Technologiczny*" powstał w roku 2005. Wcześniej na tym terenie działał ważny i duży podmiot gospodarczy Zakłady Chemiczne ZACHEM (ryc. 62).

Głównym zadaniem BPPT jest pobudzenie lokalnej przedsiębiorczości, pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, tworzenie nowych miejsc pracy. Na terenie BPPT (Specjalnej Strefy Ekonomicznej) obowiązują ulgi podatkowe. W tej chwili działa już ponad 100 firm zatrudniających ponad 3 tysiące osób.

BPPT ściśle współpracuje z UTP oraz bierze aktywny udział w kilku projektach europejskich. Cały teren jest funkcjonalnie zagospodarowany, powstaje wiele ulic i różnego rodzaju infrastruktura techniczna, m.in. muzeum Eksploseum.

Po upadku Zakładów Chemicznych ZACHEM wydawało się, że na tym terenie powstanie „*dżungla"* bałaganu, nieładu, beznadziejności. Tymczasem powstaje „*na oczach"* bardzo efektywna strefa przemysłowa, dobrze wkomponowana w istniejący krajobraz, w otoczenie. Można stwierdzić, że dynamicznie powstający Park Przemysłowo-Technologiczny w Bydgoszczy jest dobrym przykładem planowania zintegrowanego, zrównoważonego rozwoju (ryc. 63).



Ryc. 62. Obiekty byłych Zakładów Chemicznych ZACHEM

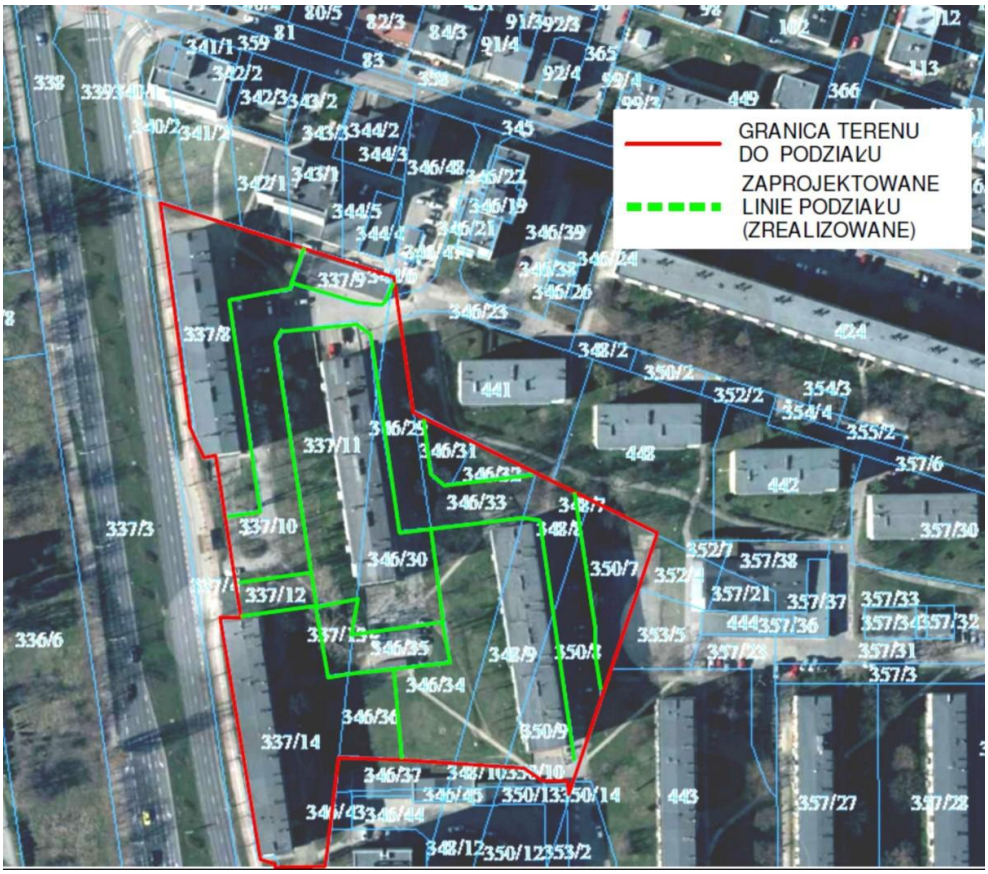


Ryc. 63. Obiekty na terenie Bydgoskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego

Źródło: http://www.bppt.pl/images/ajaxbox/ed42546cc7d95bdb6fa714d97f7c42cd.jpg

Przykład podziałów własnościowych i grodzeń

W 1999 roku w procesie wydawania decyzji administracyjnych dotyczących podziałów nieruchomości obejmujących istniejące zespoły zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej służbom geodezyjnym zalecano korzystanie z opinii projektantów posiadających uprawnienia budowlane do projektowania i doświadczenie w projektowaniu urbanistycznym. Jednym z takich przypadków był podział zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w rejonie ulic Kard. Stefana Wyszyńskiego i Księdza Piotra Ściegiennego w Bydgoszczy (ryc. 64).



Ryc. 64. Przykładowy podział zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w rejonie ulic Kard. Stefana Wyszyńskiego i Księdza Piotra Ściegiennego w Bydgoszczy

Źródło: Opracowanie J.W.Skowroński z wykorzystaniem informacji zawartych w ogólnodostępnym Systemie Informacji Przestrzennej Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy (licencja otwarta).

W oparciu o koncepcję urbanistyczną wykonaną przez projektanta posiadającego uprawnienia budowlane i do projektowania w planowaniu przestrzennym, uprawniony geodeta przygotował projekt podziału nieruchomości, obejmujących teren kilku działek ewidencyjnych, uwzględniający prawidłowe wydzielenie terenów pod budynkami mieszkalnymi wraz z niezbędnym przyległym otoczeniem, rozmieszczenie układu drogowego z miejscami postojowymi dla samochodów osobowych, wydzielenie terenów zieleni, terenów pod istniejącymi odrębnymi obiektami i terenów przewidywanych do realizacji brakujących funkcji (m.in. śmietniki, place zabaw, miejsca parkingowe).

Wydana w ww. sposób decyzja podziałowa pozwoliła na bezkonfliktowe podziały własnościowe poszczególnych budynków i terenów do wspólnego użytkowania. Zmiany wprowadzone w 2015 roku w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane umożliwiły realizację ogrodzeń do wysokości do 2,2 m, np. sytuowanych na granicach dzielących działki budowlane, według podziałów geodezyjnych, pomiędzy nieruchomościami, bez konieczności jakichkolwiek kontaktów z administracją budowlaną. Jedynie ogrodzenia planowane od strony terenów publicznych wymagają zgłoszenia tego faktu do samorządowej administracji budowlanej. Przepisy prawa nie określają jednoznacznie definicji terenów publicznych. Interpretacje prawne zawarte w uzasadnieniach wyroków NSA wskazują na dopuszczalne odniesienie tego określenia do terenów będących w posiadaniu innych podmiotów niż rządowe czy samorządowe jednostki administracyjne, w tym osoby fizyczne, a stanowiące ogólnodostępne tereny

– komunikacji drogowej, w tym przejścia piesze przez tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, a także

– place i miejsca zabaw dla dzieci,

które w momencie zatwierdzania projektów zagospodarowania terenu wraz z pozwoleniem na budowę budynków mieszkalnych nie miały wyznaczonych rozgraniczeń dostępu dla osób postronnych np. w postaci ogrodzeń.

Zmiana sposobu użytkowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, nawet w przypadku braku potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę. W przypadku budowy ogrodzeń, o których mowa powyżej brak jest jakiegokolwiek nadzoru administracyjnego w ww. zakresie, stąd wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy jest praktycznie przepisem martwym. Skutkuje to możliwością zamykania istniejących publicznych ciągów komunikacji, głównie pieszej, a w konsekwencji jest przyczyną powstawania lokalnych konfliktów.

Wydawałoby się, że ogólnodostępne przejścia to nieistotny element przestrzeni, ale z punktu widzenia powiązań funkcjonalno-przestrzennych i utrzymania praw publicznych w strukturze osiedli i miast stanowią one jeden z najważniejszych elementów struktury w budowie ładu przestrzennego.



Ryc. 65. Przykład grodzenia przestrzeni miejskiej i zamykania istniejących publicznych ciągów komunikacji pieszej

Źródło: Jak w rycinie 64.

Tereny zagospodarowane zielenią, placami zabaw, ciągami pieszymi, komplementarnie powiązane w ramach pierwotnie zaprojektowanych zespołów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej zostały oddzielone od budynków, poprzez podziały na działki ewidencyjne („budowlane") i dążenia do „ochrony bezpieczeństwa mieszkańców" w następstwie budowy ogrodzeń wzdłuż granic własności nieruchomości. W większości przypadków (w całym kraju), nowe ogrodzenia budowane w istniejących zespołach zabudowy miały znaczący wpływ na tworzenie nieładu przestrzennego. Unaocznienie błędów podziałów geodezyjnych, wykonanych przez służby geodezyjne, szczególnie w latach 1999-2015, w wyniku budowy ogrodzeń wzdłuż ich przebiegu były źródłem konfliktów publicznych na obszarach istniejących osiedli z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, na których nie uwzględniono zasad ładu przestrzennego, w tym w zakresie funkcjonalnym oraz technicznym, między innymi z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, zapisanych w rozporządzeniu z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W przypadku planów miejscowych, w których uwzględniono potrzeby zachowania ładu przestrzennego w aspekcie dostępności publicznej, wyznaczając przebiegi ciągów komunikacyjnych zarówno poprzez tereny będące własnością gmin jak i innych podmiotów, w tym osób fizycznych, sprawy zgodności z tymi planami są ujawniane na różnych etapach kontroli administracji budowlanej. Jednak wobec realizacji wyżej wymienionych ogrodzeń, administracja budowlana nie ma instrumentów kontroli i konflikty związane z nimi mogą znaleźć swój finał tylko w sądach powszechnych. Projekto-

wane nowe przepisy nie odnoszą się do powyższego problemu, który w skali kraju ostatnio był tematem nagłośnionym w mediach.

Wprowadzone w 2015 roku zmiany Prawa budowlanego, przy jednoczesnym obowiązywaniu przepisów regulujących zasady podziałów geodezyjnych (nie myląc z wydzielaniem działki budowlanej dla celów inwestycyjnych) pominęły aspekt wzajemnej zgodności przepisów prawa (tu: z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w zakresie sposobu zagospodarowania terenów, których układ funkcjonalno-przestrzenny ulega zmianie poprzez ograniczanie dostępu publicznego w wyniku budowy ogrodzeń bez kontroli i koordynacji przekształceń sposobu zagospodarowania.

1.7. Wpływ inwestycji energetycznych i górniczych na stan przestrzeni

1.7.1. Złoża kopalin

1.7.1.2. Stan istniejący

Złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Kopalinami nie są wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek[28].

Na terenie województwa kujawsko - pomorskiego występują udokumentowane różnorodne złoża kopalin, których zasobność nie należy do najwyższych w skali kraju[29]. Należą do nich kruszywa naturalne, sól kamienna, margle i wapienie, kreda jeziorna, złoża torfu, surowce ilaste, węgiel brunatny oraz wody podziemne. Ponadto północno-wschodnia i północno-zachodnia część województwa może znajdować się w potencjalnym obszarze występowania gazu z łupków i gazu ziemnego. Na podstawie udzielonych koncesji prowadzone są prace poszukiwawcze i dokumentacyjne dotyczące gazu z łupków.

Na terenie województwa kujawsko pomorskiego wydobywano lub wydobywa się takie złoża jak:

- sól kamienna – 5 złóż udokumentowanych o łącznym wydobyciu w trzech z nich 2 706 tys. t; obecnie złoża soli coraz częściej wykorzystywane są, jako wyjątkowo korzystne obiekty geologiczne, do budowy w ich obrębie operacyjnych kawernowych magazynów ropy naftowej, gazu ziemnego i paliw (np. funkcjonujące jako magazyny złoża Mogilno II (gaz) i Góra (paliwa);

[28] Art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.).

[29] Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2015 r. Państwowy Instytut Geologiczny Państwowy Instytut Badawczy Warszawa 2016.

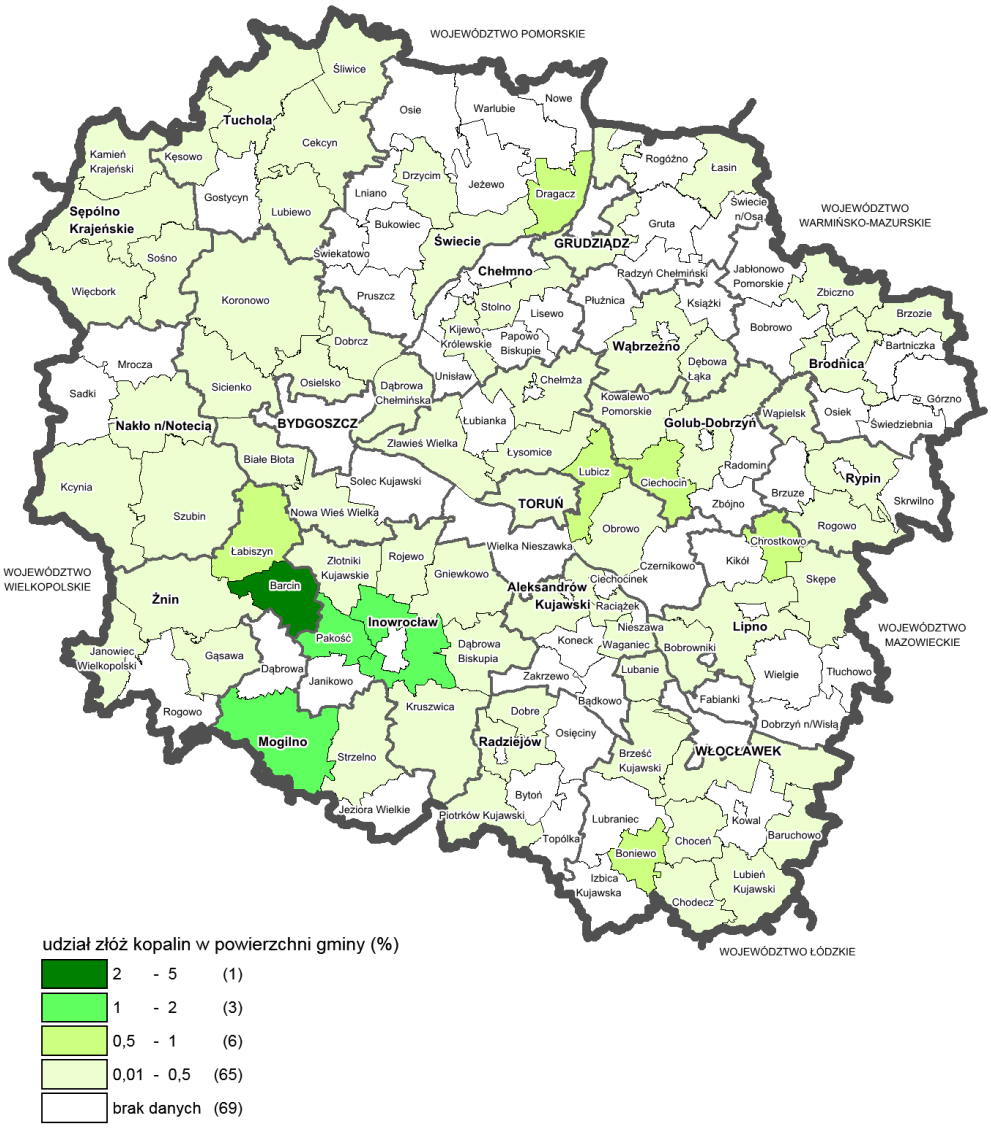
- kreda - 11 złóż udokumentowanych o zasobach rozpoznanych szczegółowo lub o zaniechanym wydobyciu występujących na terenie pojezierzy;
- piaski i żwiry – 663 udokumentowane złoża o wydobyciu w niektórych z nich 5 330 tys. t, występujących powszechnie w całym województwie;
- surowce dla prac inżynierskich – 2 złoża udokumentowane o zasobach rozpoznanych szczegółowo lub zagospodarowane, eksploatowane okresowo;
- surowce ilaste ceramiki budowlanej – 19 złóż udokumentowanych o wydobyciu w niektórych z nich 62 tys. m^3;
- torf – 26 udokumentowanych złóż o wydobyciu w niektórych z nich 11 tys. m^3;
- margle i wapienie – 1 udokumentowane złoże Barcin-Piechcin-Pakość o wydobyciu 6 252 tys. t;
- wody podziemne – 6 udokumentowanych złóż wód podziemnych zaliczonych do kopalin (wód leczniczych i wód termalnych). Złoże w Toruniu nie jest eksploatowane. Największy pobór wód podziemnych notuje się w Ciechocinku – 96 709 m^3/rok oraz w Inowrocławiu – 24 587 m^3/rok. Pobór w Wieńcu wyniósł 5 301 m^3/rok, a w Maruszy 3 893 m^3/rok.

1.7.1.3. Ocena wpływu na stan ładu przestrzennego

Dla potrzeb niniejszego opracowania szczegółowej analizie poddano wydobycie kopalin prowadzonych w systemie odkrywkowym, działania ingerujące we wnętrze ziemi, mające znaczący wpływy na jakość przestrzeni. Należą do nich takie kopaliny jak piaski i żwiry, surowce ilaste ceramiki budowlanej, piaski kwarcowe do produkcji cegły wapienno-piaskowej, złoża torfu, sól kamienna, margle i wapienie. Zaliczono do nich według stanu zagospodarowania zasobów: złoża eksploatowane, złoża z których wydobycie zostało zaniechane oraz złoża zagospodarowane eksploatowane okresowo (tab. 5). Uznano, że wydobycie wód podziemnych nie wpływa znacząco na stan ładu przestrzennego. Zniekształcona powierzchnia ziemi poprzez działania ingerujące w jej wnętrze bądź czynniki powodujące jej deformację ponad powierzchnią czy elementy zainwestowania towarzyszące wydobyciu to dominujące elementy mające negatywny wpływ na ład przestrzenny danego miejsca. Skala danego zjawiska może dotyczyć małych przestrzeni w przypadku lokalnych żwirowni jak i również skali regionalnej w przypadku wydobycia na skalę przemysłową. Dla zobrazowania skali zjawiska deformacji przestrzeni i obliczono wskaźnik funkcji terenu wg wzoru $F = (s_x/s)x\ 100\%$ [30]. We wzorze tym F to udział terenów o danej funkcji w powierzchni ogółem, s_x - powierzchnia terenu zajmowana przez funkcję użytkowania czyli eksploatacji kopalin x, s – powierzchnia gminy ogółem. Na rysunku 1 przedstawiono łączny udział złóż eksploatowanych, złóż z których wydobycie zostało zaniechane oraz złóż zagospodarowanych eksploatowanych okresowo w powierzchni gminy. Z wyliczeń tych wynika, że najwyższe wskaźniki przekształceń terenu występują w południowej części województwa kujawsko-pomorskiego na terenie takich gmin jak: Barcin, Inowrocław, Mogilno i Pakość (1-5%). Każda zniekształcona powierzchnia naturalnego ukształtowania terenu wraz z towarzyszącym jej zagospoda-

[30] Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego P. Śleszyński Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Warszawie.

rowaniem niezależnie od jej wielkości, to element stanowiący dysharmonię w przestrzeni. Tym samym staje się on czynnikiem negatywnie oddziałującym na ład przestrzenny. Niekiedy po zakończeniu eksploatacji podejmowane są działania rekultywacyjne mające na celu przywrócenie gruntom zdegradowanym lub zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych. Jest to proces długotrwały i nie zawsze jest możliwe lub zakładane przywrócenie stanu pierwotnego. Tak więc dopóki trwa eksploatacja, stanowi ona zakłócenie ładu przestrzennego, a ocena wpływu działań rekultywacyjnych na ład przestrzenny możliwa jest dopiero po osiągnięciu efektu docelowego.



Ryc. 66. Złoża kopalin w woj. kujawsko-pomorskim

Źródło: opracowanie własne.

1.7.2. Odnawialne źródła energii

1.7.2.1 Stan istniejący

Odnawialne źródło energii – odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydro-

termalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów[31].

Odnawialne źródła energii wg typów instalacji występujące na terenie województwa kujawsko-pomorskiego to[32]:

wytwarzające z biogazu z oczyszczalni ścieków – 4 instalacje;

wytwarzające z biomasy z odpadów przemysłowych drewnopochodnych i celulozowo-papierniczego – 1 instalacja;

wytwarzające z biomasy mieszanej – 2 instalacje;

wytwarzające z biogazu rolniczego – 5 instalacji;

wytwarzające z biogazu składowiskowego – 7 instalacji;

wytwarzające z biomasy z odpadów leśnych, rolniczych, ogrodowych – 2 instalacje;

realizujące technologię współspalania (paliwa kopalne i biogaz) – 1 instalacja;

realizujące technologię współspalania (paliwa kopalne i biomasa) – 1 instalacja;

elektrownia wodna przepływowa powyżej 10 MW – 2 instalacje;

elektrownia wodna przepływowa do 5 MW – 5 instalacji;

elektrownia wodna przepływowa do 1 MW – 5 instalacji;

elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW – 40 instalacji;

elektrownia wiatrowa na lądzie – 292 instalacje;

wytwarzające z promieniowania słonecznego – 12 instalacji.

1.7.2.2 Ocena wpływu realizacji inwestycji w Odnawialne Źródła Energii na stan ładu przestrzennego

Dla potrzeb niniejszego opracowania szczegółowej analizie poddano realizacje inwestycji w Odnawialne Źródła Energii, które znacząco wpływają na przestrzeń w której funkcjonują. Należą do nich inwestycje energetyki wiatrowej, solarnej, wodnej.

Dla zobrazowania skali zjawiska realizacji inwestycji w odnawialne źródła energii obliczono wskaźnik wg wzoru ODN1[33] = (x/y) x 100. We wzorze tym ODN1 to liczba elektrowni (x) opartych na odnawialnych źródłach energii (wiatrowe, wodne, słoneczne, biogazowe, biomasowe i współspalające) na 100 km^2, x[34] – liczba elektrowni opartych na odnawialnych źródłach energii (wiatrowe, wodne, słoneczne, biogazowe, biomasowe i współspalające), y[35] – powierzchnia gminy ogółem w km^2.

1.7.2.2.1 Energetyka wiatrowa

[31] [31] Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. 2015 poz. 478 ze zm.).

[32] Urząd Regulacji Energetyki, wg stanu na 30 czerwca 2016 r., http://www.ure.gov.pl/uremapoze/mapa.html.

[33] Propozycje wskaźników do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia ładu przestrzennego, Warszawa, maj 2012.

[34] Źródło: URE – Urząd Regulacji Energetyki.

[35] Źródło: BDL – Bank Danych Lokalnych GUS.

Województwo kujawsko-pomorskie charakteryzuje się dogodnymi warunkami dla rozwoju energetyki wiatrowej. Inwestorom zależy na budowie jak największych instalacji, jednak rozproszona zabudowa mieszkaniowa, utrudnia budowę dużych skupisk elektrowni wiatrowych (tab. 6 w załączniku). Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego znajduje się 613 instalacji elektrowni wiatrowych. Stanowią one istotne dominanty w przestrzeni województwa. Wizualne oddziaływanie turbin wiatrowych na krajobraz województwa kujawsko-pomorskiego określono za pomocą analizy widoczności[36]. Widoczność turbin wiatrowych w krajobrazie uwarunkowana jest topografią terenu, występowaniem przeszkód terenowych np. w postaci lasów i zabudowy, refrakcji oraz wielu innych subiektywnych czynników indywidualnych dla każdego patrzącego. Na obszarze województwa przeważają miejsca (ponad 60% powierzchni), z których turbiny wiatrowe są widoczne. Obszary, z których turbin wiatrowych nie widać to przede wszystkim tereny leśne oraz niewielkie obszary położone w „cieniu" najbardziej eksponowanych wysokościowo form rzeźby np. fragmenty den dolinnych w cieniu stoków dolinnych, dna rynien subglacjalnych, zróżnicowane wysokościowo obszary stref marginalnych.

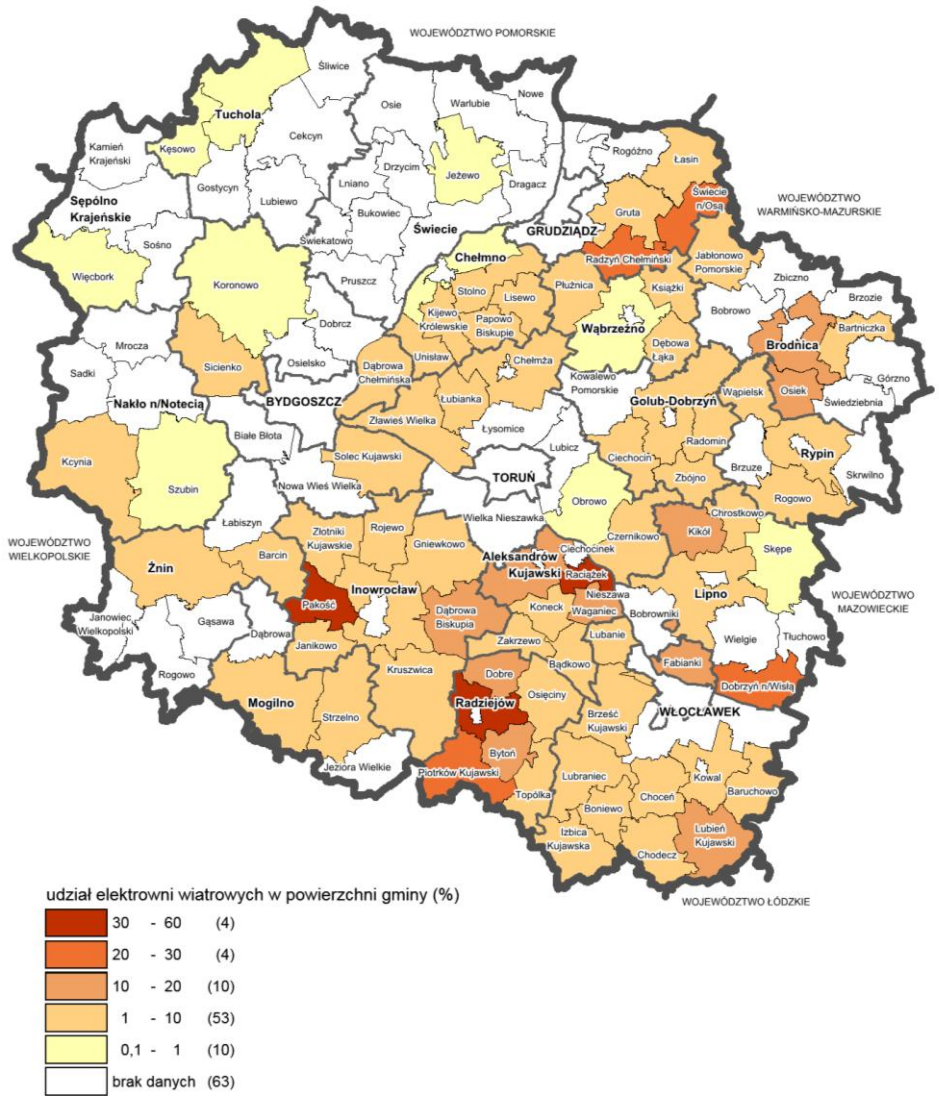
Wyniki analizy wpływu farm wiatrowych na estetykę krajobrazu wykazały że[37]:

- rozczłonkowanie rzeźby województwa nie ogranicza widoczności siłowni wiatrowych w krajobrazie, co wyraża się tym, że farmy wiatrowe i pojedyncze turbiny są istotnymi dominantami w krajobrazie dla 30% powierzchni województwa,
- ważnym czynnikiem ograniczającym widoczność elektrowni wiatrowych w województwie są przede wszystkim duże kompleksy leśne,
- pomimo dobrej widoczności, turbiny wiatrowe w bardzo dużej części województwa w ograniczonym stopniu zniekształcają charakter rzeźby, jako czynnika krajobrazotwórczego,
- w południowo-zachodniej, a w dużym stopniu również w południowo-wschodniej i wschodniej części województwa, osiągnięty został już optymalny poziom nasycenia przestrzeni turbinami wiatrowymi (pow. 4 sztuk na 10 km^2 przy zastosowaniu analiz przeprowadzonych za pomocą funkcji gęstości Kernela),
- z punktu widzenia konieczności ochrony walorów krajobrazowych i kulturowych ekwidystanta 2 km, w granicach której turbiny wiatrowe są dominantami, jest wartością minimalną dla lokalizacji siłowni wiatrowych, w przypadku szczególnie cennych panoram widokowych powinna być to odległość co najmniej 5 km,
- z punktu widzenia percepcji krajobrazu przez ludność, odległość między zabudowaniami a turbinami wiatrowymi nie powinna być mniejsza od 500 m,
- optymalna jest budowa farm wiatrowych składających się z jak najmniejszej ilości turbin, maksymalnie do 10 obiektów.

[36] „Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim" 2012 r. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polskiej Akademii Nauk w Warszawie pod kierunkiem Prof. dr hab. Marka Degórskiego

[37] „Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim" 2012 r. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polskiej Akademii Nauk w Warszawie pod kierunkiem Prof. dr hab. Marka Degórskiego

Na rycinie 35 przedstawiono wskaźnik udziału elektrowni wiatrowych w powierzchni gminy na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Z analizy tej wynika, że najwyższy wskaźnik udziału elektrowni wiatrowych w powierzchni gminy mają miasto Nieszawa, gminy Pakość, Raciążek, Radziejów, Dobrzyń nad Wisłą, Piotrków Kujawski, Radzyń Chełmiński i Świecie n/Osą (20-60 elektrowni na 100km^2). Na ternie miasta Nieszawa i gmin Raciążek oraz Radziejów został przekroczony optymalny poziom nasycenia przestrzeni turbinami wiatrowymi, który według w/w analizy wynosi 4 sztuki na 10 km^2. W ocenie wpływu elektrowni wiatrowych na stan ładu przestrzennego szczególną uwagę należy zwrócić na ochronę walorów krajobrazowych i kulturowych województwa, gdzie dla każdej lokalizacji powinna być opracowana dodatkowa analiza krajobrazowa.



Ryc. 67. Elektrownie wiatrowe w woj. kujawsko-pomorskim

Źródło: opracowanie własne.

1.7.2.2.2 Energetyka solarna

Instalacje energetyki solarnej w województwie kujawsko-pomorskim mają w większości charakter rozproszony. Zainstalowane kolektory słoneczne wykorzystywane są głównie do podgrzewania wody w budynkach zabudowy mieszkaniowej, przemysłowej czy użyteczności publicznej. W niewielkim zakresie energia słoneczna wykorzystywana jest do zasilania sygnalizacji świetlnej, podświetlania znaków drogowych lub parkometrów. Małe powierzchnie kolektorów słonecznych lokalizowane w

przeważającej większości na dachach i nie wpływają znacząco na stan ładu przestrzennego. Największy powierzchniowy udział tego typu instalacji występuje na terenie miast Bydgoszczy, Chełmna, Ciechocinka, Grudziądza, Lipna i Torunia[38]. Znaczne zmiany na powierzchni ziemi wprowadzane są przez wielkopowierzchniowe farmy fotowoltaiczne, których wizualny wpływ na stan ładu powierzchniowego można w pełni ocenić z „lotu ptaka".

Największa na terenie województwa kujawsko-pomorskiego farma fotowoltaiczna o mocy prawie 4 MW znajduje się na terenie gminy Czernikowo. Farma ta składa się z ok. 16 tys. modułów fotowoltaicznych, każdy o mocy 240 W, i zajmuje powierzchnię ponad 24 tys. m^2.



Ryc. 68. Farma fotowoltaiczna w Czernikowie k. Torunia, 2015 r.

Źródło: http://media.energa.pl/.

1.7.2.2.3 Energetyka wodna

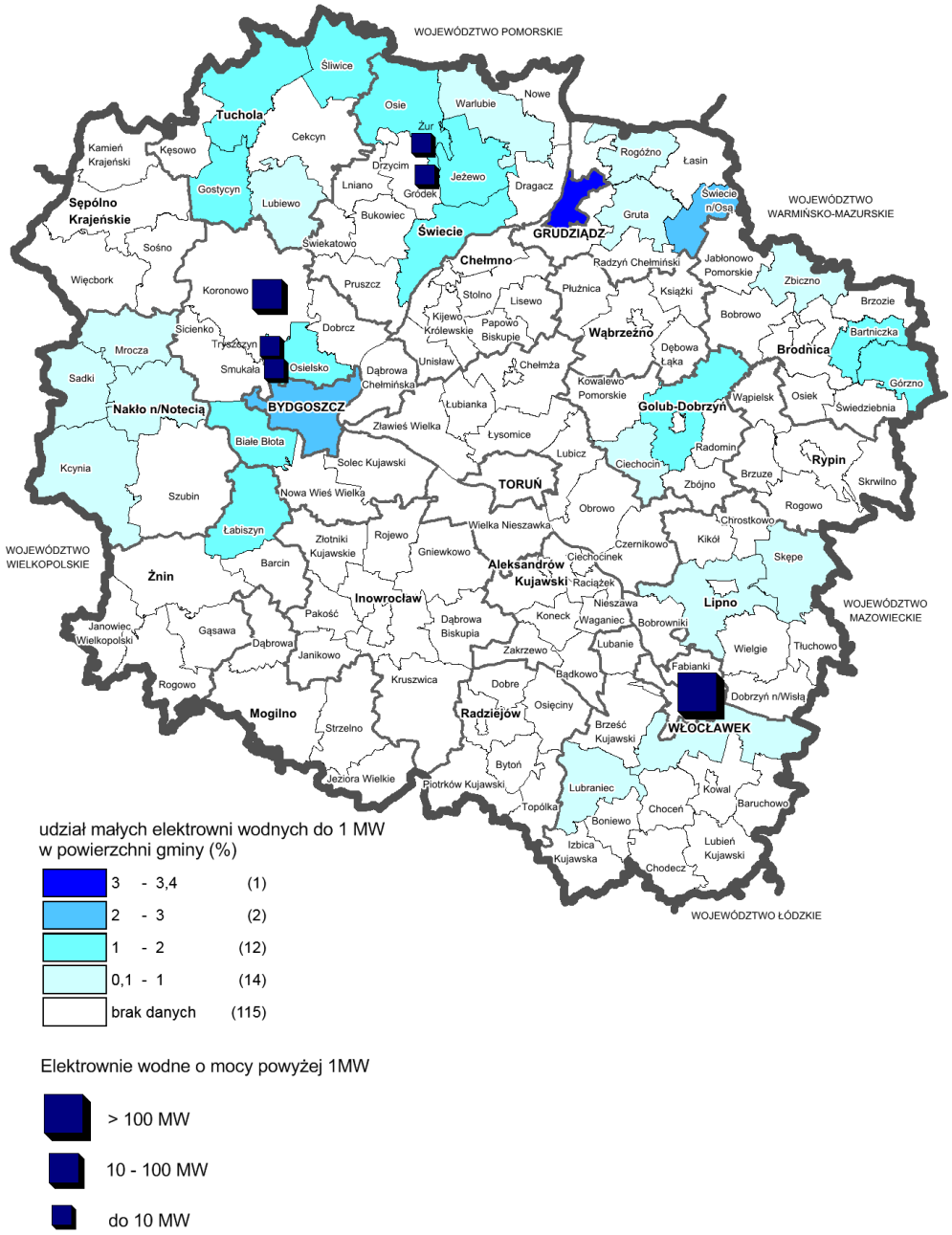
Na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego znajduje się sześć dużych elektrowni wodnych o mocy ponad 1MW w takich lokalizacjach jak Włocławek (największa elektrownia wodna na terenie województwa), Koronowo, Żur, Smukała, Tryszczyn i Gródek oraz 48 małych elektrowni wodnych o mocy do 1MW (tab. 7 w załączniku, ryc. 68). Dla terenu całego województwa wyliczono wskaźnik określający udział małych elektrowni wodnych do 1 MW na 100 km^2 powierzchni gminy. Z analizy tej wynika, że najwyższy wskaźnik mają: miasto Grudziądz (3,4), miasto Bydgoszcz (2,3) oraz gmina Świecie n/Osą (2,1). Najbardziej znaczący wpływ na stan ładu przestrzennego mają nie same powstałe w wyniku realizacji elektrowni zbiorniki wodne (największy we Włocławku o powierzchni 7040 ha), lecz towarzysząca im infrastruktura z zaporami jako elementami dominującymi. Największe zapory wodne znajdują się we Włocławku, gdzie długość tamy wynosi 2335 m i w Koronowie drugiej co do wielkości elektrowni na terenie województwa o długości zapory 340 m. Są to znaczące dominanty przestrzenne, które wpływają negatywnie na stan ładu przestrzennego danego miejsca.

[38] Odnawialne źródła energii – zasoby i możliwości wykorzystania na terenie województwa kujawsko-pomorskiego 2010r. Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku



Ryc. 69. Elektrownia wodna we Włocławku

Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Elektrownia_Wodna_we_W%C5%82oc%C5%82awku.



Ryc. 70. Elektrownie wodne w woj. kujawsko-pomorskim

Źródło: opracowanie własne.

1.7.2.2.4. Energetyka wykorzystująca biomasę i biogaz

Energia pochodząca z biomasy, w systemach indywidualnych (do ogrzewania pojedynczych zabudowań) jest wykorzystywana na terenie całego województwa i bazuje na spalaniu pelletów, brykietów, zrębków różnego pochodzenia (drewno, trociny, słoma, inne). Zbiorcze systemy grzewcze (o różnej skali, najczęściej niewielkiej, pracujące na potrzeby własne zakładów lub niewielkich skupisk zabudowy mieszkaniowej, usługowej, użyteczności publicznej, itp.) wykorzystują w większości surowce pochodzenia lokalnego. Instalacje do odzysku biogazu z beztlenowego rozkładu znajdują się na składowiskach odpadów w Bydgoszczy, Zakurzewie (gm. Grudziądz), Grudziądzu, Toruniu, Rypinie i Machnaczu. Na terenie województwa funkcjonują dwie biogazownie wykorzystujące biogaz rolniczy w Rypinie i Jeżewie wytwarzające energię elektryczną z biogazu rolniczego w układzie kogeneracyjnym (wg danych Agencji Rynku Rolnego stan na dzień 3.07.2015 r.). Wpływ tych inwestycji na stan ładu przestrzennego zależny jest od wielkości i rodzaju infrastruktury technicznej koniecznej do ich funkcjonowania i ma charakter lokalnego oddziaływania.

1.7.2.2.5. Energetyka geotermalna

Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego rozwija się również rozproszona niskotemperaturowa energetyka geotermalna (pompy ciepła). Rozwój tego typu instalacji występuje w największej skali na obszarach nowej zabudowy (strefy podmiejskie, nowe budownictwo jednorodzinne miast i obszarów wiejskich) i nie ma negatywnego wpływu na stan ładu przestrzennego.

1.8. Nowoczesne metody projektowania i realizacji budynków oraz zespołów urbanistycznych

Dużą rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego odgrywają nowoczesne metody projektowania i realizacji budynków oraz zespołów urbanistycznych, w tym realizowanych w ramach konkursów urbanistyczno-architektonicznych, zwłaszcza w stosunku do realizacji metod „tradycyjnych", np. „zaprojektuj i wybuduj".

Popularna metoda realizacji inwestycji „zaprojektuj i wybuduj" jest w sferze technologicznej wygodna z punktu widzenia producentów i wykonawców, jednak w sferze skutków technicznych może wpływać na jakość inwestycji. Ponadto, taki sposób prowadzenia inwestycji może nie uwzględniać uwarunkowań społecznych, przestrzennych, środowiskowo-energetycznych i również gospodarczych.

Osobne projektowanie i wykonawstwo połączone z konkursem dają więcej możliwości realizacyjnych – wykonawca musi uwzględnić wymagania projektanta, co powoduje, że najtańsi wykonawcy nie podejmą się zadania. Dodatkowo, konkurs daje wiele możliwości i wariantów przy stosunkowo niewielkich kosztach, projekt podlega ocenie ekspertów i uwzględnia oczekiwania oraz warunki lokalne. W sferze technicznej nowe metody projektowania i realizacji inwestycji umożliwiają wykorzysta-

nie nowych technologii przy projektowaniu, stosowanie wizualizacji, wymianę rozwiązań i technologii, szybką adaptację technologii w procesie inwestycyjnym i pomiędzy wykonawcami, zapewniając wyższą jakość realizacji. Nowe metody oznaczają także oszczędność energii, samowystarczalność, obiegi wtórne, są ekologiczne (np. technologia BIM). W sferze społecznej nowe metody mają wpływ na jakość życia i udział mieszkańców w świadomym kształtowaniu swojego otoczenia, zapewniają partycypację w projektowaniu, itp.

Wydaje się bardzo optymalnym rozwiązanie, polegające na ogłaszaniu konkursów urbanistyczno-architektonicznych na opracowanie koncepcji zagospodarowania określonego obszaru. Odbywa się to na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych i specjalnie opracowanego regulaminu konkursu dla rozważanego obszaru.

Projektowanie budynków lub/i zespołu budynków według tradycyjnej metody „projektuj i wybuduj" jest może dobre z punktu widzenia sprawności realizacyjnej (krótszy okres realizacji inwestycji niż w rozdzieleniu projektowania od budowania), ale jakość architektoniczno-budowlana zwykle nie jest najlepsza. Zaleca się następujące postępowanie:

– opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej zwłaszcza wtedy, gdy zadanie inwestycyjne dotyczy zespołu obiektów budowlanych,
– opracowanie projektu funkcjonalno-użytkowego (PFU),
– opracowanie projektu budowlanego i uzyskanie decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę,
– opracowanie projektów wykonawczych (czasami także warsztatowych) w układzie wielobranżowym,
– budowa (roboty budowlane).

W Polsce następuje obecnie proces wprowadzania technologii BIM (Building Information Modeling – modelowanie informacji o budynkach i budowlach 3D, 4D, 5D itd.). Wyjątkowość BIM polega na tym, że każdy element budowli jest wirtualnym odpowiednikiem części składowych tej budowli, wraz z ich charakterystyką. Każdy z nich jest cyfrowym odpowiednikiem fizycznych komponentów budowli. W efekcie, model BIM pozwala zrozumieć budynek jeszcze przed jego budową: znamy wydajność energetyczną, monitorujemy koszty budowy i materiałów, a także utrzymania przez cały cykl życia budowli – już na etapie projektowania. Na modelu BIM możemy przeprowadzać wiele analiz, np.: statycznych, energetycznych, ekonomicznych, dotyczących nasłonecznienia, akustyki. BIM adresowany jest do inwestorów, projektantów, generalnych wykonawców, ekspertów. Na rynku polskim istnieje wiele programów klasy BIM.

Przykłady nowoczesnych metod projektowania i realizacji budynków są odnotowywane, nagradzane i upowszechniane przez samorząd województwa kujawsko-pomorskiego i Stowarzyszenie Architektów Polskich – Oddziały Bydgoszcz i Toruń – poprzez organizowanie konkursów architektonicznych zrealizowanych budynków, łączących sztukę projektowania z nowoczesnymi technologiami. W katalogu pokonkursowym „Architektura z energią" edycji 2013 i 2014 roku zamieszczono opis oraz ilustracje nagrodzonych obiektów architektonicznych, charakteryzujących się wysokimi walorami estetycznymi oraz dbałością o środowisko naturalne poprzez zastosowanie rozwiązań mających wpływ na energooszczędność obiektu, w tym odnawialnych źródeł energii (Architektura 2015).

1.9. Opinie i postawy mieszkańców względem ładu przestrzennego

Ład przestrzenny jest obrazem ładu społecznego i moralnego. Nieład społeczny znajduje swój wyraz w nieładzie przestrzennym – dewastacja systemu wartości ma przełożenie na ład przestrzenny i krajobraz (A. Kowalewski 2012). W dalszej części opracowania przedstawiono wyniki terenowych badań socjologicznych, których celem była identyfikacja postaw mieszkańców (typologizacja) względem ładu przestrzennego oraz wskazanie najbardziej niesprzyjających ładowi przestrzennemu zachowań społeczeństwa, w tym różnych grup interesów: inwestorów indywidualnych, deweloperów, jednostek samorządu terytorialnego.

Wstęp – uwagi metodologiczne

Cele badania

Ustalono dwa zasadnicze cele badania, względem których dokonano operacjonalizacji pytań badawczych.

Cel 1. Identyfikacja postaw mieszkańców (typologizacja) względem ładu przestrzennego oraz wskazanie najbardziej niesprzyjających ładowi przestrzennemu zachowań społeczeństwa, w tym różnych grup interesów: inwestorów indywidualnych, deweloperów, jednostek samorządu terytorialnego.

Cel 2. Identyfikacja społecznych przyczyn dewastacji przestrzeni w województwie kujawsko-pomorskim.

Problemy badawcze

Odnoszące się do celu 1.

Jak różne grupy interesariuszy odnoszą się do wartości ładu przestrzennego (JST, liderzy opinii, deweloperzy, indywidualni inwestorzy)? Jak definiują ład przestrzenny? Czym dla badanych jest nieład przestrzenny?

Czym dla nich jest ład przestrzenny, jakie są istotne z ich perspektywy składowe definicji ładu przestrzennego, jaka jest ich waga i wzajemna relacja? Jak poszczególne kategorie społeczne definiują i wartościują ład przestrzenny?

Komu i czemu ma służyć ład przestrzenny w opinii badanych? Czy w ich opinii posiada on ważne funkcje społeczne, kulturowe, gospodarcze, polityczne i inne?

Jak są kulturowo definiowane społeczne i gospodarcze granice rygoru dbania o ład przestrzenny? Czy dla utrzymania ładu architektonicznego i krajobrazowego badani są w stanie ograniczyć swoje prawa w zakresie dysponowania sposobem zabudowy gruntu? Czy istnieją tu różnice pomiędzy grupami interesariuszy i z czego one wynikają?

Czy badani posiadają wizję typu idealnego ładu przestrzennego? Czy są w stanie podawać przykłady dobrych i złych praktyk w badanym zakresie?

Jak mieszkańcy podchodzą do przestrzeni, jak ją traktują, jak przebiegają interakcję z przestrzenią.

Odnoszące się do celu 2.

Kto i co w opinii grup interesariuszy negatywnie wpływa na jakość ładu przestrzennego w regionie? (instytucje, grupy, przepisy)

Które z obserwowanych zachowań w środowisku lokalnym w opinii badanych są najbardziej niesprzyjające ładowi przestrzennemu? (działania, normy) Kto za nie odpowiada?

Które z problemów społecznych w regionie oraz w danym typie środowiska lokalnego szczególnie zagrażają ładowi przestrzennemu? Czy istnieje sprzężenie zwrotne pomiędzy jakością przestrzeni a jakością ładu społecznego?

Czy badani potrafią przedstawić sugestie działań zapobiegających dewastacji ładu przestrzennego oraz naprawy zaistniałych przypadków dewastacji ładu przestrzennego w swojej okolicy oraz w szerszej perspektywie? Jaka jest relacja jakości tych propozycji i sugestii wobec definiowanej skali zagrożeń? (czy to co proponują jest adekwatne wobec definiowanej skali dewastacji?)

Jak społeczności podchodzą do przestrzeni, jak ją traktują, jak przebiegają interakcję z przestrzenią.

Metody i techniki badawcze

Podstawową metodą badawczą było instrumentalne studium przypadków. W jego ramach wykorzystano podejście socjologiczne oraz etnograficzne. Wykonano **cztery** studia przypadków.

W ramach każdego ze przypadków zostały wykonane min. 4 indywidualne wywiady pogłębione z osobami odpowiedzialnymi/aktywnie kształtującymi ład przestrzenny. Były to osoby w miarę możliwości pochodzące z różnych sektorów. Drugą część badania stanowiły 2-3 dniowe wyjazdy etnograficzne, w ramach których badacze skorzystali z takich technik jak: obserwacja, pół-shadowing, wywiad fotograficzny, założono tu i zrealizowano również postulat metodologiczny wykonania przynajmniej 10 wywiadów swobodnych z mieszkańcami.

Wywiady pogłębione zrealizowano wg następującej instrukcji: dobieramy do nich – przedstawiciela lokalnych władz, najlepiej wójta lub prezydenta, burmistrza; przedstawiciela środowiska deweloperów, a gdy go w okolicy brak – osobę, która buduje właśnie dom w okolicy; przedstawiciela środowisk opiniotwórczych (wpływowa organizacja społeczna, stowarzyszenie zajmujące się rozwojem); osobę zaangażowaną w sprawy ładu przestrzennego (np. przedstawiciela urzędu, osobę, która odbudowała lokalny zabytek, osobę zaangażowaną w ruchy pro-środowiskowe etc.)

Dobór próby

Jak wspomniano, wykonane zostały cztery studia przypadku wybranych metodą doboru celowego miejscowości województwa kujawsko-pomorskiego, reprezentujące różne typy osadnicze:

a) duże miasto - Toruń
b) małe/ średnie miasto – Golub – Dobrzyń
c) wieś podmiejska – gmina Lubicz (powiat toruński)
d) wieś rolnicza – gmina Kęsowo (powiat tucholski)

Badania prowadzono w okresie od połowy sierpnia do połowy września 2016 roku.

1.9.1. Studium przypadku nr 1. Duże miasto – Toruń. Ład przestrzenny z perspektywy obywatelskiej

Wstęp – kilka słów o badanej społeczności oraz przeprowadzonych wywiadach

Dane Urzędu Miasta Torunia pokazują, że w mieście na dzień 30 czerwca 2016 roku 186 027 osób było zameldowanych na pobyt stały, a 5 598 czasowy (UMT 2016). W ostatnim rankingu największych miast w Polsce przygotowanym przez GUS Toruń zajął szesnaste miejsce. Według stanu na dzień 31.12.2014 mieszkało tu 203 158 osób (GUS 2014). Mieszkańców ubywa i zgodnie z prognozą GUS do 2035 nadal będzie ubywać. Wzrosną też wskaźniki starzenia się ludności oraz feminizacji (GUS 2013).

W raporcie „Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków" Toruń znalazł się na **pierwszym miejscu rankingu jakości życia różnych grup społecznych i demograficznych w dużych miastach** [„ogólny wskaźnik jakości życia w całych próbach z lat 2005–2013 w przekroju większych miast reprezentowanych przez co najmniej 60 respondentów", Czapiński, Panek (red.) 2014: 432]. W 2015 roku zajął miejsce piąte [Czapiński, Panek (red.) 2015: 427], w 2011 drugie, w 2009 również pierwsze [Czapiński, Panek (red.) 2014: 432]. To wyniki lepsze niż całego województwa, które zajmowało odpowiednio miejsca dziesiąte (2009), dwunaste (2011, 2013) i siódme (2015) [Czapiński, Panek (red.) 2015: 428].

W 2016 roku stopa bezrobocia rejestrowanego wynosi od 6% do 7% i jest niższa od bezrobocia krajowego i innych powiatów województwa (z wyjątkiem Bydgoszczy) (WUP Toruń 2016).

W tym raporcie nie ma miejsca na wyczerpującą charakterystykę stosunku mieszkańców Torunia do przestrzeni. Dlatego dane zebrane przeze mnie warto uzupełnić analizami z innych znanych mi opracowań dotyczących przestrzeni Torunia. Część z nich współtworzyłam (Billert, Dominiak 2012; Bielska 2015; Bielska, Hoffman 2014; Korasiewicz, Leszczyński 2012).

W ramach tego badania wywiady pogłębione przeprowadzono z pracownikiem Urzędu Miasta, rzeczniczką prasową znanego dewelopera lokalnego oraz wieloletnim aktywistą ruchów miejskich. Wszystkie rozmowy przeprowadziłam 22 września 2016 roku w Toruniu. Trwały od pół godziny do dwóch godzin. Respondenci zajmują się tematem przestrzeni od 7 do 10 lat. W raporcie zakodowani są (nie po kolei) numerami R1, R2 i R3. Wywiady zogniskowały moją uwagę na kilku szczególnie ciekawych terenach miejskich, pokazujących sposób kształtowania ładu przestrzennego, tam więc starałam się robić zdjęcia i rozmawiać z mieszkańcami. Te rozmowy z mieszkańcami nazywam tu „Rozpętkami" i jeśli je cytuję, to dopisuję odpowiedni numer, na przykład „Rozpytka 1".

Definiowanie i wartościowanie ładu przestrzennego

Ład przestrzenny jest pojęciem **znanym specjalistom** i osobom zainteresowanym zawodowo lub społecznie kształtowaniem przestrzeni (architektom, planistom, urzędnikom, twórcom prawa, aktywistom). Dla przeciętnego mieszkańca to termin tylko ogólnie zrozumiały. Ład przestrzenny to

harmonia i funkcjonalność. Ma służyć (przynajmniej w założeniach) ogólnie rozumianym mieszkańcom miasta.

Ład przestrzenny, czyli, powiedzmy, przestrzeń urządzona w sposób harmonijny, czyli (zastanowienie) taka, w której człowiek, powiedzmy, dobrze się czuje, dobrze funkcjonuje, są spełnione wszystkie jego potrzeby, potrzeby takie i społeczne, i domowe (R3).

Dla mnie ład przestrzenny to jest uporządkowanie pewnej przestrzeni tak, by nie tworzyła barier, problemów dla właśnie wszystkich grup interesariuszy, więc jest to pewne uporządkowanie tej przestrzeni, by tworzyła pewną harmonię i całość, która będzie przyjazna dla różnych grup, które w tej przestrzeni funkcjonują (R1).

Pojęcie ładu przestrzennego to normatywne ujęcie przestrzeni, jej celów i funkcji. Jest więc **nieproblematyczne w zakresie ocen** – trudno nie cenić ładu przestrzennego, tak jak trudno nie cenić bezpieczeństwa w mieście. Ład przestrzenny „poprawia jakość życia" (R3). To, co kryje się za tak ogólnym pojęciem w rozumieniu różnych grup interesariuszy, jest już odrębnym tematem i tutaj trudno o spójność ocen.

Nie każdy specjalista używa tego pojęcia. Ze względu na nieprzejrzystą dla przeciętnego odbiorcy (mieszkańców, trzeciego sektora, urzędników) definicję prawną ładu przestrzennego część aktorów społecznych decyduje się na zmianę nazwy na „**zarządzanie przestrzenią**". Takie ujęcie pozwala skupić uwagę nie tyle na końcowym efekcie, ile na procesie osiągania tego efektu, w szczególności aktywizującym i dającym głos słabszym aktorom (mieszkańcom). Umożliwia uniknięcie „nowomowy ustawowej" (R2).

„Przeszkadzacze" – granice i ograniczenia dbania o ład przestrzenny

Podstawową trudnością w łączeniu i godzeniu, nierzadko sprzecznych, interesów aktorów związanych z danym terenem, są **braki miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich nieprezycyjność**. Brak takich planów to pole do uznaniowych decyzji przy ustalaniu warunków zabudowy. Tworzyć to może „przestrzenie zabudowane zbyt ciasno lub zupełnie niezagospodarowane" (R1).

Problematyczne mogą też być dla deweloperów **nieprzewidywalne i niekonsekwentne decyzje konserwatora zabytków**. Ten ostatni może bowiem za „etap w modernizmie" uznać „zwykłą stodołę" (R1, komentarz dotyczący budynku dawnego kina Grunwald). Osią sporą staje się wtedy definicja zabytku. Przykładami niekonsekwentnych decyzji konserwatora mogą też być kamienica przy ulicy Podmurnej 52 („obrzydliwa przybudówka" - R1). Wpis do rejestru zabytków może być zresztą także narzędziem aktywistów, służącym zabezpieczeniu terenu przed jakimikolwiek nowymi inwestycjami – tak stało się w przypadku Bydgoskiego Przedmieścia. Zorganizowani mieszkańcy zainteresowani pewnym terenem mogą wykorzystać takie ścieżki działania, gdy nie podejmuje się z nimi dialogu.

Z perspektywy mieszkańców i aktywistów kluczową barierą dbania o ład przestrzenny będzie **konflikt interesów**. Zgodnie z diagnozą jednego z aktywistów w Toruniu kluczem do wyjaśnienia złej, a właściwie braku polityki zarządzania przestrzenią i nadmiernej otwartości na potrzeby lokalnych (nie zewnętrznych) deweloperów, kosztem interesów mieszkańców, są powiązania między wła-

dzami miasta a wybranym deweloperem w mieście. Konflikt interesów dotyczy tu wykorzystywania stanowiska publicznego do wspierania interesów konkretnej branży; wydanie zgody na budowę osiedla w szczerym polu zobowiązuje gminę do dopłacania do prywatnego biznesu przez doprowadzenie dróg i mediów (R2). Podobno przygotowywana jest zresztą już mapa przypominająca Warszawską Mapę Reprywatyzacji[39].

Barierą dbania o ład przestrzenny może być też **brak wzorotwórczej roli gminy**, która obecnie „świadomie doprowadza swoje budynki do ruiny" (R2), pozwala niszczeć zabytkowym kamienicom, co z czasem pozwala zawnioskować o rozebranie budynków. Taki sposób „dbania" o przestrzeń staje się dla deweloperów sygnałem, że można pozyskiwać przestrzenie pod budowę poprzez działania na granicy legalności. Wśród zainteresowanych tematem mieszkańców Torunia powtarza się zresztą pogląd o celowych podpaleniach kamienic na Bydgoskim Przedmieściu (Rozpytka 6, Rozpytka 7).

Z perspektywy deweloperów i władz miasta barierami są, rzecz jasna, **protesty mieszkańców**, które zwykle utrudniają, ale niekoniecznie zupełnie blokują budowy.

Blokadą dla ładu przestrzennego mogą być sami **deweloperzy**, którzy „uważają, że stanowią podstawowe, kluczowe ogniwo w kreowaniu przestrzeni miasta", „nie rozumieją swojej podrzędnej roli w zarządzaniu przestrzenią" i nadrzędnej roli samorządu, tego, że są „zwykłym biznesem" (R2).

Wśród przeszkód wymieniono też odmienne gusta (poczucie estetyki) i bariery finansowe.

Czy nieład przestrzenny przeszkadza ludziom? Redefiniowanie ładu przestrzennego, konflikty

I nieład, i ład przestrzenny to pojęcia normatywne. Ich stosowanie wymaga odniesienia do kategorii oceny takich jak funkcjonalność czy estetyka. Można postawić tezę, że konflikt zróżnicowanych wizji ładu przestrzennego jest szczególnie widoczny wtedy, gdy mieszkańcy jakiejś okolicy decydują się na protest przeciwko jakiejś zmianie. W Toruniu najnowszym przykładem takiego protestu są działania mieszkańców osiedla „Winnica II".



Ryc. 71. Lokalizacja Winnicy II (Toruń)

Źródło: https://www.google.pl/maps

[39] http://miastojestnasze.org/warszawska-mapa-reprywatyzacji

Mowa tu o niewielkim obszarze przy ulicy Winnica, za tak zwanym „nowym mostem”. To obszar działek, przebudowanych z czasem na domy stałego zamieszkania (tak zwana „samowola budowlana” – R1).



Ryc. 72. Przykładowa zabudowa Winnicy II

Najstarsi mieszkańcy są tam od kilkudziesięciu lat, pomimo tego, że nie są właścicielami gruntów, a dzierżawcami. Dzierżawy odnawiane są co roku. W ostatnich dniach (20 września) mieszkańcy tego osiedla, wspierani przez lokalnych aktywistów (Inicjatywa Anarchistyczna i Partia Razem) protestowali przed CKK Jordanki w czasie Forum Inteligentnych Miast i Nowoczesnych Technologii, sprzeciwiając się planom wysiedlenia i budowy nowych osiedli, mieszkaniowych.



Ryc. 73. Informacja o proteście umieszczona na lokalnej tablicy ogłoszeniowej

Przygotowano hasła „Zostawcie nasze domy”, „Uwłaszczenie dla Winnicy” i „Najpierw ludzie, potem zyski” (zob. Kaczyńska 2016). Obecni mieszkańcy nie mają dostępu do bieżącej wody, a teren, który zamieszkują, jest atrakcyjny inwestycyjnie (dobry dojazd, widok na rzekę). Zabudowanie tego obszaru jest w interesie inwestorów, którzy już w dłuższej części Winnicy (po drugiej stronie mostu im. Zawackiej) wybudowali kilka zamkniętych osiedli.



Ryc. 74. Przykładowe nowe osiedle z obszaru Winnicy I

Protesty zaczęły się już wcześniej. Dla przykładu, w czerwcu protestowano na sesji Rady Miasta (Toruń 2016)[40]. Obecna zabudowa jest chaotyczna i trudno uznać, że spełnia jakiekolwiek kryteria definicyjne ładu przestrzennego: począwszy od estetycznych, skończywszy na zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkańców. To, co dla jednej ze stron (władze miasta, deweloper) jest uporządkowaniem przestrzeni [nowe, świetnie położone bloki dla tych, których stać na zakup mieszkań zastępujące to, co „psuje widok z mostu" (Rozpytka 1)], dla innych jest odebraniem prawa do zamieszkiwania w stałym miejscu (zaspokojenie potrzeb społecznych, bezpieczeństwa bytowego). Tym samym może być to dzielenie mieszkańców na różne kategorie, przy czym ci, którzy posiadają coś na własność mają więcej praw [na przykład mieszkańcy Rudaka po drugiej stronie Wisły, który zamontowano ekrany akustyczne (Rozpytka1)], a dzierżawcy stają się **mieszkańcami drugiej kategorii**.

Część mieszkańców ulicy Winnica uważa, że wiele miejscowych, istniejących budynków jest zadbanych i wpisuje się w krajobraz lepiej niż ciąg projektowanych bloków. W pomysłach na zagospodarowanie okolicy wskazuje się niepożądaną, nieuporządkowaną zabudowę, podczas gdy zabudowa „uporządkowana" – zgodnie z przedstawianymi planami – doprowadzi do zabetonowania tego obszaru. Mówi się o estetyce, a w praktyce zamierza się zniszczyć las łęgowy, itp. Tak naprawdę wielu ludzi (nie licząc mieszkańców nowej Winnicy) nie tyle nie chce, aby ten teren pozostał nieuporządkowany, co nie chce zabetonowania terenu oraz zniszczenia przyrody. I może właśnie w tym kierunku powinno iść nowoczesne i zrównoważone myślenie o ładzie przestrzennym i przyjaznym otoczeniu? – pytają mieszkańcy. Powstaje zatem dylemat: co jest ważniejsze i co lepiej wypełnia kryteria ładu: nieuporządkowany obszar zieleni czy teren planowo zabetonowany?

Innym ciekawym przykładem konfliktu o ład przestrzenny w Toruniu jest przypadek budynku po zakładach TORPO przy ulicy Żwirki i Wigury.

[40] Zob. również video: https://www.youtube.com/watch?v=GFGvWpTX1zo.



Ryc. 75. Po lewej – budynek po TORPO, po prawej – widok na budynek TORPO z perspektywy ulicy między domkami jednorodzinnymi

Budynek jest przedmiotem konfliktu między inwestorem a mieszkańcami domków jednorodzinnych sąsiadujących z planowaną inwestycją. Planowana rozbiórka budynku i budowa siedmiu pięciopiętrowych bloków zmobilizowała mieszkańców do protestu i założenia stowarzyszenia „Nasze osiedle bez bloków" (https://www.facebook.com/naszeosiedlebezblokow/). Stowarzyszenia zaskarżyło przygotowane przez Urząd Miasta warunki zabudowy (teren nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) i doprowadziło do odrzucenia tych warunków przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Mieszkańcy obawiają się braku dostępu do światła oraz nadmiaru parkujących aut i zwiększenia ruchu samochodowego. Oczekują niższych budynków – na przykład takich jak dwupiętrowe bloki na osiedlu JAR.

O ile dla inwestora obecnie problemu nie ma, gdyż spełnione są wymogi prawne projektu, o tyle dla mieszkańców jest to zakłócenie funkcjonalności przestrzeni. Są jednak w stanie zgodzić się na bloki, tylko że niższe (co nie tylko pasuje bardziej do dominującej w tym terenie niskiej zabudowy, ale też wiąże się z mniejszym napływem nowych mieszkańców). Jak to ujęła jedna z respondentek: „Żądza pieniądza może być i jest często destabilizatorem wdrażania ładu" przestrzennego (Rozpytka 5). Inna zaś uznała protesty mieszkańców za irracjonalne zachowanie, gdy nie pozwala się na nową inwestycję, bo ludzie się do czegoś „przyzwyczaili" i „zburzy im ona poczucie ładu" (R1).

Mieszkańcy Torunia (Akcja Obywatelska Ratujmy Nasze Stawy) uczestniczyli też aktywnie w procesie tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego dla trasy Średnicowej w okolicach osiedla Świętopełka, broniąc istnienia lokalnych stawów i mieszkających tam zwierząt. Zresztą skutecznie (Lietz 2009)[41].

[41] Zob. również: https://www.youtube.com/watch?v=_huDYLoc3C0.

Typ idealny ładu przestrzennego

Wielu pytanym przeze mnie osobom łatwo było się skupić na przykładach negatywnego kształtowania przestrzeni (budynku ZUS przy Mickiewicza, kradnących przestrzeń grodzeniach osiedli na Bydgoskim Przedmieściu, planach tworzenia getta socjalnego na Glinkach). Nie jest jednak tak, by w mieście nie było przestrzeni przynajmniej posiadających jakieś cechy pozytywne. W tej kategorii pojawiła się fontanna Cosmopolis (jako miejsce dobrze zarządzane i uczęszczane), nowa część Bulwaru Filadelfijskiego (wielofunkcyjne, rekreacyjne), osiedle JAR jako przykład nie tylko dbania o estetykę, niską zabudowę, ale i o kontakt z przyrodą (wykreowaną na potrzeby osiedla - typu hiper-zielone trawniki, drzewa jak spod linijki, i niewykreowaną – bliskość lasu). Jednocześnie ten sam JAR bywa krytykowany za przykład polityki rozlewania (*sprawling*) miasta czy za niespójność architektoniczną (osiedle było i jest budowane przez kilku wykonawców, w tym MSM i TBS, którzy nie uzgadniali swoich planów), a Bulwar za zachowawczość (R2). Za niespójność można też krytykować osiedle przy Rondzie Pokoju Toruńskiego, budowane i grodzone przez kilku różnych deweloperów, których projekty nie były uzgadniane. Wśród dobrych przestrzeni wymieniono również Centrum Kulturalno-Kongresowe Jordanki (i salę, i otoczenie). Wyjaśnieniem stworzenia tak dobrej przestrzeni ma być przeprowadzenie nienadzorowanego przez prezydenta konkursu międzynarodowego.



Ryc. 76. Po lewej – jeden z budynków Osiedla JAR w części wybudowanej przez dewelopera i należącej obecnie do wspólnoty mieszkaniowej; po prawej – budynek na Osiedlu JAR w części wybudowanej przez TBS

Idealny ład przestrzenny to taki, który opiera się na istniejącym, spójnym i konsekwentnie stosowanym prawie, w tym w szczególności planach zagospodarowania przestrzennego, oraz kreowany w formule partycypacyjnej z udziałem wszelkich interesariuszy na zasadzie równości interesów. W tym sensie jest kolektywnie zarządzanym dobrem wspólnym (publicznym). Jest elementem realizowania tego, co w ruchach miejskich nazywane jest „prawem do miasta", a w ramach ruchu lokatorskiego „mieszkanie prawem, a nie towarem".

Zakończenie – sugerowane działania na rzecz poprawy świadomości społecznej w badanym zakresie

W przedstawionym w tym raporcie rozumieniu ładu przestrzennego pytanie o ewentualną poprawę świadomości społecznej jest zbyt wąsko postawione. Zapytałabym w tym miejscu, **jakich zmian w organizacji procesów społecznych, a więc w relacjach między aktorami społecznymi w kształtowaniu nowych lub zmianie istniejących przestrzeni, należałoby oczekiwać**. Jeden z respondentów przedstawił taki plan w punktach:

- Całkowita zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania w Toruniu – „przewrócenie go do góry nogami" (R2), dopasowanie do obecnych oczekiwań mieszkańców, być może na wzór Niemiec, gdzie miasta nie planują swojej przestrzeni, dzieje się to na wyższym poziomie administracyjnym; przeprowadzenie wielkiej debaty ogólnomiejskiej nad planami rozwoju Torunia,
- uchwalenie wszystkich planów zagospodarowania przestrzennego w procesie uwzględniającym wszystkich interesariuszy wraz z określeniem celów i funkcji każdej przestrzeni,
- wzmocnienie roli administracji samorządowej (wizerunkowo, kompetencyjnie, finansowo – porównaj gdańskie Biuro Rozwoju Miasta,
- sprawienie, by to gmina prowadziła narrację na temat przestrzeni i krajobrazu, przyjęcie przez prezydenta funkcji osoby tworzącej „ramy zgody", w których wiadomo, że każdy musi ustąpić, w tym wykorzystywanie narzędzi partycypacji takich jak konkursy na zrównoważone osiedle (jak we Wrocławiu) czy na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- zarządzanie przestrzenią, w tym np. zatrudnienie plastyka miejskiego.

1.9.2. Studium przypadku nr 2. Małe miasto – Golub-Dobrzyń. Ład przestrzenny z perspektywy kulturowej

Wstęp

Miasto Golub-Dobrzyń to nieduże (13300 osób) miasto leżące w północno-wschodniej części województwa kujawsko – pomorskiego. Miasto jest specyficznie położone w pradolinie rzeki Drwęcy. Na ład przestrzenny wpływ ma także specyficzna historia tego miejsca. Początkowo centralną jednostką był zogniskowany wokół zamku Golub, dla którego Dobrzyń stanowił początkowo jedno z przedmieść. Pęknięcie nastąpiło wraz z III Zaborem, w ramach którego Golub znalazł się pod panowaniem pruskim a Dobrzyń rosyjskim. W okresie międzywojennym Drwęca przecinająca miejscowości stanowiła granicę województw, a po II Wojnie Światowej powiatów. Dopiero w 1951 roku, decyzją administracyjną nastąpiło scalenie tych dwóch miejscowości w jeden organizm miejski. Ten rys historyczny jest o tyle ważny, że bezpośrednio wpływa na charakter ładu przestrzennego w badanej miejscowości. Mają na niego wpływ trzy główne elementy: położenie w dolinie Drwęcy, oddziaływanie zamku, tło historyczne. Golub-Dobrzyń jest miastem rozsynchronizowanym, wyraźnie oddzielonym rzeką na

dwie części – kompleks starówki oraz przestrzeń przemysłowa w dawnym Golubiu oraz część mieszkalna i usługowa położona na terenie Dobrzynia.

Jednocześnie na przestrzeń Golubia-Dobrzynia wpływ mają typowe dla małych miast procesy depopulacji, ucieczki młodych, wygaszania społecznych i kulturowych funkcji miasta, ograniczania infrastruktury społecznej i usługowej, przenoszenie się części mieszkańców na obszary wiejskie, bezrobocie nieco wyższe (13%) niż średnia dla kraju. Golub-Dobrzyń jest miastem, które niewątpliwie ma znaczny potencjał przestrzenny. Częściowo zrewitalizowany kompleks starego rynku, zamek, bulwar nad rzeką Drwęcą, znaczna ilość zabytkowych budynków (część golubska), spójna przestrzennie i oryginalna starówka oraz otoczenie samego miasta (szczególnie w osi wschód – zachód). Golub-Dobrzyń jest także ważnym ośrodkiem administracyjnym: znajduje się w nim siedziba miasta, gminy oraz powiatu. Zwiększa to pulę miejsc pracy oraz przyciąga szereg działań i inwestycji (budynki administracji, lokalne rynki, wydarzenia), które wpływają na przestrzeń.

Na potrzeby badania w mieście przeprowadzono badanie etnograficzne w wykorzystaniem technik wizualnych, uzupełniono je przez techniki: wywiadu swobodnego z mieszkańcami oraz wywiadów pogłębionych z: przedstawicielem urzędu miasta, działaczem organizacji pozarządowej, mieszkańcem, który zbudował swój dom.

Ład przestrzenny w Golubiu-Dobrzyniu

Ład przestrzenny w Golubiu-Dobrzyniu jest rozsynchronizowany. Wyraźnie widać podział na starszą, momentami zaniedbaną, ale też wizualnie atrakcyjną część skupioną wokół starówki oraz nowszy, bardziej chaotyczny, ale też intensywniej zagospodarowany rejon dawnego Dobrzynia. To są dwa typy przestrzeni uporządkowane według skrajnie odmiennej logiki. Mamy w nich do czynienia z różnym typem ładu oraz efektami, które on generuje.



Ryc. 77. Dwa rynki i dwa typy ładu przestrzennego w Golubiu-Dobrzyniu

Źródło: Wojciech Goszczyński.

W starszej części miasta przestrzeń podporządkowana jest tradycji. Zachowany został układ ulic starówki oraz znaczna część tkanki architektonicznej. Obszar uporządkowany jest przed dwa główne punkty – stary rynek oraz zamek, ogranicza go z kolei rzeka Drwęca. Część starówki została poddana procesom rewitalizacji – odnowiono fasady budynków, nawierzchnię, oznakowania, Urząd

Miasta zadbał o przygotowanie infrastruktury rynku (kwiaty oraz ławki). Warto również zwrócić uwagę na zagospodarowanie rzeki Drwęcy w tej części miasta. Przygotowano bulwar oraz sieć małych parków wykorzystując walory rzeki. Jednocześnie jest to przestrzeń momentami zaniedbana – mieszkańcy wskazują na wygaszanie społecznych oraz ekonomicznych funkcji przestrzeni. Brakuje sklepów, instytucji użyteczności publicznej, aptek, przychodni. Ta część miasta sprawia wrażenie „zamrożonej w czasie". Problemem jest także zły stan części budynków i ulic. Zdaniem badanych Golub-Dobrzyń jest klasowo podzielony – na biedniejszą część wokół starówki i bogatszy fragment dobrzyński. Te dysproporcje widać w przestrzeni. Co prawda mieszkańcy wydają się dbać o estetykę własnych podwórek (np. dobrze utrzymane ogrody). Wyraźny w tej części jest jednak podział na obszary poddane instytucjonalnej rewitalizacji (przestrzeń starówki) oraz pozbawione wsparcia peryferia.



Ryc. 78. Golub – poza starówką

Źródło: Wojciech Goszczyński

Ład przestrzenny tej części miasta zaburzają też przestrzenie niewykorzystane. Niezagospodarowane, zarośnięte place, ogrodzone nieużytki negatywnie wpływają na estetyczną spójność obszaru. Analizując ład przestrzenny tej części miasta należy zwrócić uwagę na „wypchnięcie" działalności ekonomicznej poza jego obręb. Zdaniem badanych była to świadoma decyzja byłych liderów, którzy uznali, że ulokowanie większych przedsiębiorstw w bezpośredniej bliskości starówki może negatywnie wpłynąć na jej odbiór. Jeśli na wyraźnie gorszy stan uboższych dzielnic nałożymy niewielkie nasycenie podmiotami ekonomicznymi i społecznymi to rysuje nam się skala problemu. Jako przykład można wskazać bazę noclegową – w Golubiu w tej chwili tylko dwa podmioty oficjalnie oferują miejsca noclegowe.

Przejście 200 metrów i przekroczenie rzeki Drwęcy przenosi nas w zupełni inne miejsce. Ład przestrzenny części dobrzyńskiej jest bardziej chaotyczny, nie jest tak zorganizowany. Pojawiają się typowe osiedla domków jednorodzinnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dość restrykcyjnie określa kubaturę i standard nowych budynków. Jednocześnie poza kontrolą znajdują się blokowiska i starsze osiedla. Pojawiają się też firmy, banery reklamowe – miasto w tej części ożywa, ale staje się też mniej uporządkowane. Istotnym elementem kształtującym ład przestrzenny tej części

jest droga krajowa, stanowiąca główną arterię miasta. Na obrzeżach znajdują się: targowisko i stadion sportowy. Stanowią one istotny element przyciągający okoliczną ludność. Ta część miasta jest zdecydowanie mniej estetyczna: przestrzeń podporządkowana jest funkcjom ekonomicznym i administracyjnym. Charakterystyczne są też wyraźnie wydzielone obszary zajęte przed domy jednorodzinne oddzielające ludność o różnych statusach ekonomicznych.

Dobrzyńska część miasta jest mniej zadbana, widać w niej mniejsze przywiązanie do estetyki i znaczenia ładu przestrzennego (poza osiedlami nowych domów jednorodzinnych). Obszar podporządkowany jest ekonomicznym i administracyjnym funkcjom miasta. Pojawia się też brak dbałości o spójność architektoniczną i kolorystyczną miasta i to pomimo dość restrykcyjnego planu zagospodarowania przestrzennego.



Ryc. 79. Dobrzyń – przestrzeń skolonizowana

Źródło: Wojciech Goszczyński

Znaczenie ładu przestrzennego dla badanych

Badani mieli problem na wskazanie definicji i znaczenia ładu przestrzennego. Można było zaobserwować dwa rodzaje podejść. Pierwsze odnosiło się do zagospodarowania i estetyki podwórek – było to podkreślenie roli indywidualnych decyzji mieszkańców w kształtowaniu ładu. Drugi typ wypowiedzi odnosił się do miejscowości jako całości i bliższy był definicyjnemu postrzeganiu ładu przestrzennego.

W tym miejscu należy bardzo wyraźnie podkreślić, dla badanych ład przestrzenny **nie był** istotnym elementem funkcjonowania miasta. Zdawali sobie oni sprawę, z tego że jego kształtowania jest narzucone administracyjnie. W wywiadach pojawiały się jednak wyraźne sugestie, że nie ma on większego wpływu na jakość życia w badanej miejscowości. Co więcej, wywiadowani oraz przepytywani mieszkańcy wskazywali, że zbyt restrykcyjne podejście do ładu przestrzennego może być hamulcem rozwoju miasta. Wykorzystywano dwa typy argumentacji. Zarówno obserwacja, jak i wywiady wskazują na wysokie wartościowanie prawa do indywidualnych decyzji dotyczących min. ładu przestrzennego. Idea zarządzania przestrzenią zakłada pewien stopień poddania się zewnętrznym rygorom, normom, które określają jak możemy wykorzystywać przestrzeń. Dla części badanych jest to problemem. Traktują oni to jako nieuzasadnioną ingerencję w indywidualną wolność, prawo do decydowania o własnym losie. Kontrowersje wzbudza miejski plan zagospodarowania przestrzeni, który określa

standardy zabudowy. Do rangi legendy urastają opowieści o tym, że urzędnicy roszczą sobie prawo do określania koloru dachówki. Jest to podejście dość typowe dla Polski[42], w nim wspólna wizja przestrzeni nie znajduje oparcia w systemie aksjo-normatywnym mieszkańców. Przegrywa z prawem do zarządzania własnością w sposób nieskrępowany. Jest to chyba jedne z ważniejszych wniosków płynących z badania w Golubiu-Dobrzyniu, mieszkańcy oraz liderzy społeczności traktują ład przestrzenny jako coś dodatkowego, element niezbyt istotny lub wręcz narzucony poprzez niezrozumiałe prawo. Wydaje się, że dla mieszkańców istnieje przepaś między własnym podwórkiem za które odpowiadają i przy którym pracują, a przestrzenią wspólną znajdującą się w gestii miasta, które powinno nią zarządzać). Nie ma pasa transmisyjnego łączącego przestrzeń indywidualną, przestrzeń publiczną oraz ład przestrzenny. Pewnym problemem jest także wskazywany przez respondentów brak zakorzenionych tradycji, wzorów zarządzania przestrzenią. O ile część golubska uporządkowana jest przez starówkę i zamek, o tyle w Dobrzyniu i w nowych osiedlach pod miastem trudno wskazać obowiązujący wzór, algorytm zarządzania przestrzenią.



Ryc. 80. Golub-Dobrzyń, zaburzenia ładu w wydaniu klasowym

Źródło: Wojciech Goszczyński.

Na niską ocenę znaczenia ładu przestrzennego przez badanych miał także zgłaszany zarówno przez mieszkańców, jak i liderów społeczności problem blokowania (zdaniem respondentów) inwestycji w związku z obszarami NATURA 2000 w okolicach miasta oraz zabytkowym charakterem starego miasta. Mieszkańcy zabytkowej części wskazują na brak inwestycji, blokowanych, ich zdaniem, przez konserwatora zabytków oraz wygaszanie tej części miasta. Z kolei osoby budujące na obszarach chronionych zwracają uwagę na ograniczenia w swobodzie realizacji inwestycji oraz dość męczący proces uzyskiwania administracyjnej zgody na działanie.

Te dwa elementy: podkreślenie znaczenia prawa jednostki do kształtowania ładu przestrzennego oraz postrzeganie go jako hamulca inwestycji musi prowadzić do **niskiego wartościowania** roli uporządkowania przestrzeni. Badani mieszkańcy nie byli w stanie powiązać ładu przestrzennego na poziomie całego miasta z jakością życia. Ograniczali jego znaczenie do estetyki własnych domów. Brak spójnych, nieformalnych i zakorzenionych w społeczności ram, logiki uporządkowania przestrzeni dodatkowo wzmacnia chaotyczny charakter ładu w Golubiu-Dobrzyniu.

[42] Opisuje je np. Filip Springer w książce pt. „Wanna z Kolumnadą".

Konflikty wokół ładu przestrzennego

Niskie wartościowanie ładu przestrzennego nie oznacza, że nie stanowi on w Golubiu-Dobrzyniu zarzewia konfliktów pomiędzy mieszkańcami oraz instytucjami samorządowymi. W trakcie badania udało nam się zaobserwować trzy takie sytuacje: pierwsza z nich dotyczyła wykorzystania starówki, druga ogniskowała się wokół drogi budowanej pod miastem, trzecia związana była z planami wycięcia fragmentów miejskiego lasu.

Jeden z ciekawszych przypadków konfliktu o przestrzeń dotyczył miejskich planów zagospodarowania rynku w Golubiu poprzez jego rewitalizację oraz wykorzystanie do organizacji miejskich imprez plenerowych. Spotkało się to z bardzo wyraźną krytyką mieszkańców tej części miasta, którzy nie życzyli sobie głośnych koncertów i wydarzeń w bezpośrednim sąsiedztwie. Ostatecznie urząd musiał zrezygnować z planów, a miejskie imprezy zostały przeniesione poza miasto.

Przykład konfliktu wokół drogi w Antoniewie pokazuje z kolei na zindywidualizowane zachowania mieszkańców. Problem pojawił się momencie prób zagospodarowania i poszerzenie jednej z dróg gminnych, mieszkańcy, którzy wnioskowali o zmianę i mieli na niej skorzystać nie zgodzili się na to, ostatecznie dokonano sądowego wywłaszczenie.

Trzeci, najgłośniejszy z przypadków dotyczył planów przekształcenia miejskiego lasu w tereny inwestycyjne. Próba zmiany planu zagospodarowania przestrzeni doprowadziła do powołania obywatelskiego komitetu obrony lasu oraz zaangażowała mieszkańców oraz urzędników w konflikt.

Każdy z tych trzech przykładów ma jedną wspólną cechę, która prowadzi nas do następnego punktu tego opracowania.

Mechanizmy wdrażania ładu przestrzennego

Niskie wartościowanie ładu przestrzennego przez mieszkańców oraz specyficzny model funkcjonowania samorządu gminnego prowadzą do specyficznego modelu kształtowania ładu przestrzennego. Mieszkańcy angażują się tylko gdy dotyczy to ich podwórka lub w sytuacji ostrego konfliktu. Poza tymi dwoma sytuacjami to Urząd Miasta odpowiada i jest wskazywany jako organ odpowiedzialny za kształtowanie ładu przestrzennego. Praktycznie nie występują mechanizmy partycypacji, współuczestnictwa i angażowania się w przestrzeń Golubia-Dobrzynia. Co więcej, wydaje się, że jest to zjawisko wzmacniane z dwóch stron. Przykład konfliktu wokół lasu, w ramach którego Urząd Miasta uznał, że proste mechanizmy quasi-konsultacyjne wystarczą, żeby uznać postulat włączenie społeczności (sic!!!) w planowanie za wystarczający. Z drugiej strony, badani urzędnicy i działacze organizacji pozarządowych wskazują, że mieszkańcy oczekują, że to urząd zajmie się planowaniem przestrzeni, nie wykazując jednocześnie inicjatywy ani chęci formalnego lub nieformalnego angażowania się we wspólne projekty. Relacje wokół ładu przestrzennego mają zatem charakter kliencki a nie obywatelski. W trakcie wywiadów pojawiał się też problem dewastacji miejsc i przestrzeni odnowionych przez miasto. Sugerowałoby to brak poczucia odpowiedzialności za miejsce, przywiązania do niego, ale też problem w relacjach mieszkańcy – samorząd lokalny.



Ryc. 81. Golub-Dobrzyń, przestrzeń prywatna vs przestrzeń publiczna

Źródło: Wojciech Goszczyński.

Wydaje się, że mieszkańcom nieco brakuje ducha miejsca, genius loci, ale też poczucia wspólnoty i współodpowiedzialności za miejsce, w którym na co dzień żyją. Kwestia ładu przestrzennego to nie tylko zestaw przepisów, ale przede wszystkim zakorzeniona wizja tego jak powinna wyglądać społeczność. Brak tego zakorzenienie będzie powodował, że ład przestrzenny będzie tylko zestawem skodyfikowanych norm, egzekwowanych przez administrację publiczną, ale bez większego wpływu na samą społeczność. Dlatego trudno mówić w przypadku badanych o typie idealnym ładu – ich oczekiwania ograniczają się do tego, że ma być estetycznie, bez refleksji co tak naprawdę to oznacza.

Zakończenie

Podsumowując kwestię ładu przestrzennego w Golubiu-Dobrzyniu należy się zastanowić nad możliwościami zmiany podejścia mieszkańców. Przede wszystkim trzeba się zastanowić nad możliwością zaprojektowania mechanizmów, narzędzi włączających społeczność w proces planowania i przekształcanie przestrzeni. Nie może się to ograniczać do jednokierunkowej edukacji prowadzonej z młodzieżą, ani do mało skutecznych mechanizmów formalnych konsultacji społecznych. Dodatkowo trzeba zbudować w mieszkańcach poczucie współodpowiedzialności za ład przestrzenny oraz poczucie związku pomiędzy jej stanem a jakością życia. Warto popracować nad duchem miejsca, poczuciem dumy z przynależności i poczucia wartości całej społeczności. Biorąc pod uwagę zindywidualizowane motywacje i system wartości mieszkańców, podkreślające jednostkowe prawo do rozporządzania prywatną przestrzenią, nie będzie to zadaniem łatwym. Osoby zarządzające przestrzenią w Golubiu-Dobrzyniu muszą się też zmierzyć z fundamentalnym pęknięciem na dwie, niespójne części. Trzeba poszukać punktu wspólnego, który połączy golubską starówkę i dobrzyńskie nowe miasto. Jednocześnie należy wyraźnie uświadomić mieszkańcom, że ograniczenia związane z kształtowaniem ładu przestrzennego nie oznaczają spadku jakości życia, ale mogą stanowić jeden z ważniejszych elementów strategii promocyjnej tego zabytkowego miasta.

1.9.3. Studium przypadku nr 3. Gmina podmiejska – Lubicz. Ład przestrzenny z perspektywy instytucjonalnej

Wstęp – kilka słów o badanej społeczności oraz przeprowadzonych wywiadach

Gmina Lubicz jest najludniejszą gminą wiejską w regionie kujawsko-pomorskim. Obecnie zamieszkuje ją ponad 19,5 tys. mieszkańców (stan na sierpień 2016). Ta typowo podmiejska gmina (bezpośrednio graniczy z Toruniem) posiada szereg atutów przyciągających nowych mieszkańców, głównie migrujących tu z Torunia. Należą do nich m.in. dobre połączenie drogowe z miastem, dobrze funkcjonujący system komunikacji autobusowej zintegrowany z komunikacją miejską miasta, bardzo dobrej jakości infrastruktura społeczna podnosząca jakość życia (szkoły, boiska, sale gimnastyczne, place zabaw, w gorszym stopniu zaś – kanalizacja, gaz ziemny, czy ulice osiedlowe dobrej jakości), wielość podmiotów gospodarczych świadczących usługi dla ludności w bezpośredniej bliskości miejsca zamieszkania, praktyczny brak bezrobocia i towarzyszący mu wysoki poziom bezpieczeństwa publicznego, wreszcie – interesujące otoczenie przyrodnicze.

Wszystko to sprawiło, że od ponad 25 lat gmina notuje stałe, dodatnie saldo migracji, przy czym największy napływ ludności na te tereny miał miejsce w latach 2000-2008, gdzie średnio rocznie przybywało tu ponad 200 nowych rodzin. Od 2008 roku liczba mieszkańców gminy wciąż rosła, ale tempo wzrostu znacząco spadło, niemalże do zera w 2015 r. W ostatnich pięciu latach było to zaledwie +30 do 50 osób rocznie. Spadek ten tłumaczy się głównie wzrostem cen działek budowlanych w obliczu wyczerpywania się zasobów gruntowych w atrakcyjnych lokalizacjach. Fala migracji z Torunia wyraźnie przeniosła się do społeczności w nieco dalszej odległości od miasta – tj. do gminy Obrowo, czy Czernikowo, gdzie wciąż oferuje się relatywnie tańsze działki budowlane o podobnym standardzie otoczenia, w niewiele większej odległości od Torunia.

Gwałtownej urbanizacji towarzyszyły i towarzyszą niekorzystne zjawiska, takie jak nienadążanie z budową infrastruktury komunalnej, czy rozliczne konflikty społeczne pomiędzy ludnością rodzimą a napływową. Wśród problemów, wskazywanych np. w diagnozie zawartej w „Strategii rozwoju gminy Lubicz na lata 2014-2020", czy w Planie Rozwoju Lokalnego 2006-2015 wskazuje się – będący również skutkiem gwałtownej urbanizacji tych przedmieść Torunia – chaos architektoniczny i szerzej rozumiany nieład przestrzenny.

Nie można powiedzieć, że władze gminy nie próbowały radzić sobie z tym problemem w sposób strategiczny. Należy tu przede wszystkim wspomnieć fakt systematycznego pokrywania obszaru gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Już w 2005 roku wszystkie największe wsie gminy takowe plany posiadały, obecnie zaś niemalże ¾ terenu gminy jest nimi objęte. Gmina od lat wspiera różnorakie programy edukacyjne, których celem jest uwrażliwianie ludności na kwestie związane z poszanowaniem ładu przestrzennego. Mowa tu np. o konkursach na najładniejszą zagrodę rolniczą, najładniejsze obejście działki mieszkalnej nierolniczej oraz za dbałość o przestrzeń wspólną. Urząd Gminy prowadzi akcje edukacyjne i szkoleniowe kierowane do mieszkańców, gdzie uwrażliwia się ich na problemy ochrony środowiska w obejściu, czy poszanowanie dóbr publicznych, jak lasy, nieużytki, czy tereny chronione.

Na terenie gminy Lubicz wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z: wójtem, przedstawiciele Urzędu Gminy z referatu odpowiedzialnego za politykę przestrzenną, jednym z sołtysów, przedstawicielem dewelopera stawiającego tu osiedle domów jednorodzinnych, wreszcie – z jedną z radnych gminy.

Czym jest ład przestrzenny dla wybranych grup interesariuszy

Definiowanie ładu przestrzennego

Typ idealny ładu przestrzennego w wypowiedziach badanych był przedstawiany najczęściej w postaci jego deklarowanego zaprzeczenia (czyli definiowania poprzez zaprzeczenie). Innymi słowy - badani pytani o to, jak w omawianym względzie być powinno, najchętniej odpowiadali na to pytanie mówiąc o tym, jak w ich opinii być nie powinno. Definiowali ład przestrzenny poprzez pokazanie nieładu przestrzennego.

To świadczyć może o ich niskiej wiedzy na temat ładu przestrzennego w ogóle. Kwestia ta powróci zresztą niejednokrotnie później.

Czym więc ład przestrzenny być nie powinien? Badani podawali tu następujące składowe nieładu przestrzennego, „przy okazji" niejako wypowiadając się na temat tego, czym w ich opinii ład przestrzenny być powinien.

Cechy nieładu przestrzennego w opinii badanych	Odpowiadające im cechy ładu przestrzennego w opinii badanych
Chaos architektoniczny (zabudowa chaotyczna, przypadkowa, nie powiązana ze sobą)	Uporządkowana zabudowa oparta o wspólne motywy
Brak planowego dbania o przestrzeń	Planowanie zabudowy
Brak przestrzeni wspólnych	Dbałość o pozostawienie przestrzeni wspólnej (park, plac zabaw, skwer)
Lekceważenie krajobrazu przyrodniczego jako wartości, „walka" architektury z krajobrazem przyrodniczym	Poszanowanie krajobrazu przyrodniczego, wpisywanie architektury w krajobraz przyrodniczy
Krzykliwość, pstrokatość zabudowy	Stonowana zabudowa
Reklamy, bilbordy stawiane bez uzgodnień	Uporządkowana polityka reklamowania się w przestrzeni publicznej
Obecność wielu stylów architektonicznych w pobliżu siebie	Ustalenie wytycznych dotyczących stylu zabudowy

Warto zauważyć, że dla wielu badanych ład przestrzenny jest redukowany bardzo często do ładu architektonicznego i kwestii zabudowy.

Najbardziej obszerne definicje podawali urzędnicy i przedstawiciele władz. Najbardziej uproszczone zaś – prywatni inwestorzy, budujący domy.

„Ład jest wtedy, jak ludziom się podoba. No to jak się ludziom podoba, to jest ładnie" (!)

Ich definicje często też redukowały ład przestrzenny do ładu u sąsiadów oraz ładu wynikającego z porządku prawnego:

„Uporządkowana okolica to dla mnie ład w przestrzeni. Nie ma chwastów, nie ma szopek, szajerków. Jest to, na co jest pozwolenie".

Wartościowanie ładu przestrzennego i interakcja z przestrzenią oraz jej wartość. Funkcje ładu przestrzennego w opinii badanych - komu i czemu ma on służyć?

Ład przestrzenny na przedmieściach jest stosunkowo ważną wartością społeczną, co ciekawe – zarówno dla przedstawicieli władz, jak inwestorów, czy samych mieszkańców. Dzieje się tak z kilku przyczyn:

1. Bezpośrednio sprzyja podnoszeniu jakości życia poprzez tworzenie warunków do spokojnej, bezkonfliktowej egzystencji w zadbanym otoczeniu, z zadbaną przestrzenią publiczną

„ludzie uciekają z Torunia, to normalne. Szukają na przedmieściach zalet życia na wsi, przy jednoczesnej obecności wygód miejskich. I to w większości przypadków się udaje, jeśli zadba się odpowiednio wcześnie o zaplanowanie przestrzeni"

„porządek musi być. Ktoś musi dbać i pilnować co się buduje, gdzie się buduje, i żeby nie zabudować wszystkiego naokoło. Wtedy nie da się żyć tutaj. No, albo trzeba będzie się dalej pod przysłowiowy las wyprowadzić, żeby znów mieć spokój'

„ja jestem dowodem na to, że ładny krajobraz i zadbana okolica sprzyjają zdrowiu. Dlatego uciekłam z Torunia do Młyńca, bo miałam dość betonu i asfaltu, hałasu, chciałam zieleni, ale takiej ucywilizowanej"

2. Zdecydowanie obniża koszty budowy infrastruktury komunalnej, przez co sprzyja pośrednio wysokiej jakości życia. Przykładowo – niekontrolowany proces urbanizacji powoduje rozproszenie zabudowy, do której należy doprowadzić infrastrukturę techniczną. Z czasem jej brak urasta do rangi poważnego problemu społecznego, wymuszając na władzy bardzo kosztowne inwestycje, których celem jest głównie zapobieżenie lub wygaszenie konfliktów społecznych.

„Budują się pod lasem, bo jak najtańsze działki. Oczywiście na zasadzie siedliska. Fajnie mieć piękny las i sarenki za oknem, ale fajnie też mieć drogę, kanalizację, wodę. A jak wydano warunki zabudowy – to trzeba całą tę infrastrukturę ludziom budować"

3. Umożliwia on opanowanie gwałtownej i niekontrolowanej urbanizacji, typowej dla przedmieść we współczesnej Polsce[43]

„miasto się rozlewa na wieś. Trzeba zadbać o to, aby z tej naszej wioseczki nie zrobiło się coś w rodzaju toruńskich Wrzosów – ciasno, sąsiad przez okno zagląda sąsiadowi"

„jakby tego (suburbanizacji – przyp. aut.) nie kontrolować - to mamy problem. Władza musi o to zadbać, bo za chwilę tu będzie tyle narodu, że się pokorkują drogi, nie da się tu żyć"

[43] Zob. Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, IGIPZ PAN, Warszawa 2013

4. Stanowi warunek rozwoju przedsiębiorczości w sytuacji wyczerpywania się zasobów przestrzennych, anektowanych pod zabudowę mieszkaniową i komunalną. Niekontrolowana urbanizacja jest zagrożeniem dla rozwoju przedsiębiorczości. W opinii włodarzy gminy MPZP mają zabezpieczać interesy przedsiębiorców, m.in. w postaci tworzenia terenów inwestycyjnych oraz stref buforowych wokół stref przemysłowych i handlowych, celem unikania hipotetycznych konfliktów społecznych

„dzięki Bogu i wójtowi oraz radzie mamy większość wsi objętych planami. Nie ma u nas tego, co widać gdzie indziej, albo jest tego mniej – mianowicie – dam przykład: osiedle domków jednorodzinnych w okolicy gospodarstwa rolnego. Sprzedawali je zima, to nie było czuć. Teraz latem jest smród, normalna sprawa, rolnik obornik wywiózł na pole. I jest sprawa, jest wojna"

5. ład przestrzenny stanowi istotny element wartości działki i budynku. Dom położony w zadbanej, estetycznej okolicy, z zadbana przyrodą, z nieodległym miejscem wspólnym (plac zabaw, boisko, skwer, park) jest wart więcej, aniżeli budynek w zaniedbanej okolicy, czy w zatłoczonej zabudowie jednorodzinnej.

„Mieszkam w Lubiczu Górnym od wielu lat. Tu jak pan widzi są i bloki, stare i nowe, i domki „gierkowskie", i nowe domy. Groch z kapustą. Mi się tu nie podoba, choć nie powiem – kanalizacja, asfalt, szkoła, przystanek – wszystko tak naprawdę mamy tu na miejscu. Ale nie jest ładnie. No co najgorsze – nie uważam, przez to tak naprawdę mój dom jest mnie wart, bo to jednak tak – ciasnota, domy blisko siebie, no i jak mówię – niezbyt ładnie tu jest".



Ryc. 82. Krajobraz Lubicza Górnego

Źródło: Urząd Gminy Lubicz.

Należałoby jednak w tym miejscu zapytać – czy ład przestrzenny jest ludziom tu żyjącym w ogóle potrzebne? Czy nie jest przypadkiem w ich opinii bardziej dysfunkcyjny, aniżeli funkcjonalny?

I tak przedstawiciel dewelopera działającego na lokalnym rynku stwierdził, że pojęcie to jest jedynie sztuczką stosowaną do sprawowania władzy, zaś łatwość omijania tych przepisów sprawia, że ład przestrzenny istnieje jedynie jako deklaracja ideowa.

Jeden z mieszkańców Lubicza Dolnego stwierdził z kolei, że dbałość o ład przestrzenny pojawia się dopiero w momencie, gdy poprzez lata zaniedbań lub lata lekceważenia zasad porządku architektonicznego próbuje się gorączkowo dokonywać naprawy zaistniałego problemu.

„To jest błędne koło. Najpierw przez kilkanaście lat pozwalano na rozwój osadnictwa jednorodzinnego. Potem trzeba było tam budować wodociągi, kanalizację, drogi. No więc trzeba kolejne tereny przeznaczać na działki, żeby gmina zarobiła. No tak, ale znów pojawiali się nowi mieszkańcy i tam też trzeba było budować drogi, kanalizację itd., itd.”.

Czy nieład przestrzenny przeszkadza ludziom?

W opinii badanych nieład przestrzenny pojawia się jako efekt wielu różnych czynników, z których do najważniejszych zaliczono:

- brak wiedzy, a nawet – brak pojęcia o istnieniu ładu przestrzennego, częściowo wynikający z braku zainteresowania sprawami wspólnoty lokalnej

„Ludzi to nie obchodzi. To ma gmina robić. Koniec. Kropka”

„Problem nieładu przestrzennego jest prostym rozwinięciem problemu brak zainteresowania sprawami własnej wspólnoty w ogóle”

- słabość władzy lokalnej, która nie jest w stanie, albo nie przykłada się do realizacji ustawowych obowiązków w zakresie chronienia ładu przestrzennego

„Buduję jak chcę. Nic mi nie zrobią, bo zawsze idzie obejść te durne przepisy”

- uznaniowość urzędników przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy

„pan popatrzy – jak można było pozwolić na wybudowanie tych hal magazynowych pod oknamiświeżo wybudowanych domów?”

- sytuowanie dbałości o ład przestrzenny w szeregu z wieloma innymi sprawami stanowiącymi istotę podziału na „nas” (obywateli) i „ich (władzę), innymi słowy – jako podmiotu i przedmiotu konfliktu społecznego pomiędzy władzą a społeczeństwem

„Nawet we własnym obejściu władza mi mówi, jak mam robić. Niech się zajmą budową drogi i gazu do mojej działki, a nie dyktowaniem mi, jak kolor dachu mam mieć”

Czy zatem nieład przestrzenny przeszkadza ludziom? Oczywistym jest, że odnajdziemy zarówno tych, którym przeszkadza, jak i tych, dla których nieład przestrzenny jest mało ważny, albo niezauważalny.

„Popatrz pan, jak się ta gmina zmieniła. O co tu mieć pretensje do ludzi? Że ładne domy podbudowali, że nie ma ruder? Jest pięknie, kolorowo, czysto. Zadbane domy. Jaki nieład?”

W tej pierwszej grupie z kolei znajdują się głównie urzędnicy gminny i władze lokalne. Część z nich czuje się współodpowiedzialna za zły stan rzeczy.

„Nie powiem, że jest idealnie. Jest fatalnie. I to my ponosimy część winy, mówię my urzędnicy, niekoniecznie w urzędzie gminy, ale zdecydowanie więcej złego dzieje się w złych przepisach i złym podejściu do planowania"

„Niestety, gdy górę biorą interesy, to sprawy wspólne schodzą na plan dalszy. Jak ktoś chce dom na działce, gdzie nie przewidziano jego budowy, to co robi? Pyta urzędnika – jak to zrobić, że się dało postawić tu właśnie ten dom. Ja nie mówię tu o korupcji, bo takiej tu nie ma. Po prostu – ten, który ma dbać o przepisy jest często doradcą przy ich łamaniu"

Nie wszystkim jednak nieład przestrzenny przeszkadza. Jak się wydaje istotną rolę odgrywa tu nie wyrobione poczucie estetyki, ale równie ważne może być marginalne znaczenie ładu przestrzennego wobec natłoku problemów życiowych.

„ja tam nie wiem, nie znam się. Jest jak jest i jest dobrze. Zawsze tak tu było, to co zmieniać?"

„Rzeczywiście są ludzie, którym to nie przeszkadza. Mają czas, mogliby zadbać o swoje obejścia. Pranie wisi w pokrzywach, a oni na ławeczce przed blokiem. Dla nich to nie jest ważne – dla nich ważne jest myślenie, co jutro do gara mam włożyć"

Kulturowo definiowane społeczne i gospodarcze granice rygoru dbania o ład przestrzenny

W opinii badanych inwestorzy nagminnie łamią przepisy chroniące ład przestrzenny, świadomie lub robiąc z czystej nieznajomości zasad planowania przestrzennego i realizacji inwestycji.

„Mimo stosowania rygorystycznych zapisów w MPZP wielu z tych, którzy chcąc tu budować swoje domy kupiło działki budowlane, natychmiast poszukuje sposobów obchodzenia zapisów planów. Każda akcja władz mająca na celu dbałość o ład przestrzenny, natychmiast napotyka na reakcję potencjalnych inwestorów w postaci przebogatej palety kruczków prawnych umożliwiających tak naprawdę budowanie tego co się chce gdzie się chce"

Badani podkreślali, że najczęstszą przyczyną obchodzenia zapisów MPZP jest fakt, iż proces planowania budowy domów jednorodzinnych w tej okolicy, jak i w Polsce, jest postawiony na głowie. Najpierw inwestor wybiera sobie z dostępnych katalogów projekt domu, mniej więcej dopasowany rozmiarami do zakupionej działki. Przy decyzji o wyborze danego projektu do realizacji – poza oczywistą możliwości zmieszczenia domu na działce budowalnej, a także ustawieniem projektu wobec stron świata – nie bierze się pod uwagę obowiązków wynikających z zapisów planów zagospodarowania przestrzennego, o ile one są dostępne, a jeśli nie – zapisów decyzji o warunkach zabudowy odnoszących się do architektury obiektu, zagospodarowania działki, czy jej ogrodzenia etc. W efekcie mając już wybrany ten wymarzony projekt domu inwestor próbuje potem „dorabiać" we wniosku o pozwolenie na budowę ideologię do istotnych nieraz odstępstw tegoż projektu domu od zapisów prawa miejscowego.

Deweloperzy i inwestorzy prywatni zwracali tu jednak uwagę na ważną w kontekście tego badania rozbieżność pomiędzy wizjami architektów kształtujących ład przestrzenny na danym obszarze a upodobaniami klientów indywidualnych.

„Ale co się dziwić, jak dom kupuje się oczami, a nie zapisami obowiązującymi dla danej działki (...) Jak ja mam zbudować osiedle, które ma się potem nie podobać klientowi? Buduję raczej to co się spodoba klientowi, a nie to, co się spodobało architektowi tworzącemu plany zagospodarowania".

„Jest w społeczeństwie niski poziom wiedzy architektonicznej, ale co jest jeszcze gorsze – brak zrozumienia sensu ochrony przestrzeni i ładu architektonicznego. Coś w rodzaju „pan na zagrodzie równy wojewodzie"

„Stan jakości ładu przestrzennego na danym obszarze mniej więcej odpowiada poziomowi cywilizacyjnego społeczeństwa tego obszaru. Tu na przedmieściach mamy tygiel społeczny i będący tego konsekwencją tygiel architektoniczny. Jak to się mówi – Warszawa jest jak bigos, tu wszystko pasuje" – to podobnie jest tutaj, na przedmieściach dużych miast"

Badani podkreślali, że indywidualizm cechujący w szczególności współczesnych mieszkańców przedmieść dużych miast w Polsce, stoi w ewidentnej sprzeczności wobec wartości ochrony ładu przestrzennego, która z kolei wyraźnie odnosi się do szerszego uniwersum o charakterze komunitariańskim, w którym dobra publiczne i wartość wspólnoty są traktowane jako podstawowe wobec praw i potrzeb jednostek. W konsekwencji – ochrona ładu przestrzennego, podobnie jak np. dbałość o przestrzeń należącą do wspólnoty – nie są w takim społeczeństwie wartościami ważnymi lub wręcz pożądanymi, gdyż na przykład stoją często na przeszkodzie realizacji potrzeb o charakterze indywidualistycznym.

„Co mnie obchodzi, jaki płot ma sąsiad, albo jak ktoś może mi napisać, że ja mam sobie plot drewniany zrobić. Przecież ważne, żeby to było estetyczne, no – żeby płot w ogóle stał. Skąd w ogóle to prawo nakazujące takie rzeczy? I czy widzi pan, żeby ktoś w ogóle to miał w poważaniu tutaj?"

Pożałowania godnym jest fakt, iż niestety nagminne są przypadki wspomagania tych działań przez urzędników różnych szczebli administracji samorządowej i przedstawicieli różnych służb pośrednio lub bezpośrednio związanych z dbałością o jakość przestrzeni.

„Zdarzało się, że do urzędu (gminy) przychodzi gość, który ma w kieszeni projekt zagospodarowania działki budowlanej z sprzeczności z zapisami planu. Dach niebieski, zamiast ceglastego koloru, dach kopertowy zamiast dwuspadowego, i ma przy sobie od razu uzasadnienie tych zmian. Najsmutniejsze, że te adaptacje robi po godzinach inny urzędnik. I tak urzędnik urzędnikowi śmieje się w twarz"

Typ idealny ładu przestrzennego w opinii badanych. Wzorce, wizje, dezyderaty

W związku z deklarowanym stosunkowo niewielkim zasobem wiedzy na temat tego, czym ład przestrzenny być powinien, badani podawali stosunkowo niewiele przykładów tego, jak sprawy mieć się w tym względzie powinny w sposób idealny. Co jednak ciekawe – dla tych, którzy je podawali w

sposób szczegółowy, jak i tych mówiących o ideale ładu przestrzennego w sposób enigmatyczny – najczęstszym z podawanych jako wzorowy jest przykład Niemiec.

Dlatego np. dla niektórych badanych przykładem wzorowo zadbanej przestrzeni są ogrodzone osiedla domów szeregowych wybudowanych przez jednego dewelopera.



Ryc. 83. Panorama Lubicza Dolnego

Źródło: Urząd Gminy Lubicz.

Niektórzy podchodzili jednak do porządku niemieckiego krytycznie. Uważali oni, że nadmierna dbałość o przestrzeń sprawia wrażenie ładu „koszarowego" i nie pozwala na ekspresję różnorodności kulturowych występujących na tym terenie.

Pojawiały się tym miejscu również przykłady idylliczne. Dla niektórych badanych bowiem idealny ład przestrzenny winien opierać się o zabudowę skansenową – opartą o budowle nawiązujące do tradycyjnego (?) stylu architektonicznego na danym obszarze.

Zakończenie – sugerowane działania na rzecz poprawy świadomości społecznej w badanym zakresie

1. Dobrym rozwiązaniem byłoby zastosowanie w metodach partycypacyjnych planowania zagospodarowania przestrzeni innowacyjnych technik udziału społeczeństwa w tych działaniach. Istnieje dobrze opisany katalog takowych działań, chyba najpełniej przedstawiony w dokumentach Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia"[44], a w sposób o wiele bardziej pełny opisane są chociażby w pracach A. Zastawnika[45], czy Stowarzyszenia „OdBlokuj"[46]. Techniki te pozwalają na zaciekawienie mieszkańców udziałem w procesach konsultacji społecznych m.in. n. t. przestrzeni i jej

[44] www.partycypacjaobywatelska.pl

[45] A. Zastawnik, Kształtowanie przestrzeni z udziałem społeczności lokalnych w procesie planowania przestrzennego na wybranych przykładach z gmin małopolskich, Kraków 2013

[46] M. Komorowska, L. Ignatowicz, Plan na plan. Partycypacja w planowaniu miejscowym, Warszawa 2016

kształtowania – głównie poprzez swoje nieszablonowe formy, obniżony formalizm itp. Do najczęściej stosowanych technik, szczególnie przydatnych w procesach kształtowania ładu przestrzennego z udziałem ludności należą np.:

- panel obywatelski – pozwalający na wieloletnie, partnerskie monitorowanie jakości przestrzeni
- kawiarenka obywatelska – organizowane w nietuzinkowym miejscu spotkanie zaprojektowane socjotechnicznie tak, aby obniżyć napięcie między sektorami społecznymi
- sondaż deliberatywny – pozornie skomplikowana technika włączania w procesy planowania reprezentatywnie dobranych grup ludności
- „future city game" – technika dobrze sprawdzająca się na wczesnym etapie projektowaniu zmiany w przestrzeni publicznej, łącząca debaty, spacery badawcze, sondaże, a finalnie – sprawdzana w formie gry miejskiej .

2. Należy wyrabiać w ludziach poczucie estetyki w odniesieniu do przestrzeni i architektury. Potrzeby estetyczne są obecnie wciąż mało istotne dla niektórych, ale coraz częściej i w coraz większej liczbie pojawiają się osoby i grupy, dla których stanowią one ważny składnik stylu życia. Można poczucie estetyki przestrzennej wyrabiać na wiele różnych sposobów, należy jednak w procesy edukowania w tym zakresie włączać artystów.

1.9.4. Studium przypadku nr 4. Gmina rolnicza – Kęsowo (powiat tucholski). Ład przestrzenny z perspektywy funkcjonalnej

Wstęp

Do badań wytypowano wieś gminną Kęsowo w zachodniej części powiatu tucholskiego. Wieś zamieszkuje 832 mieszkańców i liczba ta niemal nie zmieniła się od 6 lat. W 2009 roku mieszkało to 833 mieszkańców. W całej gminie, w skład której wchodzi 19 miejscowości (w tym 10 sołectw) zamieszkuje 4524 osób. Gmina Kęsowo ma typowo rolniczy charakter z bardzo dużym udziałem użytków zielonych. Nietypowa dla powiatu tucholskiego jest struktura użytków rolnych, które zajmują aż 78% powierzchni oraz mały udział lasów (13%). W pozostałych gminach powiatu tucholskiego lasy i grunty leśne zajmują niemal połową ogólnej powierzchni. W gminie jest 487 gospodarstw rolnych, z tego 483 to gospodarstwa indywidualne, a 4 to wielkopowierzchniowe gospodarstwa – przedsiębiorstwa rolne. Korzystna struktura agrarna stwarza więc warunki dla dalszego rozwoju rolnictwa wysokotowarowego. Na oficjalnej stronie gminy o Kęsowie czytamy „wieś gminna wzmiankowana w 1335 roku. Istniała zapewne we wczesnym średniowieczu, na zachód od wsi zlokalizowano cmentarzysko grobów skrzynkowych z pochówkiem ciałopalnym (fragmenty urn w ZS Kęsowo), własność rycerska Kęsowskich, Grabowskich, Żukowskich. Stąd wywodził się Aleksander Kęsowski, opat klasztoru w Oliwie w czasie potopu szwedzkiego, świadek pokoju oliwskiego w 1660 roku. Od XVIII wieku własność Stolińskich, kościół filialny Parafii Jeleńcz-Kęsowo pod wezwaniem św. Bernarda, wybudowany w 1908 r. (do 1945 roku był to kościół ewangelicki), park z dworem pochodzącym z XIX wieku. Obok stajnie folwarczne z XIX wieku użytkowane obecnie gospodarczo i jako mieszkania". W Kęsowie znajduje się Zespół Szkół (szkoła podstawowa i gimnazjum), do którego uczęszcza 392 dzieci, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, Komisariat Policji, Urząd Pocztowy, Bank Spółdzielczy w Tucholi-Filia w Kęsowie.



Ryc. 84. Park z dworem z XIX. Obecnie siedziba GOPS Kęsowo

Źródło: Archiwum własne.

Cennych informacji na temat gminy dostarcza Uchwała nr XIX/110/2016 rady Gminy w Kęsowie z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kęsowo. Integralną częścią Uchwały są 3 złączniki zawierające między innymi opisy kierunków zagospodarowania przestrzennego, uzasadnienia przyjętych rozwiązań oraz graficzny plan zagospodarowania. Wójt gminy poddawał także projekty do konsultacji społecznych, o czy świadczą Obwieszczenia zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Kęsowo w zakładce Planowanie Przestrzenne.

Sieć osadnicza gminy jest bardzo rozproszona. W dwóch miejscowościach mieszka 36% ogółu mieszkańców gminy. Obok Kęsowa największą miejscowością jest Żalno, które zamieszkuje 898 osób, dlatego w niniejszym raporcie uwzględniono także jeden wywiad z sołtyską Żalna i inicjatorką utworzenia Wioski Kwiatowej w Żalnie. Rozproszenie osadnictwa wpływa niekorzystnie na rozwój przestrzenny i gospodarczy gminy. Jak piszą autorzy „pogarsza też w bardzo istotny sposób jakość życia mieszkańców - mała liczba mieszkańców stanowi barierę dla rozwoju infrastruktury służącej obsłudze, co wymusza konieczność dojazdów do sąsiednich, lepiej wyposażonych miejscowości w celu załatwienia nawet najbardziej podstawowych codziennych spraw (np. szkolnictwo, handel, służba zdrowia, itp.). Duże rozproszenie osadnictwa jest też czynnikiem który znacznie podnosi koszty realizacji infrastruktury technicznej (np. utrzymanie sieci drogowej, realizacja i utrzymanie sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, itp.). Powszechnie uważa się, że duże rozproszenie osadnictwa jest ważnym i bardzo trwałym czynnikiem pogarszającym jakość życia mieszkańców i ograniczającym możliwości dalszego rozwoju” (Studium Uwarunkowań, część I, 2016: 11).

Wszystkie miejscowości charakteryzują się też niewielkimi zmianami w strukturze ludności, co świadczy także o potrzebie wyznaczania nowych terenów rozwojowych. Zdecydowana większość, bo niemal 90% (409) gospodarstw na terenie gminy zajmuje się produkcją roślinną. W krajobrazie wiejskim przeważają więc zboża, które zajmują około 5,4 tys. ha, czyli 80% powierzchni zasiewów.



Ryc. 85. Typowy krajobraz gminy Kęsowo

Źródło: Archiwum własne.



Ryc. 86. Typowy krajobraz gminy Kęsowo

Źródło: Archiwum własne.

Kęsowo – rys historyczny

Pierwotne nazwy: niem. Gr. Kensau i Kl. Kensau. Wieś i folwark, pow. tucholski, nad jeziorem Kęsowskim, 2 mile od Tucholi. W miejscu wsi już we wczesnym średniowieczu istniała osada; z tego czasu grodzisko typu nizinnego, usytuowane w pobliżu jeziora Kęsowo. Wieś (Gr. Kensau) wzmiankowana w 1335, stanowiła własność rycerską, następnie szlachecką. Wieś pierwotnie założona na prawie polskim, w 1361 r. przekazana na własność na prawie chełmińskim przez Wiinryka von Kniprode mistrza krzyżackiego Mikołajowi z Kęsowa. W 1883 r. wieś o obszarze 785 mórg, ma 42 budynki, 13 domów, 78 katolików, 45 ewangelików, parafia Jeleńcz, szkoła w miejscu, poczta Droździenica (Drausnitz). Folwark (Kl. Kensau) należał do rycerskich dóbr Kęsówka, parafia Jeleńcz. W roku 1570 własność Krzysztofa Szukalskiego, Macieja Grabowskiego i Wojciecha Kęsowskiego, w XVIII

w. w posiadaniu Stolińskich. W 1762 r. w Kęsowie istniała kaplica prywatna, z indultem na Ludwikę z Czapskich Stolińską. W 1883 r. w folwarku było 11 budynków, 4 domy, 58 katolików i 21 ewangelików.

Zachowane zasadnicze elementy historycznego rozplanowania i zagospodarowania wsi i folwarku: układ dróg ze starodrzewem, zespół wiejski: zabudowa murowana z przełomu XIX/XX w., kościół parafialny filialny pw. Św. Bernarda, pierwotnie ewangelicki, murowany, otynkowany, zbudowany w 1908 r., plebania i budynek gospodarczy oraz zespół dworsko-parkowy z folwarkiem z ok. poł. XIX w. Dwór zbudowany ok. poł. XIX w. późno klasycystyczny, murowany, otynkowany, na podmurówce, prostokątny, parterowy, części skrajne w formie pozornych ryzalitów, dach dwuspadowy z powieką. Przy dworze park krajobrazowy, schodzący do jeziora Kęsowo.



Ryc. 87. Wieś o kształcie przydrożnicy i osada folwarczna

Źródło: Studium uwarunkowań, cz. 1, 2016: 62.

Dzisiejsze Kęsowo, jak i okoliczne wsie zmieniły się nie tylko pod względem architektury ale przede wszystkim pod względem struktury społecznej. Większość mieszkańców to stosunkowo nowi osadnicy, którzy zasiedlali te ziemie po 1945 roku. Wielu to mieszkańcy sąsiednich wsi, ale także migranci z Kielecczyzny i Lubelszczyzny a nawet z Kresów Wschodnich. Taka mozaika społeczna nie wytworzyła nowej kultury ludowej, a jedynie (i to w niewielkim stopniu) zaadaptowała tradycje sąsiadujących regionów etnograficznych: Borowiaków Tucholskich i Kaszubów. W niedaleko położonej od Kęsowa wsi Silno przy drodze krajowej powiewa flaga Kaszub, a w samym centrum Kęsowa tuż przed Wiejskim Domem Kultury postawiono drewniane figury Borowiaków (ryc. 88 i 89).



Ryc. 88. Figury Borowiaków przed WDK w Kęsowie

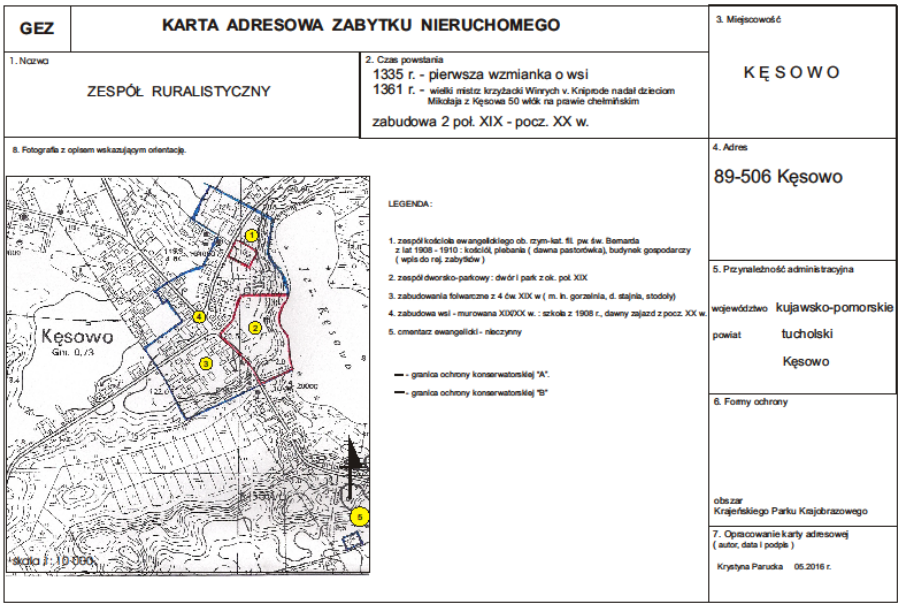
Źródło: Archiwum własne.



Ryc. 89. Wiejski Dom Kultury w Kęsowie

Źródło: Archiwum własne.

Gmina prowadzi także dokładną ewidencję zabytków wraz z dokumentacja fotograficzna, na którą składa się 151 fotografii. Dla każdej miejscowości sporządzany jest także plan rozmieszczenia zabytków nazwany układem ruralistycznym (ryc. 90).


GEZ

KARTA ADRESOWA ZABYTKU NIERUCHOMEGO

3. Miejscowość

KĘSOWO

1. Nazwa

ZESPÓŁ RURALISTYCZNY

2. Czas powstania

1335 r. - pierwsza wzmianka o wsi

1361 r. - wielki mistrz krzyżacki Winrych v. Kniprode nadał dzieciom Mikołaja z Kęsowa 50 włók na prawie chełmińskim

zabudowa 2 poł. XIX - pocz. XX w.

8. Fotografia z opisem wskazującym orientację.

Kęsowo

LEGENDA:

1. zespół kościoła ewangelickiego ob. rzym-kat. fil. pw. św. Bernarda z lat 1908 - 1910 : kościół, plebania (dawna pastorówka), budynek gospodarczy (wpis do rej. zabytków)

2. zespół dworsko-parkowy : dwór i park z ok. poł. XIX

3. zabudowania folwarczne z 4 ćw. XIX w (m. in. gorzelnia, d. stajnia, stodoły)

4. zabudowa wsi - murowana XIXXX w. : szkoła z 1908 r., dawny zajazd z pocz. XX w.

5. cmentarz ewangelicki - nieczynny

- granica ochrony konserwatorskiej "A".

- granica ochrony konserwatorskiej "B"

skala 1 : 10 000

4. Adres

89-506 Kęsowo

5. Przynależność administracyjna

województwo kujawsko-pomorskie

powiat tucholski

Kęsowo

6. Formy ochrony

obszar Krajeńskiego Parku Krajobrazowego

7. Opracowanie karty adresowej (autor, data i podpis)

Krystyna Parucka 05.2016 r.

Ryc. 90. Karta adresowa zabytku nieruchomego w Kęsowie

Źródło: Gminna ewidencja zabytków.

Każdy budynek zabytkowy posiada tez osobą kartę wraz z fotografią (ryc. 91).


GEZ

KARTA ADRESOWA ZABYTKU NIERUCHOMEGO

3. Miejscowość

KĘSOWO

1. Nazwa

DOM

2. Czas powstania

1912 r.

8.Fotografia z opisem wskazującym orientację

Elewacja frontowa, południowa i szczytowa, wschodnia.

4. Adres

89-506 Kęsowo

ul. Łąkowa nr 8

nr ewid. dz. 386

5. Przynależność administracyjna

województwo kujawsko-pomorskie

powiat tucholski

gmina Kęsowo

6. Formy ochrony

obszar Krajeńskiego Parku Krajobrazowego

7. Opracowanie karty adresowej (autor, data i podpis)

Krystyna Parucka 05.2016 r.

Ryc. 91. Karta adresowa domu z 1912 roku

Źródło: Gminna ewidencja zabytków.

Czym jest ład przestrzenny dla wybranych grup interesariuszy

W wywiadach uczestniczyło 6 osób: 3 liderów formalnych (wójt, sołtys, pracownik urzędu na stanowisku kierowniczym) oraz 3 mieszkańców wsi (dawny i obecny właściciel gospodarstwa rolnego oraz artysta plastyk).

Definiowanie ładu przestrzennego

Definicja ładu przestrzennego uzależniona jest od tego, kto o ład pyta. Inaczej ten sam rozmówca (wójt) opowiada o gminie i wsi, kiedy wyjaśniano swoją obecność jako zwykłą ciekawości a inaczej, kiedy przedstawiano się, jako członek zespołu badawczego. W drugim przypadku urzędnicy natychmiast uruchamiają pojęcia specjalistyczne i fachowe odsyłając do dokumentów typu: Obwieszczenia, Ewidencje, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W ocenie formalnych liderów na wygląd dzisiejszej gminy i wsi Kęsowo największy wpływ miały fundusze unijne oraz wpływy z fotoradarów (nawiasem mówiąc słynnych już w całej Polsce). Finasowanie z mandatów jednak skończyło, ale wieś z duma prezentuje to co udało się zmodernizować. Powstały nowe pobocza, ścieżki rowerowe, chodniki i drogi z ogranicznikami prędkości. Fakt ten spowodował także, że o swoje płoty i przydomowe ogródki zaczęli także w większym stopniu dbać właściciele posesji położonych wzdłuż remontowanych ulic. Niektóre więc tylko z nazwy przypominają o minionych dekadach a także minionym już ustroju sprzed 1989 roku. Wymieniono i ujednolicono także tabliczki z nazwą ulic, które zdobi gminny herb (ryc. 92).



Ryc. 92. Skrzyżowanie ulic w Kęsowie

Źródło: Archiwum własne 2016.



Ryc. 93. Nowa infrastruktura drogowa Kęsowa – drogi i chodniki po inwestycjach rewitalizacyjnych

Źródło: Archiwum własne.



Ryc. 94. Przykład zagospodarowanej posesji wzdłuż ulicy Szkolnej w Kęsowie

Źródło: Archiwum własne.

Wartościowanie ładu przestrzennego i interakcja z przestrzenią oraz jej wartość. Funkcje ładu przestrzennego w opinii badanych – komu i czemu ma on służyć?

Wieś Kęsowo postrzegana jest, jako miejsce, w którym mieszkają przyjaźni ludzie oraz miejsce, które zwyczajnie może się podobać przyjezdnym. Ład przestrzenny definiowany jest, jako uporządkowany architektonicznie krajobraz będący świadectwem minionych czasów (poniemieckie zabudowania) oraz współczesnych uwarunkowań, na które składa się zamożność poszczególnych mieszkańców. W opinii rozmówców nie mieszkają tu tak bogaci ludzie, jak przed wojną, do których należeli niemieccy obszarnicy, ale tez nie ludzie biedni. Ład przestrzenny prawie nie jest zakłócony. Stare domy lub odnowione komponują się z nowymi nie tylko dlatego, że budowę nowych posesji regulują odrębne przepisy o braniu pod uwagę sąsiedztwa, ale także z gustu mieszkańców. Wielu z nich remontując swoje domy dba o ich rustykalny wygląd i nawet zmieniając dach, czy okna oraz elewację starają się nawiązywać do pierwotnego wyglądu. Przykładem jest posesja na końcu wsi, której właściciele przez kilka lat zostawali nagradzani za najbardziej zadbaną posesję i ogród. I choć dziś już tego typu konkursów się nie organizuje dam nadal wraz z ogrodem jest wciąż przykładem dbałości o estetykę wiejskiej zagrody ryc. 97, 98.



Ryc. 95. Fragment architektury nagradzanego ogrodu

Źródło: Archiwum własne.



Ryc. 96. Fragment nagradzanej posesji od podwórka

Źródło: Archiwum własne.

Zdaniem rozmówców wieś zachowuje swój styl i własny charakter i chyba wszyscy są zgodni co do potrzeby dbania o jej wizerunek, czystość a także kulturę materialną poprzedników, mimo, że byli to wcześniej Niemcy. Niestety, jak to zwykle bywa czasem estetyka przegrywa z ekonomią i pragmatyzmem. Stare elewacje przykrywa ocieplający je styropian a dachówki pokrywające dach zamiast uzupełniania zostają wymieniane na nowoczesne okrycia dachowe z metalu lub tworzywa sztucznego. W Kęsowie bez trudu można więc znaleźć zabytkowe budynki z zadbaną elewacją i nowymi, plastikowymi oknami ale pokryte wciąż eternitem (ryc. 99). Gmina jednak pomaga tym, którzy chcą wymienić dach. Jednak fundusze wystarczają tylko na sfinansowanie rozbiórki i wywozu starego dachu.



Ryc. 97. Przykład zachowania dawnego charakteru budowli po częściowej rewitalizacji

Źródło: Archiwum własne.

Niemal każda wieś tak i w Kęsowie znaleźć można budynki, z które chętnie pożegnaliby się mieszkańcy. Do nich zaliczają dawne sklepy GS lub parterowe budynki z lat 60 i 70 tych, których pierwotnego przeznaczenia niewielu pamięta. Przykład budynku, który zdaniem mieszkańców szpeci wieś ilustruje ryc. 100. Budynek w dodatku sąsiaduje z parkiem oraz XIX wiecznym dworem.



Ryc. 98. Dawny budynek GS zaadaptowany na sklep

Źródło: Archiwum własne.

Czy nieład przestrzenny przeszkadza ludziom?

Wieś Kęsowo, to wieś zwarta, która posiada swoje centrum od którego rozwidlają się ulice i drogi łączące z sąsiednimi miejscowościami. Nowe budynki powstają wzdłuż nowych ulic tworząc małe osiedla. Nie ma tu jednak dużego ruchu developerskiego więc nowopowstałe budynki nie przytłaczają. W dodatku taka praktyka zdaniem rozmówców zachęca młodych do pozostania na wsi lub sprowadzenia się do Kęsowa. Jak mówią „młodzi sąsiadują wówczas z młodymi". Fragment nowego osiedla wiejskiego ilustruje ryc. 99.



Ryc. 99. Zabudowania w nowym osiedlu

Źródło: Archiwum własne.

Kulturowo definiowane społeczne i gospodarcze granice rygoru dbania o ład przestrzenny

Kęsowo to dawna wieś kosznajderska, niemiecka, a wielu jej mieszkańców przybyło tu po drugiej wojnie światowej. Istnieje przekonanie, że Niemcy byli bardzo dobrymi gospodarzami wprowadzając na tych ziemiach nie tylko innowacje i kulturę rolną , ale także rozwijając przemysł spożywczy. Wciąż można tu odnaleźć pozostałości po dawnych młynach lub słynnych gorzelniach. Po dawnych obszarnikach, w których rękach były gospodarstwa nawet ponda 600 hektarowe pozostało niewiele, ale dzięki ludziom nie zrównano ich z ziemią, choć niektóre wyraźnie już ledwo trzymają się swej konstrukcji. Przykładem jest chociażby dawny dom jednego z bogatszych Niemców Janowitza. Rodzina Jaonowitz, jako nieliczni pozostali na polskich ziemiach i mimo zmiany granic uważali, że wciąż są u siebie. Dom po bogatych Kosznajdrach ilustruje ryc. 100. Zdaniem rozmówców warto zachowywać to co pozostało jeszcze po kulturze materialnej Kosznajdrów.



Ryc. 100. Dom Niemca Janowitza

Źródło: Archiwum własne.

Typ idealny ładu przestrzennego w opinii badanych. Wzorce, wizje, dezyderaty

Idealna wieś to wieś uporządkowana, czysta i cicha. Kiedy trzydzieści lat temu jedna z gospodyń zaczęła przycinać trawnik przed domem wywoływało to powszechne zdziwienie i pukanie się w czoło. Jeszcze większym szokiem było zainstalowanie w ogrodzie oczka wodnego z małym pomostem. Ogród dla ozdoby był czymś innowacyjnym. Dziś nikogo to nie dziwi, a przykład kolejnej wsi z Kęsowa – Żalna pokazuje, że dbanie o swój ogród może przerodzić się w pomysł integrujący wszystkich mieszkańców. Kilka lat temu w Żalnie powstała Wioska Kwiatowa, a dziś w jej centrum jest przepiękny tęczowy ogród z kilkoma tysiącami kwiatów. Miało to także wpływ na indywidualne zachowania mieszkańców, którzy identyfikując się z pomysłem kwiatowej wioski zaczęli wstawiać swoje kwiaty przed dom i ozdabiać nimi swoje płoty i przydomowe ogrody. Nie wszystkie kwiaty muszą być prawdziwe. Poza sezonem o tym, że przejeżdża się przez Kwiatową Wioskę przekonują drewniane kolorowe kwiaty ryc. 101.

Podsumowując o wyglądzie wsi decydują ludzie, którzy dziś mają więcej czasu na to by zadbać o swoje domy i obejścia. Są dumni, że ktoś ich za to pochwali i że obcy mówią, że wieś jest piękna. To ważne, by właśnie takie osoby włączać do dyskusji o rewitalizacji wsi i powierzać im także zadania związane choćby z opiniowaniem kolejnych decyzji zawiązanych z ładem przestrzennym. Obwieszczenia wójta nie wystarczą, bo niewielu je czyta. Do mieszkańców należy udać się osobiście z konkretną propozycją, a pomysł konkursu należałoby reaktywować, to działało również mobilizująco. I choć dziś nikogo nie dziwi ładny ogród, czasem nawet z krasnalem czy gipsową sarenką to najważniejsze jest samopoczucie mieszkańców dla których ład przestrzenny to codzienność, w której po latach pracy wypoczywają.



Ryc. 101. Wioska Kwiatowa w gminie Kęsowo

Źródło: Archiwum własne.

1. Podstawowym problemem wiejskich wspólnot jest niskie zaangażowanie mieszkańców w sprawy wykraczające poza własny interes. Mimo, że kwestie ładu przestrzennego dotyczą działań, które wykraczają poza ramy czasowe kadencji radnych to trudno jest nakłonić mieszkańców nawet na spotkanie w sprawie nowych inwestycji. Zazwyczaj interesariuszami jest wąskie grono, które przy-

chodzi na spotkania, jeśli dane inwestycja dotyczy ich bezpośrednio, np. rodzice dzieci, którzy zaindeksowani są budową placu zabaw lub rowerzyści pragnący mieć więcej ścieżek rowerowych.

2. Sugeruje się więc, by na zebrania dzielnicowe/wiejskie przygotowywać precyzyjny plan dotyczący szerszych kwestii dotyczący wielu potencjalnych interesariuszy. Przypomina to sytuację, w której rodzice opuszczają dom kultury zaraz po występie ich dzieci.
3. Niewielkim jest też reakcja na obwieszczenia wójta zamieszczone na stronie internetowej. Wielu mieszkańców nie korzysta z Internetu w celu filtrowania właśnie takich wiadomości a dotarcie do nich jest dość kłopotliwe. Należy bowiem odnaleźć właściwą zakładkę i właściwe obwieszczenie, np. o konsultacjach społecznych w sprawie danej inwestycji. Na stronach internetowych zamieszcza się takie informacje pod hasłem „Uchwały", „Decyzje" lub właśnie „Obwieszczenia" i dopiero ich wejście w życie (uchwały) lub wejście do obroty prawnego (decyzje) ujawnia, czego one dotyczą. Obwieszczenie wójta Kęsowa czyta zaledwie kilkanaście do kilkudziesięciu osób.
4. Mieszkańcy są zainteresowani wyglądem wsi i planami jej zagospodarowania. Nie wiedzą jednak, jakie są plany w tym temacie, poza inwestycjami w rozwój infrastruktury komunalnej, która najczęściej dotyczy ich ulicy.
5. W okolicy widać wciąż pozostałości kultury materialnej sięgającej czasów, kiedy na tych terenach gospodarzami byli Niemcy. Stosunek Polaków do tej spuścizny jest ogólnie rzecz ujmując dość przychylny. Wydaje się więc, że przywrócenie świetności dawnym budowlom szczególnie o charakterze przemysłowym (tartaki, gorzelnie, młyny i posiadłości folwarczne) byłyby mile widzianymi zabytkami, będącymi świadkami minionych czasów. Warto wiec inwestować w to co pozostało, bo w innym przypadku pozostanie już tylko postawianie znacznika z informacją: „tu spadła bomba, tam stał dom, a tu był bunkier".

Podsumowanie i rekomendacje

Gdy mówimy o ładzie/nieładzie przestrzennym w percepcji społecznej na plan pierwszy, w opinii badanych, wysuwa się kilka zasadniczych kwestii, mianowicie:

- planowanie przestrzenne i nieład przestrzenny są źródłem i jednocześnie efektem konfliktów społecznych i napięć pomiędzy różnymi interesariuszami. Są również źródłem szeregu dysfunkcji władzy oraz dysfunkcji prowadzenia działalności gospodarczej. Wynika to z wielu czynników: „głodu przestrzeni" w miastach i na terenach podmiejskich, niekontrolowanej urbanizacji, ale i zderzania się interesów mieszkańców, prywatnych inwestorów/deweloperów i planów gminy, przy braku / niemocy / niechęci instytucji powołanych do negocjowania porządku przestrzennego,

- przestrzeń stanowi wartość społeczną o różnym znaczeniu dla różnych grup i środowisk, w zależności od wielu zmiennych, generalnie rzecz biorąc – im bardziej nieład przestrzenny zagraża ładowi społecznemu, tym wyżej jest przestrzeń wartościowana,

- nieład przestrzenny w opinii wielu badanych jest też efektem zaniedbań urzędniczych, a w opinii urzędników – sprytu inwestorów w omijaniu przepisów,

- istnieje powszechne niezrozumienie sensu dbania o ład przestrzenny w formie rygorów prawnych, zderzając się z silnym poczuciem indywidualizmu (uznanym jako wartość fundamentalną i jednocześnie podstawowy wyróżnik dobrego życia) i niskim poziomem kapitału społecznego o charakterze wiążącym,

- przestrzeń jest ważnym elementem gry politycznej prowadzonej w środowisku lokalnym, dlatego jest wyraźnie ważniejszą wartością dla lokalnej władzy i lokalnego biznesu. Dla miejscowej ludności często jest przykładem cynicznego zawłaszczania dóbr publicznych (krajobraz, miejsca wspólne itp.). Dla lokalnego biznesu zaś – możliwością demonstrowania przewagi posiadających władzę administracyjną nad resztą interesariuszy.

Nieład przestrzenny jest m.in. skutkiem niestosowania w mechanizmach uchwalania MPZP oraz szerzej – dyskusji o przyszłości społeczności, w tym tej opartej o planowanie przestrzeni i usuwanie problemów przestrzennych – różnorodnych technik partycypacji społecznej.

Z drugiej strony przeszkodą w ich stosowaniu jest niski poziom zainteresowania mieszkańców sprawami gminy/dzielnicy/wsi. Ten z kolei wynika m.in. z niskiego poczucia sprawstwa (upodmiotowienia) mieszkańców i kręgów nie związanych z aktualną władzą. Na bazie tego zaklętego kręgu opinią społeczną rządzi plotka i pomówienie. To zaś pogłębia niechęć do angażowania się w jakiekolwiek procedury partycypacyjne.

W rezultacie pojawiały się postulaty badanych, które warto dołączyć do zestawu rekomendacji z badań:

- pojawia się tu jako postulat potrzeba tworzenia **instytucjonalnych ram dbania o przestrzeń,** np. biur architekta miejskiego, plastyka miejskiego, a w mniejszych miejscowościach – doprowadzenie do uznania roli gminy i urzędu miasta/gminy za moderatora/mediatora debaty o przestrzeni;

- pojawiał się postulat **„wzorotwórczej roli gminy”** w architekturze budynków publicznych i szerzej – w planowanie przestrzeni (otoczenia, zagospodarowania działek etc.).

Dodatkowo rekomendujemy:

- edukowanie w zakresie **nowoczesnych technik partycypacji społecznej;**

- łączenie w procesach edukacji historycznej innowacyjnie zaprogramowanych wątków przestrzennych i architektonicznych, w celu **uwrażliwiania na specyfiki przestrzenne jako elementu tożsamości lokalnej,** np. poprzez ścieżki edukacyjne, z łączeniem w nich wątków multimedialnych (na wzór ścieżki „Północ – Poludnie” w Lubiczu Dolnym);

- **podnoszenie poziomu wrażliwości estetycznej w odniesieniu do przestrzeni**, np. poprzez organizowanie wyjazdów studyjnych (np. w ramach stowarzyszenia Europa Kujaw i Pomorza) do krajów uznanych za wzory w tym zakresie.

1.9.5. Ład przestrzenny a ład społeczny

Ład przestrzenny jest pochodną i obrazem ładu społecznego, porządku życia społecznego. Nieład społeczny znajduje swój wyraz w nieładzie przestrzennym. Jak napisała K. Rembowska (1994: 35) „(…) '*porządek przestrzenny' jest w istocie rzeczy porządkiem społecznym (...). (...) W przestrzeni odbija się porządek społeczny, jego wewnętrzny ład i konflikty, jak również podział władzy i środków materialnych*". Ład jest informatywny – ukazuje stan grup społecznych i sposób organizacji życia zbiorowego na określonym terytorium. Proces przenoszenia relacji społecznych do przestrzeni i jej kształtowanie został nazwany „społecznym wytwarzaniem przestrzeni" (Jałowiecki 2010). Wzory ładu są zatem uwarunkowane kulturowo i zmieniają się w czasie. Ład przestrzenny jest zatem pojęciem subiektywnym, jest produktem określonej zbiorowości (grupy mieszkańców), jej norm, postaw, wyobrażeń i wzorców kulturowych. Ponieważ ład lub anarchia społeczna uwidaczniają się w materialnych formach środowiska życia ludzi, zbiorowości zanarchizowane nie są w stanie wytworzyć harmonijnego otoczenia, a społeczeństwa dobrze zorganizowane taki ład tworzą.

Przestrzeń jest wytwarzana społecznie w procesie zbiorowym oraz działaniach indywidualnych. Każda grupa wytwarza i organizuje swoją własną przestrzeń zgodnie z przyjętym systemem wartości. Wytwarzanie przestrzeni dokonuje się poprzez nakładanie wytworów działań na już istniejące, poprzez destrukcję, rekonstrukcję, modyfikację, dodawanie, uzupełnianie, itp. (Karwińska 2008: 17, 22). Społeczny charakter przestrzeni wiąże się nie tylko z jej kreowaniem przez jednostki i grupy społeczne, ale także z oddziaływaniem elementów przestrzeni na ludzi. To sprzężenie zwrotne jest często ukierunkowane negatywnie, tworząc i potęgując chaos przestrzenny i anarchię społeczną.

Według T. Markowskiego (2003: 12) ład społeczny to „równowaga społeczna potwierdzona społeczną akceptacją dla istniejącego systemu wartości i relacji między ludźmi a grupami społecznymi". Ład społeczny jest związany ze sprawnym działaniem mechanizmu homeostazy, rozumianej jako „zdolność społeczeństwa do rozwiązywania napięć społecznych, konfliktów i ewolucyjnego wprowadzania zmian w porządku społecznym" (Markowski 2003: 12). Ład społeczny w kontekście ładu przestrzennego oznacza brak konfliktów społecznych, wysoką jakość życia i partycypację społeczną w kształtowaniu przestrzeni.

Tadeusz Borys wskazuje, że tym, do czego powinniśmy dążyć w ramach działań prorozwojowych (jako wzorzec prorozwojowy), jest ład zintegrowany. Uznaje on, że: "ład zintegrowany można zdefiniować jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych (podobnie jak cel) łączący w spójny, niesprzeczny sposób łady składowe"[47]. Co istotne, w ramach proponowanego układu konkretne elementy (łady) są ze sobą powiązane i wzajemnie się stymulują (pozytywnie i negatywnie). Pośród wspomnianych elementów cząstkowych ładu zintegrowanego należy wyróżnić ład społeczny, ład instytucjonalno-polityczny, ład ekonomiczny, ład środowiskowy i wreszcie ład przestrzenny.

[47] Tadeusz Borys, Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany, Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development 2011, vol. 6, no 2, 77.

ład zintegrowany = ład społeczny + ład instytucjonalno-polityczny + ład ekonomiczny + ład środowiskowy + ład przestrzenny[48].

W ramach proponowanego układu ma miejsce także sprzężenie zwrotne pomiędzy porządkiem społecznym i przestrzennym. A zatem różne element składowe ładu społecznego, do których możemy zaliczyć m.in. strukturę demograficzną, wyedukowanie, bezpieczeństwo socjalne i poziom kompensacji potrzeb przez system pomocowy dla tych, którzy sami sobie nie radzą, jakość zdrowia, poziom bezpieczeństwa, jakość substancji mieszkaniowej, partycypację społeczną, aktywność na rynku pracy w kontekście samorealizacji a przede wszystkim generowania dochodu (związek z bezpieczeństwem socjalnym[49] wchodzą w relację z ładem przestrzennym, rozumianym jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne[50]. A zatem przestrzeń w ramach takiego ujęcia jest traktowana jako pewien nieodłączny aspekt ludzkiego istnienia oraz działania, w sensie przemieszczania się w przestrzeni, integracji z innymi ludźmi w przestrzeni, czy po prostu oglądu otaczającej przestrzeni z jakiegoś jej punktu, aniżeli tło lub kontekst dla istniejących obiektów[51]. Te powiązania między ładem społecznym i przestrzennym są celnie zobrazowane w ramach współczesnej refleksji wokół problemu wykluczenia społecznego upowszechnionego w ramach konkretnych społeczności lokalnych, który to problem niejako splata wiązki innych kwestii społecznych (jak bieda, bezrobocie, uzależnienia, choroby etc.). Tak zwane opisowe ujęcia wykluczenia wskazują na obecność wzajemnie powiązanych ze sobą obszarów wykluczeniowych, które stymulują się w lokalnym środowisku. I tak problemy wykluczenia jednostek rozumianego, jako trwałej trójpolowej deprywacji w sferze dostępnych zasobów, możliwości wykorzystania formalnie przysługujących uprawnień i partycypacji w życiu społecznym[52] uwzględniają dynamiczną relację między społecznym wymiarem ekskluzji (przejawem problemów są tu zerwane więzi rodzinne, niechciane ciąże, bezdomność, przestępczość, niesatysfakcjonujące warunki życia) a sferą otoczenia przestrzennego (ładu w tym zakresie) – a zatem stopnia zdegradowania infrastruktury, estetyki, warunków środowiskowych, co potęguje proces gettoizacji a zatem koncentracji w przestrzeni osób o podobnych (głębokich) doświadczeniach wykluczeniowych i głębokość doświadczenia deprywacyjnego. Mechanizm w tym wypadku polega na tym, że np. upowszechnienie problemów społecznych w społeczności lokalnej (bieda, bezrobocie) przekłada się (na niski poziom wyedukowania, specyficzne wartości estetyczne, stosunek do mienia i infrastruktury, niską świadomość ekologiczną, co w sumie tworzy konkretny konglomerat norm, wartości, postaw i co istotne aspiracji wobec siebie, innych ale i przestrzeni (z jej rolą w interakcji ze mną). Przetrwanie biologiczne, czy psy-

[48] Tamże.

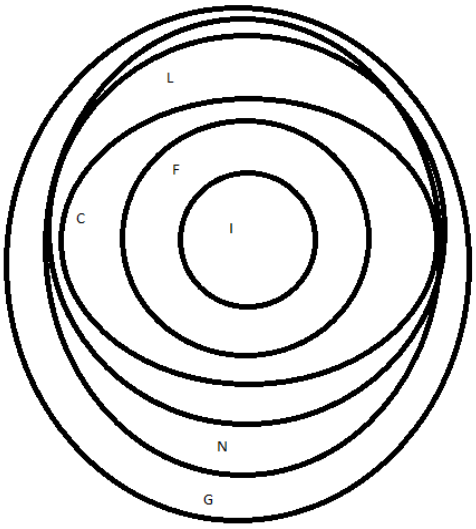
[49] Tadeusz Borys (red.), Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005.

[50] Art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

[51] Waldemar Ratajczak, Ład przestrzenny i ład zintegrowany w planowaniu (prezentacja) 2014 (http://uslugipubliczne.pl/db/news_att/1f0e7db3af.pdf [dostęp 16-09-2016].

[52] Arkadiusz Karwacki, Usługi reintegracji społecznej– istota, procedury, problemy w: Arkadiusz Karwacki, Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza, Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, s. 234.

chiczne oparte na swoistym prezentyzmie (czyli koncentracji na teraźniejszości) w warunkach głębokich deficytów kreuje „użytkowy" system codziennych celów, wartości i postaw, które przyczyniają się do eskalacji nieładu przestrzennego (jako przestrzeni tak zdegradowanej, jak jednocześnie intencjonalnie i nieintencjonalnie eksploatowanej). Upowszechnione problemy społeczne przekładają się na jakość powiązań międzyjednostkowych i międzygrupowych, uwzględniając często indywidualne (względnie rodzinne) adaptacyjne strategie przetrwania, które zaprzeczają integracji, zdolnościom do konstruowania uwspólnionych lokalnie wizji ładu. A zatem im więcej problemów społecznych w lokalnej społeczności, tym większe ryzyko funkcjonowania zbiorowości, dla której ład przestrzenny jawi się jako układ, który jest traktowany jako zastany i niezmienny, który staram się eksploatować (często bez rozmysłu), który nie łączy ale dzieli i jednocześnie potęguje poczucie deprywacji. Co istotne, problemy społeczne w ramach doświadczenia wykluczeniowego odczuwane lokalnie swoiście infekują inne (wyższe) wymiary terytorialne, same będąc pod wpływem wyższych poziomów terytorialności. A zatem problemy i cechy doświadczane jednostkowo będą wpływać na funkcjonowanie rodzin, obarczone problemami społecznymi rodziny tworzą obciążony układ wspólnotowy i dalej lokalny z dalszym przełożeniem na poziom narodowy i globalny. Naturalnie można doszukiwać się swoistego ruchu od ogółu do szczegółu (stymulowanie problemów) jako odwrócenia powyższego procesu. Obrazuje to celnie tzw. diagram cebuli (jako kolejne opisowe ujęcie wykluczenia) – ryc. 102.



Ryc. 102. Problemy społeczne w ujęciu indywidualnym i szerszym kontekście terytorialnym

Objaśnienia:

- **I – individual** (poziom jednostkowy) – czynniki: wiek, płeć, rasa, niepełnosprawność, własne wybory, przekonania, wartości
- **F – familly** (poziom rodziny) – czynniki: współpraca, dzieci, opieka nad osobami zależnymi
- **C – community** (poziom lokalnej społeczności) – czynniki: środowisko społeczne i fizyczne, placówki edukacyjne, usługi zdrowotne i socjalne
- **L – local** (poziom szerszej jednostki terytorialnej) – czynniki: rynek pracy, transport
- **N – national** (poziom narodowy) – czynniki: wpływy kulturowe, bezpieczeństwo socjalne, formalne uprawnienia

- **G – global** (poziom globalny) – czynniki: międzynarodowe wymiany handlowe, migracje, zmiany klimatyczne[53].

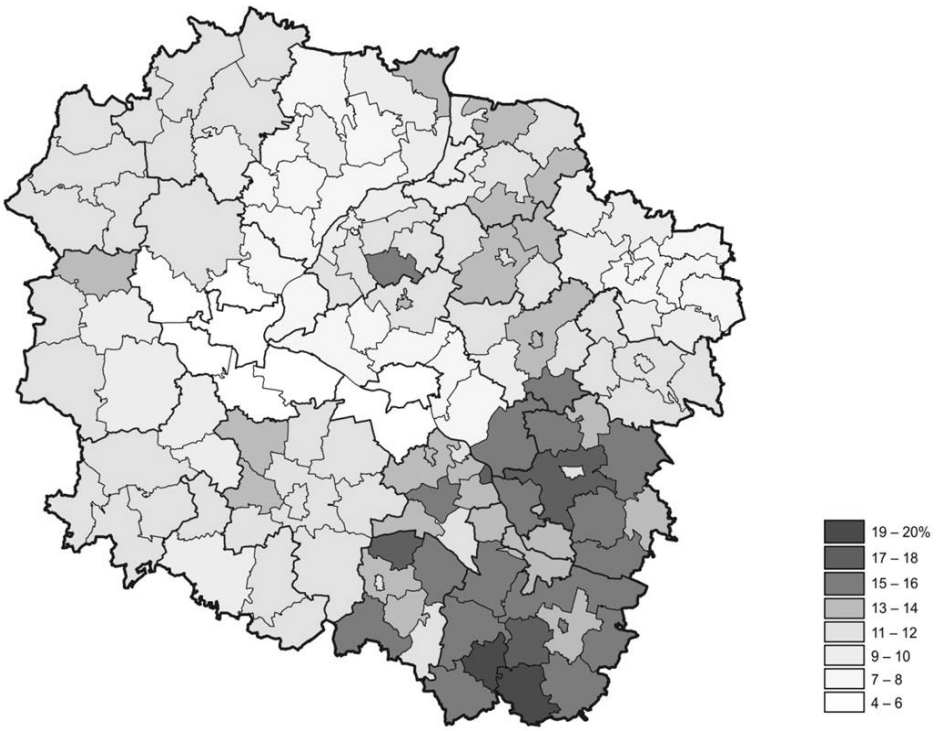
A zatem zgodnie z tym schematem można także odczytywać społeczne oddziaływanie na przestrzeń: ład (i nieład) przestrzenny jest przez społeczności kształtowany lokalnie (sam pozostając zwrotnie w relacji wpływu z wymiarem społecznym), jednak skutki tego oddziaływania mają wymiar regionalny (ponadlokalny) i często długotrwały charakter.

W ramach niniejszego opracowania proponujemy spojrzenie na związki między ładem społecznym a ładem przestrzennym, którego swoistą "reprezentacją" są trzy wskaźniki dotykające kluczowych problemów społecznych doświadczanych lokalnie: ubóstwa (poprzez uwzględnienie odsetka mieszkańców gmin korzystających ze świadczeń system pomocy społecznej a zatem doświadczających głębokiego niedostatku ekonomicznego) oraz powiązanego z powyższym bezrobocia (poprzez uwzględnienie dwóch wskaźników: stopy bezrobocia w gminie oraz stopy bezrobocia długookresowego w gminie). Staramy się zatem spojrzeć na relację między sytuacją socjalną w konkretnych gminach a ładem przestrzennym. Takie problemy jak, stopa bezrobocia w tym stopa bezrobocia długookresowego, deficyt środków finansowych jako swoisty kryzys przekładający się na uzależnienie przetrwania od świadczeń z systemu pomocy społecznej, czy przestępczość obrazują sytuację socjalną w gminach, gdzie kluczowe w codzienności ludzi o niskim kapitale ludzkim i społecznym jest przetrwanie, które oznacza często eksploatacyjne podejście do przestrzeni, brak koncentracji (ale i kompetencji) w kwestii estetyki etc.

Dane obrazujące skalę problemów społecznych uwzględnione w mapowaniu zostały zaczerpnięte z baz publikowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu dostępnych na stronie internetowej tej instytucji[54], a pochodzące z baz BDL i Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu. Dane dotyczące przestępczości są w dyspozycji Komendy Głównej Policji.

[53] John Hills, Julian Le Grand, David Piachaud, Understanding Social Exclusion Oxford University Press, Oxford 2002.

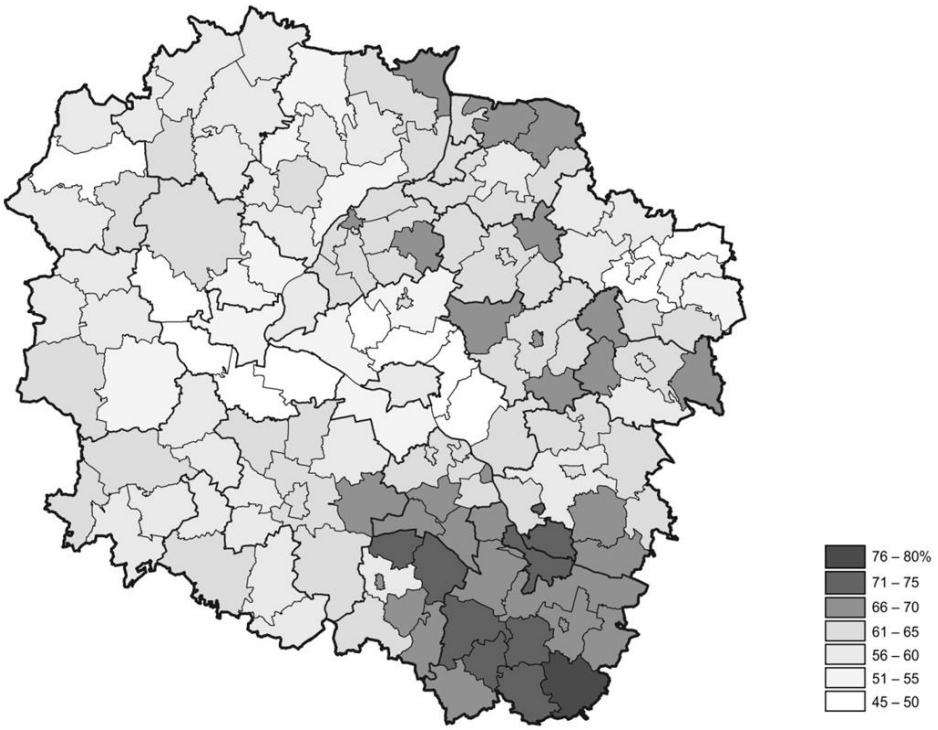
[54] http://www.ropstorun.home.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1444&Itemid=270 (dostęp: 03.09.2016 r.).



Ryc. 103. Stopa bezrobocia jako procent osób bezrobotnych w populacji osób w wieku produkcyjnym w gminach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku

Źródło: BDL GUS.

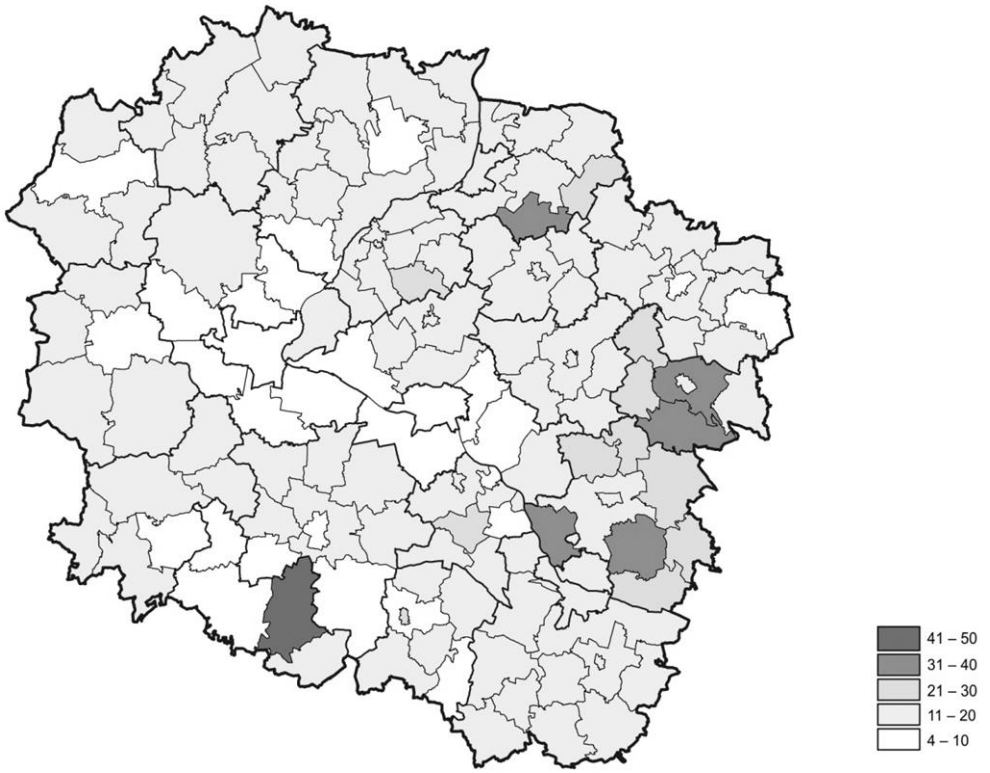
W 2014 roku stopa bezrobocia w Polsce wyniosła 11,4%. Jeśli chodzi o województwo kujawsko-pomorskie to, średnia wartość tego wskaźnika wyniosła 9% a zatem mamy do czynienia z wartością niższą od średniej ogólnokrajowej. Jednak w wielu gminach trudna sytuacja na rynku pracy (dostępne miejsca pracy) i niedostateczny poziom kapitału ludzkiego (kwalifikacje niezbędne do podjęcia pracy) wpływają na bardzo wysoką wartość wskaźnika bezrobocia. Warto tu wskazać takie gminy, jak: Baruchowo i Boniewo z 19% stopą bezrobocia, Chodecz 18% oraz Dobre, Lipno i Nieszawa – po 17%. Na drugim biegunie lokują się te gminy, w których sytuacja na rynku pracy jest relatywnie najlepsza w województwie. Warto tu wskazać Osielsko z 4% stopą bezrobocia, Białe Błota i Solec Kujawski z 5% stopą bezrobocia oraz Toruń, Bydgoszcz, Wielką Nieszawkę, Sicienko, Nową Wieś Wielką z wartością tego wskaźnika na poziomie 6%.



Ryc. 104. Stopa bezrobocia długookresowego jako procent osób długookresowo bezrobotnych w populacji osób bezrobotnych w gminach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku

Źródło: BDL GUS.

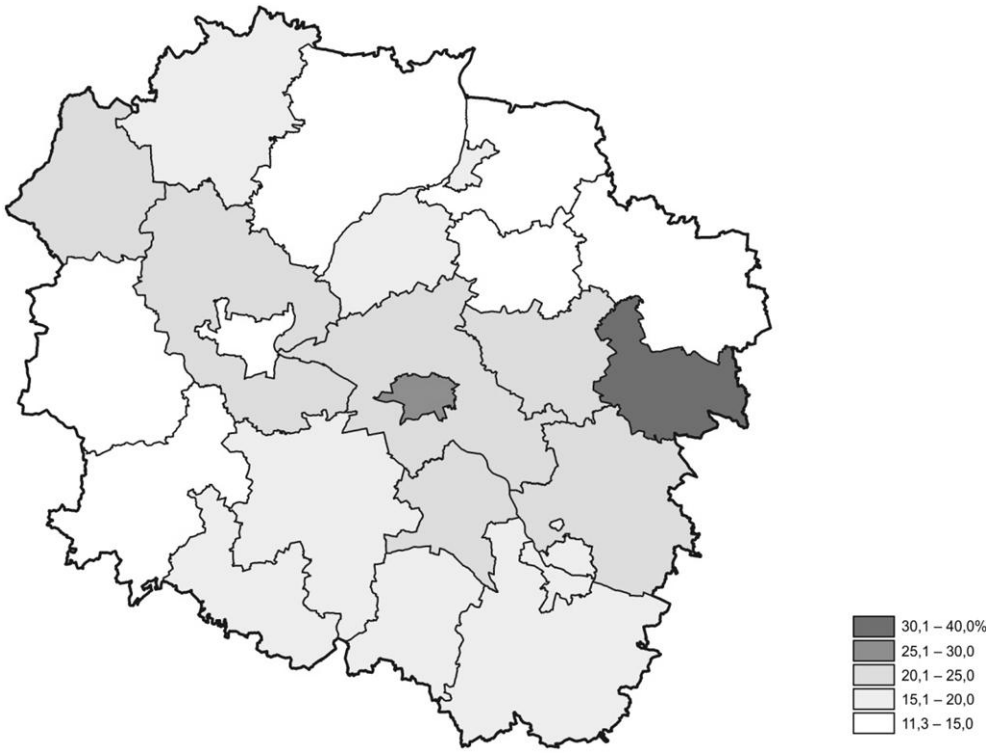
Stopa bezrobocia długookresowego to odsetek osób pozostających w rejestrze powiatowych urzędów pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat w populacji osób bezrobotnych. Jest to istotny wskaźnik, obrazujący sytuację socjalną w województwie, ponieważ ma istotne znaczenie makroekonomiczne. Wzrost odsetka bezrobotnych długookresowo prowadzi do wzrostu równowagi bezrobocia oraz wzrostu presji płacowej w gospodarce. Warto dodać, że ze względu na poziom kwalifikacji, utratę ciągłości zatrudnienia i kontaktu z aktywnością zarobkową bezrobotni długookresowo mają mniejsze szanse na znalezienie pracy. W 2014 roku stopa bezrobocia długookresowego w Polsce wyniosła 58,3%. W województwie kujawsko-pomorskim wartość tego wskaźnika wyniosła 61% a zatem była nieznacznie wyższa od średniej ogólnopolskiej. Najgorsza sytuacja w tym względzie (największy odsetek długookresowo bezrobotnych w populacji bezrobotnych) miała miejsce w takich gminach, jak: Lubień Kujawski – 76%, Baruchowo, Boniewo – po 75%, Osięciny i Lubraniec – po 72%, Włocławek, Dobre, Chodecz, Fabianki – po 71% i Lisewo oraz Izbica Kujawska – po 70%. Najlepsza sytuacja w tym względzie ze średnią znacznie odbiegającą in plus od średniej wojewódzkiej i krajowej miała miejsce w takich gminach, jak: Łubianka – 45%, Łysomice – 46%, Lubicz i Białe Błota – po 47% oraz Sicienko 48%.



Ryc. 105. Odsetek mieszkańców gmin korzystających z pomocy społecznej w województwie kujawsko-pomorskim w 2014 r.

Źródło: BDL GUS.

Analiza sytuacji socjalnej i jednocześnie doświadczania problemów społecznych w poszczególnych gminach województwa kujawsko-pomorskiego powinna uwzględniać poziom uzależnienia mieszkańców konkretnych jednostek administracyjnych od świadczeń z systemu pomocy społecznej. Zależność od transferów z systemu pomocowego jest zobrazowaniem swoistej bezradności mieszkańców gmin, kryzysów w samodzielnym pozyskiwaniu zabezpieczenia sytuacji socjalnej swoich rodzin na rynku pracy, które są kompensowane poprzez świadczenia z instytucji systemu pomocy społecznej. Odsetek mieszkańców naszego kraju korzystających z pomocy społecznej wyniósł w 2014 roku 7,7%. Analogiczna wartość tego wskaźnika dla województwa kujawsko-pomorskiego wyniosła 11%. Można zatem skonstatować, że w województwie kujawsko-pomorskim mamy do czynienia z większym stopniem uzależnienia mieszkańców od transferów świadczeń z systemu pomocy społecznej niż wskazuje średnia dla naszego kraju. Najlepszą sytuację odnotowano w takich gminach, jak: Białe Błota (jedynie 4% udział mieszkańców korzystających ze wsparcia systemu pomocy społecznej), Toruń, Bydgoszcz i Osielsko – po 6%. Najgorszą sytuację znajdujemy w takich gminach, jak: Strzelno - 50%, Rypin – 38%, Radzyń Chełmiński – 37%, Rogowo – 36%, Wielgie – 35% i Bobrowniki – 33%.



Ryc. 106. Odsetek przestępstw stwierdzonych w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku w przeliczeniu na 1000 mieszkańców

Źródło: BDL GUS.

Rycina 106 ilustruje zjawisko przestępczości w poszczególnych powiatach województwa kujawsko-pomorskiego. Warto zaznaczyć, że w 2014 roku najbezpieczniejszym polskim miastem był Białystok z wartością zilustrowanego wyżej wskaźnika przestępczości na 1000 mieszkańców na poziomie 18,8 (dane Komendy Głównej Policji). W tym rankingu na drugim końcu klasyfikacji lokowały się Katowice z wartością wskaźnika na poziomie 58. Jeśli chodzi o przestępczość w województwie kujawsko-pomorskim, to najmniejszą wartość wskaźnika odnotowujemy w powiatach: grudziądzkim – 11,3, radziejowskim – 12,6 oraz brodnickim – 13,6. Należy zauważyć, jak wyraźnie niższe są te wartości dla miasta, w którym odnotowano w Polsce najniższą wartość tego wskaźnika. Największy poziom przestępczości odnotowano w takich powiatach, jak: m. Włocławek – 31,5, m. Toruń – 28,3 oraz aleksandrowskim – 24,1.

1.10. Delimitacja obszarów ładu i nieładu przestrzennego w skali województwa oraz zarys tendencji dalszego kształtowania przestrzeni w województwie kujawsko-pomorskim

Analiza stanu przestrzeni na poziomie wojewódzkim w ujęciu topologicznym, czyli uwzględniającym położenie geograficzne i sposób występowania zjawiska w terenie (kształt), abstrahująca od pól odniesienia (podziału administracyjnego), musi być oparta na Georeferencyjnej Bazie Danych

Obiektów Topograficznych (por. Olszewski, Gotlib 2013). Analiza wybranych elementów BDOT10k pozwala na wyodrębnienie obszarów względnego ładu i terenów zagrożonych niełademem.

Podstawą delimitacji obszarów ładu i nieładu na poziomie województwa były następujące założenia:

1) ład przestrzenny poza granicami miast jest utrzymywany na obszarach chronionych, znajdujących się pod kontrolą delegowanych do ochrony podmiotów, bez względu na reżim ochrony;
2) w obszarach miejskich ład występuje w zabytkowych centrach miast lokacyjnych i punktowo w obrębie zrealizowanych projektów urbanistycznych (np. nowe osiedla mieszkaniowe, wkomponowane niekonfliktowo w otoczenie);
3) głównym objawem nieładu na terenach wiejskich jest zarówno chaotyczne, jak i planowe rozpraszanie zabudowy oraz niska jakość architektury;
4) niekontrolowana eksploatacja kopalin oraz nie poprzedzona audytem energetyka wiatrowa wprowadzają do przestrzeni nieład;
5) nieład pojawia się w strefach konfliktogennych (konfliktu funkcji), na styku terenów zabudowanych (jakiejkolwiek zabudowy, również przemysłowej) z typami pokrycia/użytkowania opartego na zasobach przyrodniczych (użytki rolne, lasy, wody, obszary chronione);
6) z wymienionej kategorii nieładu jako rezultatu konfliktu funkcji (tzn. ze strefy zagrożonej niełademem) należy wyłączyć:
   – lądowe linie transportowe (drogowe i kolejowe) poza granicami miast, ponieważ nie dezorganizują one przestrzeni;
   – obszary administracyjne miast, ponieważ zaliczenie ich do tej grupy wymagałoby szczegółowej analizy przestrzennej tych obszarów na poziomie miejsc.

W oparciu o powyższe założenia, posługując się BDOT10k, wyróżniono w skali województwa:

OBSZARY WZGLĘDNEGO ŁADU

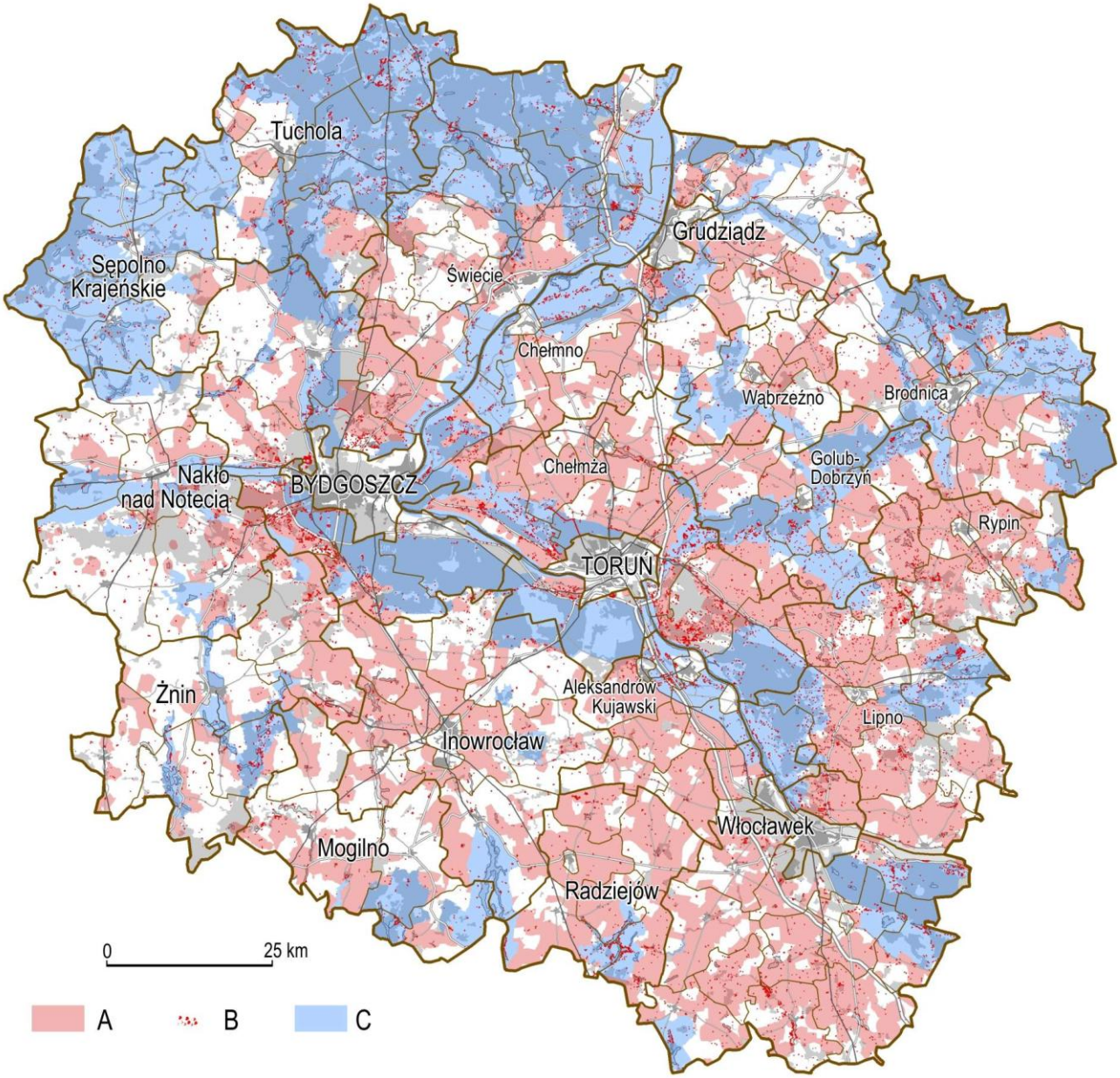
– obszary chronione ze względu na wartości przyrodnicze (Natura 2000, OChK, PK);
– obszary cenne z uwagi na wartości kulturowe (zabytkowe centra miast lokacyjnych, parki kulturowe, strefy ochrony konserwatorskiej);
– obszary cenne krajobrazowo, inne niż wcześniej wymienione (o tym zadecyduje audyt krajobrazowy, ale już teraz można wskazać przykłady).

OBSZARY ZAGROŻONE NIEŁADEM

– strefy potencjalnych konfliktów zabudowy z formami naturalnego użytkowania gruntów (funkcją rolniczą, lasami i zadrzewieniami, obszarami chronionymi, wodami);
– nieład krajobrazowy, związany z OZE i górnictwem odkrywkowym (w promieniu od 1 do 5 km od obiektu – wartość właściwa dla równinnego, falistego i pagórkowatego obszaru woj. kuj.-pom. oraz dla obiektów zabytkowych o bardzo wysokiej ekspozycji krajobrazowej);
– nadmierne rozproszenie zabudowy poza obszarami miast i zwartym osadnictwem wiejskim (od 10 do 100 budynków na 1 km^2 powierzchni).

Wynikiem delimitacji jest mapa, ukazująca w sposób syntetyczny obszary ładu i nieładu w woj. kujawsko-pomorskim w 2016 roku. Analiza przestrzenna wizualizacji ładu na poziomie województwa pozwala wyróżnić dwa znaczące obszary koncentracji cech wskazujących na nieład: południowo-wschodnia część województwa (dawne województwo włocławskie) oraz otoczenie największych miast: Bydgoszczy, Torunia i Grudziądza (ryc. 107). Taki układ przestrzenny może dowodzić trwało-

ści historycznie ukształtowanych struktur osadniczych, rozłogów ziemi i zagospodarowania terenu (por. Rudnicki 2001; Kozłowski, Rudnicki 2002). Ukształtowana w zaborze rosyjskim w okresie rewolucji przemysłowej struktura przestrzenna była przez cały XX wiek utrwalana, a procesy skutkujące niełądem nasiliły się w XXI wieku.



Ryc. 107. Obszary ładu i nieładu przestrzennego w woj. kujawsko-pomorskim

Objaśnienia: A – obszary zagrożone niełądem; B – miejsca konfliktów funkcji; C – obszary względnego ładu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDOT10k.

Przebieg procesów kształtowania przestrzeni, w tym kształtowania ładu przestrzennego uzależniony jest zarówno od przyczyn zewnętrznych, jaki wewnętrznych. Jako przyczyny zewnętrzne należy wymienić przede wszystkim uwarunkowania prawne. Jeśli w dalszym ciągu będą mogły być wydawane decyzje o warunkach zabudowy nie uwzględniające ustaleń studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, należy prognozować dalszy postępujący niełąd przestrzenny na obszarach, których zagospodarowanie przestrzenne jest realizowane właśnie w oparciu o tego typu

decyzje. Do tych obszarów należy przede wszystkim zaliczyć tereny położone wokół największych miast, w tym zwłaszcza Bydgoszczy i Torunia.

Jeśli nie zostaną zmienione przepisy ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych[55], zezwalającej na lokalizację elektrowni wiatrowych w odległości nie mniejszej niż 10-krotność wysokości tych instalacji, zostanie w dalszym ciągu zablokowana możliwość lokalizacji nowych tego typu instalacji. Nie powstaną zatem żadne nowe tego typu inwestycje mogące mieć negatywny wpływ na ład przestrzenny województwa.

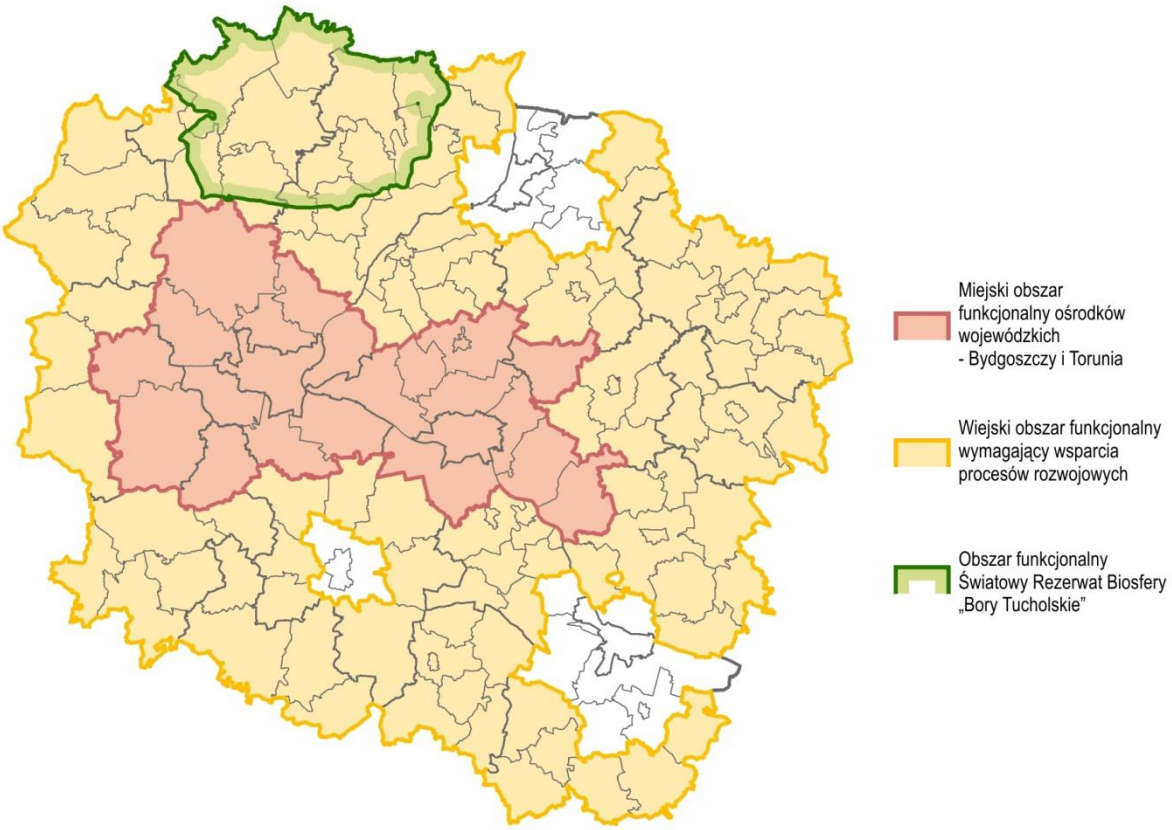
Należy także przewidywać, iż brak ułatwień w opracowywaniu i procedowaniu planów miejscowych nie będzie sprzyjać zwiększaniu ilości terenów pokrytych planami. Także skomplikowane i bardzo kosztowne nowe wymagania stawiane studiom uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, mogą spowodować, ze gminy niechętnie będą opracowywać nowe studia bądź dokonywać ich zmian. Warto zauważyć, iż obecnie jeszcze kilkanaście gmin w województwie posiada studia uchwalone w latach 1999-2000.

Brak uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego także będzie czynnikiem niesprzyjającym kształtowaniu ładu przestrzennego. Uzgadnianie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w oparciu o częściowo już zdezaktualizowany już plan województwa z 2003 r. będzie uniemożliwiał skuteczne blokowania rozwiązań przestrzennych mających znamiona nieładu przestrzennego w sakli regionalnej lub ponadlokalnej.

Jednak pozytywnym faktem jest to, iż w ramach prac nad nowych planem zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego, dokonano już delimitacji obszarów funkcjonalnych, zarówno ponadregionalnych, jak i regionalnych. Jest to o tyle istotne, iż dla wszystkich obszarów funkcjonalnych zostaną zapisane zasady ich zagospodarowania, które to jako ustalenia planu województwa będą wiążące przy uzgadnianiu studiów gminnych. Zgodnie z ustawowa definicją przez „obszar funkcjonalny" należy rozumieć obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju.

Na obszarze województwa wyznaczono w szczególności trzy obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym.

[55] Dz. U. poz. 961.



Ryc. 108. Obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym, przyjęte przez Zarząd Województwa

Obszary te zostały przyjęte Uchwałą Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie określenia obszarów funkcjonalnych w województwie kujawsko-pomorskim i ich granic.

Określono następujące obszary funkcjonalne w województwie kujawsko-pomorskim:

1) o znaczeniu ponadregionalnym:

a) Miejski obszar funkcjonalny ośrodków wojewódzkich – Bydgoszczy i Torunia,

b) Wiejski obszar funkcjonalny wymagający wsparcia procesów rozwojowych,

c) Obszar funkcjonalny Światowy Rezerwat Biosfery „Bory Tucholskie”;

2) o znaczeniu regionalnym:

a) Miejski obszar funkcjonalny miasta Włocławka,

b) Miejski obszar funkcjonalny miasta Grudziądza,

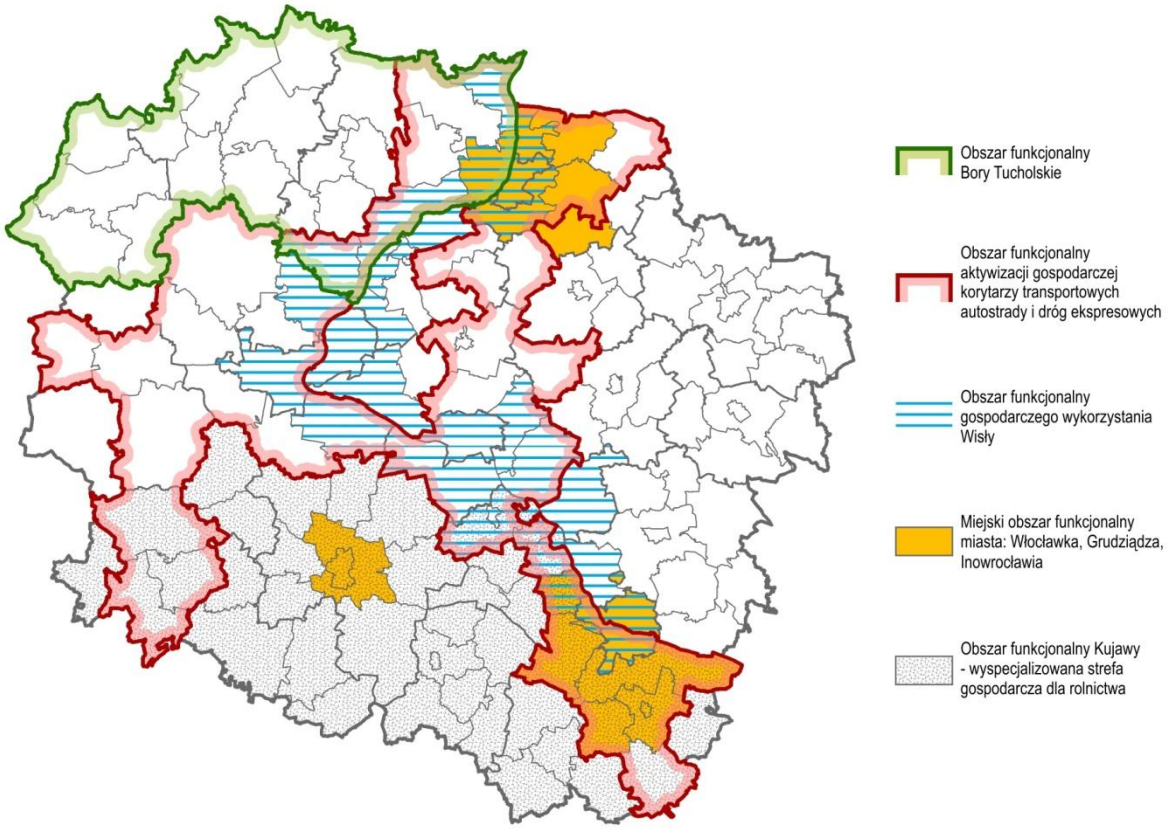
c) Miejski obszar funkcjonalny miasta Inowrocławia,

d) Obszar funkcjonalny Kujawy – wyspecjalizowana strefa gospodarcza dla rolnictwa,

e) Obszar funkcjonalny Bory Tucholskie,

f) Obszar funkcjonalny gospodarczego wykorzystania Wisły,

g) Obszar funkcjonalny aktywizacji gospodarczej korytarzy transportowych autostrady i dróg ekspresowych.



Ryc. 109. Obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym, przyjęte przez Zarząd Województwa

Obszar funkcjonalny to „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju". Obszary funkcjonalne wiążą się z nowym podejściem do planowania rozwoju (zintegrowanym) uwzględniającym różnorodność uwarunkowań społecznych, gospodarczych i terytorialnych poszczególnych obszarów. Przy planowaniu działań bierze się pod uwagę potencjały endogeniczne (wewnętrzne) obszarów, czynniki egzogeniczne (zewnętrzne) oraz zdolność terytoriów do ich wykorzystania.

Duże zróżnicowanie województwa kujawsko-pomorskiego pod względem fizycznogeograficznym, dające podstawy do wyróżnienia licznych obszarów odznaczających się wspólnymi uwarunkowaniami i podobnymi możliwościami rozwoju, wiąże się z potrzebą wyznaczenia, obok obligatoryjnych obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym, również obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym. Obszary te mają istotne znaczenie dla polityki przestrzennej regionu, a ich wyznaczenie ma na celu prowadzenie wspólnej polityki ponad granicami administracyjnymi, zmierzającej do wykorzystania potencjału tych obszarów oraz rozwiązania problemów w nich występujących.

Określone w niniejszej uchwale obszary funkcjonalne stanowią wynik wcześniejszych prac i analiz oraz rozpatrzenia wszystkich zebranych podczas konferencji opiniującej uwag i opinii.

Określenie obszarów funkcjonalnych skutkować będzie określeniem granic i zasad zagospodarowania tych obszarów w planie zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego. Ponadto dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodków wojewódzkich – Bydgoszczy i Torunia, zostanie opracowany plan zagospodarowania stanowiący część planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego. Polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego będzie prowadzona w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego.

Obszary funkcjonalne z zasadami ich zagospodarowania, jako jeden z głównym elementów planistycznych nowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego, będą skutecznym narzędziem kształtowania ładu przestrzennego na obszarze województwa. Jednak opóźnianie sporządzenia projektu, a następnie procesu procedowania planu województwa skutkować będzie nasilaniem niekorzystnych zjawisk w zakresie nieładu przestrzennego na znacznych obszarach województwa.

*

Na kształt przestrzeni mają wpływ procesy społeczno-kulturowe i gospodarcze. Wśród nich najważniejszymi wydają się być: regres demograficzny, bogacenie się społeczeństwa, segregacja przestrzenna mieszkańców, postępująca i niekontrolowana suburbanizacja, rozpraszanie zabudowy, spowolnienie tempa inwestycji budowlanych, rosnące koszty budowy i utrzymania infrastruktury, deficyt dochodów samorządów lokalnych. W obliczu planowanych zmian prawa w zakresie urbanistyki i budownictwa, przede wszystkim wprowadzenia w życie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, należy przyjąć dwa scenariusze rozwoju stanu przestrzeni: 1) po uchwaleniu nowych regulacji prawnych i 2) w sytuacji bez zmian.

Kodeks urbanistyczno-budowlany, wespół z regulacjami „ustawy krajobrazowej" powinien zahamować negatywne tendencje chaosu przestrzennego i niekontrolowanej suburbanizacji, jednak nie odwróci zmian, które zostały już dokonane w przestrzeni – część z nich jest nieodwracalna. Przywracanie ładu przestrzennego będzie procesem długotrwałym, dlatego widoczne efekty działania znowelizowanego prawa pojawią się dopiero za kilka lub kilkanaście lat.

Przy założeniu braku interwencji w system prawny i uwzględnieniu zapisów w planach miejscowych proces zabudowy terenów otwartych i rozpraszanie zabudowy będą postępowały. Nadwyżka terenów inwestycyjnych w stosunku do potrzeb będzie powodować dalsze rozpraszanie zabudowy, a tym samym wzrost kosztów obsługi sieci infrastrukturalnych, dostępu do usług publicznych (Kowalewski i in. 2014). Tym samym tendencje negatywne będą trwać, pogłębiając nieład.

II. Założenia polityki kształtowania ładu przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości działania samorządu województwa

Polityka ładu przestrzennego jest częścią polityki przestrzennej, czyli planowej działalności, polegającej na racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią, a także częścią gospodarki przestrzennej, rozumianej jako świadome kształtowanie przestrzeni w celu osiągnięcia zaplanowanego efektu społecznego, gospodarczego i ochrony środowiska. Celem polityki przestrzennej jest ład przestrzenny, czyli kształtowanie pożądanych struktur przestrzennych oraz dążenie do ich funkcjonalności, w różnych skalach i poziomach gospodarowania: miejscowym (ład miejsca), lokalnym (ład gminny, okolicy), regionalnym (ład wojewódzki), krajowym (ład w skali państwa). Ład przestrzenny leży w interesie społecznym, jest dziełem i wartością grup społecznych, społeczności lokalnych i całego społeczeństwa, a jako dobro wspólne ma charakter dystrybutywny (Parysek 2007: 68). Jednak społeczna potrzeba ładu przestrzennego pojawia się dopiero na pewnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego, wraz ze wzrostem zamożności i świadomości społecznej. Ład przestrzenny odzwierciedla ład społeczny, jest wynikiem, a nie przyczyną złej organizacji życia społecznego. Współczesne społeczeństwo polskie doszło właśnie do momentu, w którym taka potrzeba staje się wyraźna i jest artykułowana przez wiele środowisk.

W obrębie polityki przestrzennej można wyróżnić dwie koncepcje kształtowania przestrzeni: liberalną (rynkową) i planową (regulowaną). Różnice pomiędzy dwoma podejściami uwidoczniono w zestawieniu.

Tab. 3. Koncepcje kształtowania przestrzeni

Wyszczególnienie	Liberalna koncepcja przestrzeni (rynkowa)	Planowa koncepcja przestrzeni (regulowana)
cel	efektywność (zysk)	funkcjonalność
metoda	renta gruntowa	plan
estetyka	pochodną renty (zysku)	pochodną planu
konkurencja	swobodna	ograniczona
prawa właścicielskie	pełne	ograniczone
balans interesów	prymat interesu indywidualnego	interes zbiorowości ważniejszy
podmioty kształtujące przestrzeń	bogaci inwestorzy	decydenci (władze)
ład jako dobro	ład jest barierą w osiąganiu zysków	ład jest dobrem publicznym

Źródło: Opracowanie własne.

Należy podkreślić, że obydwie koncepcje mogą nieść ze sobą zarówno ład lub nieład przestrzenny, ponieważ stan przestrzeni jest wypadkową bardzo wielu uwarunkowań i zależy od dużej liczby czynników i siły aktorów „gry o przestrzeń" (tab. 4).

Tab. 4. Aktorzy gospodarki przestrzennej oraz narzędzia kształtowania ładu

Podmiot	Sfera	Narzędzie	Ramy
ustawodawca	Prawo stanowione krajowe	kataster podatkowy (podatek *ad valorem*)	dobro wspólne
samorządy	Polityka regionalna i lokalna (w tym prawo lokalne)	plan	interes społeczny
mieszkańcy	„Psychika" – świadomość społeczna i postawy	partycypacja	edukacja
inwestorzy	Praktyka inwestorów	inwestycje	prawo

Źródło: Opracowanie własne.

Założenia polityki kształtowania ładu przestrzennego przez samorząd województwa muszą uwzględniać aktualny stan prawny, mieć na uwadze interes społeczny i liczyć się ze zdaniem inwestorów. Jednak większa część pracy nad uzdrowieniem systemu gospodarki przestrzennej w Polsce spoczywa na ustawodawcy. Samorząd wojewódzki może włączyć się aktywnie co najmniej w część działań, zmierzających do poprawy sytuacji. Wśród najpilniejszych postulatów znajdują się (Kowalewski 2012): reforma „zdemoralizowanego" rynku nieruchomości, wprowadzenie kontroli planistycznej, odebranie obywatelom prawa „wolności zabudowy", przywrócenie należnej rangi podstawowym wartościom. Założenia polityki kształtowania ładu przestrzennego muszą uwzględniać zarówno istniejące

uwarunkowania przyrodnicze, społeczne i gospodarcze, jak i możliwości działania samorządu województwa.

Władze województwa kujawsko-pomorskiego, zdając sobie sprawę z odpowiedzialności, jaka ciąży na nich w kwestii zachowania ładu przestrzennego, proponowały w przeszłości szereg działań, mających na celu minimalizowanie negatywnych zjawisk i procesów z tym związanych (*Stosowanie* 2015):

- Marszałek województwa aktywnie uczestniczył w tworzeniu (z inicjatywy Prezydenta RP) ustawy krajobrazowej, wprowadzającej ustalenia dotyczące ochrony krajobrazu;
- w ramach prac nad możliwością rozwoju odnawialnych źródeł energii w regionie zwrócono szczególną uwagę na wpływ inwestycji (o charakterze dominant przestrzennych) na krajobraz;
- z mocy swoich kompetencji w sposób racjonalny analizuje się potrzeby zmian przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze;
- w ramach zwrócenia uwagi na jakość i dostosowanie architektury zabudowy mieszkaniowej do otoczenia przeprowadzono konkursy architektoniczne: „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim" i „Architektura z energią" (dotyczący efektywności energetycznej w budownictwie);
- zarządzeniem Nr 70/2014 Marszałka Województwa z dnia 28 listopada 2014 roku powołano Zespół ds. ładu przestrzennego;
- Idea wykonania opracowania pn: „Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania" uzyskała akceptację Skarbnika i Zarządu Województwa K-P;
- aktualizowany jest plan działań, poprzedzający przyszły program kształtowania ładu przestrzennego w ramach realizacji Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego Plan modernizacji 2020+.

W ramach celu strategicznego SRW „Sprawne zarządzanie" zidentyfikowano następujące przedsięwzięcia, związane z ładem przestrzennym:

1. Opracowanie i wdrożenie regionalnych standardów w dziedzinie ładu przestrzennego.
2. Wykonanie diagnozy stanu ładu przestrzennego w województwie.
3. Utworzenie portalu „Przyjazna przestrzeń".
4. Realizacja projektu „Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni".

2.1. Wymogi ochrony przestrzeni

2.1.1. Wymogi ochrony przestrzeni do uwzględnienia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa

Wymogi ochrony przestrzeni to zestaw warunków, które muszą być spełniane przez politykę przestrzenną. Obejmują wskazania planistyczne, społeczne i ekonomiczne. Wśród wymogów ochrony przestrzeni do uwzględnienia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa znajdują się: postulat wprowadzenia kryteriów ekonomicznych do planowania przestrzennego i monitorowanie procesów przestrzennych.

Według A. Kowalewskiego i innych (2014: 21) najpilniejszym zadaniem władz jest opanowanie chaotycznych procesów urbanizacyjnych poprzez objęcie ich kontrolą planistyczną. Wielkość terenów zabudowy powinna wynikać z rzeczywistych potrzeb i możliwości rozwojowych gmin, zamiast służyć spekulacjom. Konieczne jest wprowadzenie kryteriów ekonomicznych do planowania przestrzennego oraz monitorowanie procesów urbanizacyjnych – te zadania powinny również dotyczyć nie tylko planowania lokalnego, ale także wojewódzkiego. Odpowiednie zapisy w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW) muszą co najmniej ograniczać żywiołową suburbanizację.

Definicje ładu przestrzennego kształtowane przy użyciu metod klasyfikacyjnych opartych o autorytatywnych autorów rozpraw filozoficznych, mogą doprowadzić na życzenie zamawiającego do wyznaczenia zasad harmonii przestrzennej przy pomocy instrumentów matematycznych, geometrii i logiki. Według teorii i praktyki w dziedzinie urbanizacji przestrzeni ład przestrzenny to zagadnienie nie tylko wizualne. Decydenci zmian w przepisach prawa formujących procedury związane z przekształceniami przestrzeni często zapominają o zasadniczym aspekcie przekształceń przestrzennych – regulacji kultury przestrzeni. Kultura przestrzeni określona w interdyscyplinarny sposób poprzez sformułowanie zasad dopuszczających przekształcenia przestrzeni w formie dokumentu planistycznego nie powinna faworyzować wybranych kultur lub wprowadzać hierarchicznych zestawień. Obecnie w planach miejscowych najczęściej spotykane - zgodne z zasadami techniki prawodawczej - wyrażenia, to (cyt.): „zakaz", „dopuszcza się", „od" … „do" … , „należy" pomijają możliwość łączenia kultur o zróżnicowanych wymaganiach. Z przepisów prawa, głównie za sprawą ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, zniknęła możliwość regulowania zapisów dotyczących przestrzeni w formie określeń typu: „zaleca się", „należy dążyć do", „z wykorzystaniem"…, „wzorując się na" …, oraz wszelkie powierzanie decyzji w sprawie ładu przestrzennego subiektywnej ocenie jednej osoby (decydenta) lub wielu osób.

Zgodnie z prawem organy doradcze decydentów – komisje urbanistyczno-architektoniczne, mają prawo do wydawania opinii, które jednak w rozumieniu przepisów prawa nie mają żadnej mocy wiążącej – sprawczej, a zatem mogą stanowić jedynie zasłonę dla działań bliżej nieokreślonych (Czy mają służyć ograniczeniu odpowiedzialności decydentów za podjęte decyzje przestrzenne?).

Samorząd województwa, w tym kujawsko-pomorskiego, w obecnym stanie prawnym nie dysponuje skutecznymi narzędziami ograniczania żywiołowej urbanizacji. Obecnie, jeszcze obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego uchwalony w 2003 r., jest niewystarczająco skutecznym narzędziem dla przestrzegania ładu przestrzennego przy uzgadnianiu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Jeszcze w mniejszym stopniu plan regionalny jest skuteczny przy uzgadnianiu planów miejscowych, bowiem żadne z zadań ponadlokalnych realizujących cele publiczne, które zostały określone w planie, nie dotyczy zagadnień ładu przestrzennego.

Uściślanie zasad ładu przestrzennego poprzez określanie parametrów matematycznych (geometrii, proporcji, wielkości odniesionych do powierzchni terenu inwestycji w poszczególnych strefach urbanizacji – transectu), jednoznacznych, wizualnych (np. kolorystyka), a pominięcie zasad spójności kulturowej, opartej na współistnieniu wielokulturowych społeczności, może wywoływać poważne konflikty społeczne, a w konsekwencji nawet wojny, czego przykłady w latach 90. miały miejsce na terenie byłej Jugosławii.

Wielokulturowość, dla której nasz kraj przez wieki był azylem, może zostać zagrożona poprzez określenie np. zakazu stosowania szczególnych cech niektórych z nich. Za najbardziej niebezpieczne należy uznać formułowanie tych zasad na szczeblu regionalnym czy krajowym. Inną kwestią jest kultywowanie wzorów kulturowych, zbieranie i archiwizacja cech miejscowych poprzez budowę zbiorów materiałów historycznych architektury i urbanistyki oraz ich publiczne udostępnianie, między innymi w celu wykorzystania przy formułowaniu zaleceń w aktach prawa miejscowego, o ile przepisy prawa na to pozwolą, bo dzisiaj nie pozwalają. Oczywiście najlepszą formą ochrony przestrzeni jest jej „nieużywanie" (zakaz przekształcania), a więc budowa parków, rezerwatów, skansenów, itp. Jeżeli jednak mamy przestrzeń użytkować, powinniśmy mówić nie o ochronie, ale o deformacji, a coraz częściej także o jej kreacji.

2.1.2. Wymogi ochrony przestrzeni i propozycje działań naprawczych do uwzględnienia w kujawsko-pomorskim programie kształtowania ładu przestrzennego oraz „Planie działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim"

Program jest pojęciem szerszym i bardziej ogólnym niż plan, oznacza zbiór rzeczy, przewidzianych dla osiągnięcia konkretnego rezultatu. Plan to zestaw działań, pomyślanych jako sposób do wykonania lub osiągnięcia czegoś. Program jest ogólniejszy i ma charakter postulatywny, a plan jest bardziej szczegółowy i obowiązujący. Program powinien zawierać wykaz warunków i działań, umożliwiających kształtowanie ładu przestrzennego, a plan – listę konkretnych działań.

Kujawsko-pomorski program kształtowania ładu przestrzennego ma stanowić dla samorządu wojewódzkiego i władz lokalnych punkt odniesienia dla polityki przestrzennej i działań kształtujących przestrzeń. Jego konkretyzacją powinien być plan działań w zakresie kształtowania ładu przestrzenne-

go w województwie kujawsko-pomorskim. Obydwa dokumenty powinny być skoordynowane ze strategią rozwoju i planem zagospodarowania województwa.

Aktualnie projektant planu miejscowego przygotowując się do pracy z samorządem (w dowolnym obszarze województwa) musi samodzielnie budować bazę informacyjną o kulturze społeczności, dla której opracowuje projekt planu miejscowego lub opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ponieważ baza opracowań historycznych poprzez zmiany administracyjne nie jest ogólnodostępna, a ta którą dysponują samorządy, nie jest na bieżąco aktualizowana zwłaszcza pod względem techniki przekazu.

Jednym z wymogów, jaki można by określić przy opracowaniu dokumentu planistycznego dla gminy, jest wymóg ujawniania w gminnych dokumentach planistycznych historycznej drogi przekształceń w zagospodarowaniu przestrzeni obszaru kulturowego do którego należy gmina, w oparciu o przygotowane przez specjalistów odpowiednie opracowania planu województwa, z częścią graficzną z dokładnością skali 1:50 000 (skala map tematycznych z lat 80. i wcześniejszych).

Uproszczenia kreatorów wizji na temat urbanizacji zapominają o zasadzie konwergencji w rozwoju potrzeb w świecie zglobalizowanej informacji. Badania złożoności i różnorodności kultur doprowadzają do bardzo zróżnicowanych wniosków, które zaprzeczają uniwersalnym teoriom przemian w urbanizacji. Przykład miasta Detroit (USA), którego bankructwo w 2013 roku wykazało granice rozwoju materialnego wobec kulturowej deformacji, dzisiaj jest obecnie przykładem przestrzeni w trakcie rewitalizacji. Rewitalizacji nie można porównać z odbudową po zrównaniu miasta z ziemią. Miasto Detroit, pomimo upadku gospodarczego, pozostało żywe. Nie opuścili go wszyscy mieszkańcy. Jest ono nadal żywym organizmem.

Przykład Wyspy Młyńskiej (ryc. 110) w Bydgoszczy pokazuje złożoność problematyki rewitalizacji w przypadku chęci zachowania walorów historycznych, pozostałości po zdewaluowanej tkance budowlanej. Z jednej strony widoczna jest spójność w nawiązywaniu formalnym nowych obiektów do walorów sąsiedniej historycznej zabudowy, a z drugiej strony są widoczne poważne utrudnienia w adaptacji zabytków do współczesnych funkcji.



Ryc. 110. Wyspa Młyńska w Bydgoszczy jako przykład udanej rewitalizacji śródmiejskiej

Źródło: Jan Wojciech Skowroński.

Budowa bazy informacji zawierającej wyniki badań kulturowych dotyczących przekształceń przestrzennych na poziomie regionu może stanowić dobrą podstawę do formułowania kierunków rozwoju dla bogato zróżnicowanej kulturowo przestrzeni. W bazie takiej nie powinna być widoczna hierarchiczność wyodrębnionych kultur.

Przykładem dylematów kształtowania przestrzeni jest dążenie do zmian sylwety miasta poprzez wprowadzanie dominant wysokościowych, która to kwestia ma zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników. Jeżeli sylweta miasta jest chroniona prawem, nie ma większych problemów z wyznaczaniem granic wysokości zabudowy (ryc. 111).



Ryc. 111. Historycznie ukształtowana sylweta miasta, wyznaczająca nieprzekraczalną wysokość zabudowy w panoramie Torunia

Tam, gdzie występują wielowątkowe widoki, wyznaczanie granic wysokości zabudowy stanowi poważny problem i każda nowa dominanta wymaga niezależnych decyzji, które stanowią podstawy sporów o priorytety w wyróżnianiu form przestrzennych.



Ryc. 112. Dwie panoramy wedutowe – przykłady ładu i nieładu architektonicznego: zrekonstruowana, planowa zabudowa nabrzeża Motławy w Gdańsku i ewolucyjna, bezplanowa zabudowa miasta.

Źródło: Jan Wojciech Skowroński.

Zagadnienie ładu przestrzennego w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego

W przyjętym przez władze samorządowe województwa kujawsko-pomorskiego podstawowym dokumencie rozwoju „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+" (SRW) kwestie ładu przestrzennego zostały sformułowane w ramach celu strategicznego „Sprawne zarządzanie" (s. 55-62), który zakłada m.in. poprawę zarządzania przestrzenią województwa. Wśród zadań służących realizacji tego celu zostały wymienione: 1) Wykonanie diagnozy stanu ładu przestrzennego w województwie; 2) Utworzenie portalu „Przyjazna przestrzeń"; 3) Opracowanie regionalnych standardów w dziedzinie ładu przestrzennego; 4) Wdrożenie regionalnych standardów w dziedzinie ładu przestrzennego. Ponadto, z kwestiami ładu przestrzeni związane są inne zadania, m.in. opracowanie i wdrożenie przestrzennych założeń eksploatacji kopalin jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa, a także opracowanie i wdrożenie przestrzennych założeń rozwoju OZE („Przestrzeń dla OZE") jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa oraz wspierania rozwoju OZE dostosowanych do walorów środowiskowych. Diagnoza oraz regionalne standardy w dziedzinie ładu przestrzennego zostały wskazane do corocznego monitoringu jako przedsięwzięcia mające kluczowe znaczenie dla rozwoju województwa.

Dla osiągnięcia celów Strategii w zakresie ładu przestrzennego ma powstać Kujawsko-Pomorski Program Kształtowania Ładu Przestrzennego. Jego celem jest poprawa zarządzania przestrzenią województwa i kształtowanie ładu przestrzennego. Program zakłada stosowanie interaktywnych narzędzi informatycznych oraz rzeczywistej partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego (Wajer 2016). Wśród zagadnień objętych programem wymieniono następujące kwestie (Strategia 2013): „założenia koordynacji procesu planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzeni; kształtowanie właściwych postaw społecznych odnośnie ładu przestrzennego; założenia eksploatacji kopalin jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa; założenia rozwoju OZE jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa; założenia poprawy efektywności energetycznej budynków oraz termomodernizacji; promocja dobrych praktyk w zakresie opracowywania dokumentów planistycznych; promocja dobrych praktyk w zakresie nowoczesnych technik projektowania i budowy budynków, tzw. zielone budownictwo – konkursy architektoniczne". Za przygotowanie i wdrożenie programu odpowiada Departament Planowania Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego.

Określone w dokumencie strategicznym działania i programy mają służyć poprawie jakości życia człowieka i jego otoczenia: miejsca zamieszkania i jego aktywności, środowiska przyrodniczego i kulturowego, które znajduje swój wyraz w wysokiej jakości krajobrazie. Oczekuje się, że po wdrożeniu programu kształtowania ładu oraz innych synergicznych działań, nastąpi poprawa spójno-

ści przestrzennej i podniesienie atrakcyjności przestrzeni województwa, poprawa efektywności energetycznej, zmiana mentalności mieszkańców województwa i pracowników organów samorządowych zarządzających przestrzenią, zwiększenie udziału społeczności lokalnej w racjonalnym i ekologicznym kształtowaniu przestrzeni i architektury – w poczuciu odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, budowę wspólnoty i tożsamości lokalnej i regionalnej, jak również zwiększenie – poprzez partycypację społeczną – poziomu świadomości ekologicznej i estetycznej, a tym samym wzrost kapitału społecznego. Listę kierunków i programów sformułowanych w celach strategicznych SRW, związanych z ładem przestrzennym, zamieszczono w załączniku nr 2.

2.1.3. Wymogi ochrony przestrzeni w regionalnych zasadach i standardach kształtowania ładu przestrzennego

Nie istnieje jeden wzorzec ładu przestrzennego, ponieważ każda społeczność, zamieszkująca jakieś terytorium, konstytuująca terytorialny system społeczny, tworzy własny model przestrzeni. Istnieją natomiast uniwersalne zasady, które pozwalają kształtować i oceniać przestrzeń z estetycznego, strukturalnego i funkcjonalnego punktu widzenia. Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego powinny być zbiorem reguł uwzględnianych w trakcie tworzenia planu wojewódzkiego, jak również adresowanych do samorządów lokalnych.

Przed sformułowaniem wskazań dla przyszłości przestrzeni powinno się poznać jej kontekst (stan) kulturowy i potrzeby jej mieszkańców. W obszarach niejednolitych kulturowo nie powinno się narzucać hierarchii ważności i standardów ogólnych, atrybutów przestrzeni dla całego obszaru (np. województwa), ponieważ wówczas będą one odbierane różnie i mogą być przyjęte z otwartymi ramionami przez jednych, a zanegowane przez drugich. Praktyka pracy z samorządami wskazuje, że to, co jedni nazwą ładem, inni mogą określać jako „totalny bałagan". Uniwersalizacja w architekturze nie była nigdy oceniana pozytywnie przez historię, choć miała wielu protektorów.

Jako punkt wyjścia do sformułowania regionalnych standardów może służyć zestaw uniwersalnych zasad polityki zagospodarowania przestrzennego, zapisanych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, które zostały sformułowane następująco (KPZK 2030, s. 71): równowaga przyrodnicza, racjonalność ekonomiczna, regeneracja przestrzeni, przezorność ekologiczna, kompensacja ekologiczna, hierarchiczność celów, planowanie strefami, partycypacja społeczna.

Zasady ładu przestrzennego

Ogólne zasady ładu przestrzennego są zbieżne z zasadami planowania przestrzennego, zawartymi w stawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, których szczegółowe specyfikacje są wymienione w stosownych aktach prawnych, odnoszących się m.in. do urbanistyki i architektury, krajobrazu, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, walorów ekonomicznych przestrzeni, prawa własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, interesu publicznego, potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej.

Wśród wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni, ustawa o p.z.p. (2003) wymienia potrzeby: minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego, przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, lokalizowanie nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i uzupełnianie istniejącej zabudowy, na terenach z najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci komunalne. Z samej definicji ładu wynika zakres uwarunkowań i wymagań, które ład uwzględnia: funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Podstawowe standardy planistyczne są określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[56], natomiast podstawowe standardy architektoniczno-urbanistyczne są zawarte w Prawie budowlanym[57], a także w:

– rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[58],

– rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[59],

– rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego[60],

– rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy[61],

– ustawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków[62].

Zasady urbanistyczne zostały zawarte w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego (2016).

Dla praktycznej realizacji polityki przestrzennej województwa konieczne jest zapewnienie pełnej zgodności działań inwestycyjnych z założeniami kształtowania ładu przestrzennego. W szczególności projekty współfinansowane ze środków UE powinny wpisywać się w zakres pojęcia ładu przestrzennego w odniesieniu do ukształtowania określonej struktury przestrzeni publicznej oraz jej funkcjonowania. Konieczne jest zachowanie zgodności projektowanych i realizowanych przedsięwzięć z wszelkimi uwarunkowaniami oraz wymaganiami funkcjonalnymi, społeczno-gospodarczymi, środowiskowymi, kulturowymi. oraz kompozycyjno-estetycznymi.

Stanowiskiem z dnia 8 grudnia 2015 r. Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego przyjął dokument pn. „Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego w polityce woje-

[56] Dz. U. Nr 164, poz. 1587.
[57] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.), dalej: „Prawo budowlane".
[58] Dz. U. Nr 164, poz. 1588.
[59] Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.
[60] Dz. U. poz. 462 ze zm.
[61] Dz. U. Nr 164, poz. 1589.
[62] Dz. U. z 2014 poz. 1200 ze zm.

wództwa kujawsko-pomorskiego". Zawiera on standardy kształtowania ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim oraz kryteria spełniania tych standardów, w odniesieniu do dwóch rodzajów konkursów dla przedsięwzięć realizowanych w ramach projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020: z zakresu termomodernizacji i inwestycji w infrastrukturę przedszkolną.

W związku z kolejnymi konkursami wiążącymi się z realizacją przedsięwzięć kubaturowych i zagospodarowaniem terenu, zaistniała potrzeba przystosowania „Regionalnych zasad …" do potrzeb tych postępowań konkursowych. W związku z tym w dniu 15 czerwca 2016 r. Zarząd wprowadził niezbędne poprawki formalne pozwalające na zastosowanie dokumentu „Regionalnych zasad …" do oceny innych planowanych przedsięwzięć pod kątem spełniania wymogów ładu przestrzennego. Istniejące zapisy w rozdziale 6 dotyczące tylko „modernizacji energetycznej budynków publicznych" i „inwestycji w infrastrukturę przedszkolną" rozszerzono o wszystkie projekty – wnioski konkursowe, związane z realizacją, przebudową lub rozbudową zabudowy kubaturowej i zmianami zagospodarowania terenu.

Przyjęto następujące standardy kształtowania ładu przestrzennego w celu określenia kryteriów oceny przedsięwzięć finansowanych z RPO:

1) elewacje budynku harmonizują z innymi budynkami istniejącymi w bezpośrednim i bliskim sąsiedztwie, lub w przypadku braku tzw. „dobrego sąsiedztwa", poprawiają estetykę przestrzeni w której funkcjonują,
2) pokrycie dachowe budynku harmonizuje z innymi zadaszeniami budynków w sąsiedztwie, lub w przypadku braku tzw. „dobrego sąsiedztwa", poprawia estetykę przestrzeni w której funkcjonuje,
3) budynki objęte projektem, poprzez proponowane rozwiązania korzystnie podkreślają indywidualny charakter architektoniczny obiektu, nie stwarzają dysonansu w otoczeniu oraz nie wpływają na degradację krajobrazu,
4) obiekty nie wpływają na pogorszenie jakości przestrzeni publicznej oraz degradację otoczenia przyrodniczego,
5) wkomponowanie urządzeń OZE w bryłę obiektu (elewacja, dach) uwzględnia jego kolorystykę, w miarę możliwości unikanie eksponowania urządzeń OZE na elewacji frontowej.

„Regionalne zasady …" określają następujące szczegółowe kryteria preferencji:

a) materiały wykończeniowe dachów:
   - dachówka ceramiczna w kolorach naturalnych (odcienie terakoty, brązu, bordo, szarości i czerni), dopuszcza się kolorystykę inną, niż określona w „standardach", pod warunkiem, że inwestor udowodni, iż jest ona identyczna jak istniejąca w najbliższym sąsiedztwie lub harmonizuje z obszarem oddziaływania obiektu, w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane oraz nie zalicza się do barw jaskrawych i intensywnych,
   - gont drewniany, strzecha lub łupek kamienny (pod warunkiem, że takie pokrycie dachowe było pierwotnie zastosowane w budynku remontowanym lub w sytuacji budynku projek-

towanego, jest to nawiązanie do pokrycia dachowego znajdującego się przynajmniej na jednym budynku w sąsiedztwie),

- blacha w kolorze stalowym lub miedziana,
- dopuszcza się zastosowanie innych rodzajów pokrycia dachowego w kolorach naturalnych (odcienie terakoty, brązu, bordo, szarości i czerni), dopuszcza się kolorystykę inną, niż określona w „standardach", pod warunkiem, że inwestor udowodni, iż jest ona identyczna jak istniejąca w najbliższym sąsiedztwie lub harmonizuje z obszarem oddziaływania obiektu, w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane oraz nie zalicza się do barw jaskrawych i intensywnych; nie dopuszcza się stosowania pokrycia dachowego z blachy trapezowej i powłok lakierowanych z połyskiem,
- dopuszcza się dachy płaskie (bez określania rodzaju i kolorystyki pokrycia dachowego).

b) materiały wykończeniowe elewacji:

- tynk w kolorach: odcienie białego, beżu, szarości, (dopuszcza się kolorystykę inną, niż określona w „standardach", pod warunkiem, że inwestor udowodni, iż jest ona identyczna jak istniejąca w najbliższym sąsiedztwie lub harmonizuje z obszarem oddziaływania obiektu, w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane oraz nie zalicza się do barw jaskrawych i intensywnych – wskazane kolory z dużą domieszką bieli),
- drewno w elewacji (w tym drewniana stolarka okienna i drzwiowa oraz drewniane balustrady) – w kolorze naturalnym, bejcowane lub barwione inną substancją drewnochronną z zachowaniem widoczności struktury drewna (lub imitacja drewna o takich samych walorach plastycznych),
- cegła naturalna jednobarwna lub okładzina klinkierowa w odcieniach terakoty, brązu lub szarości lub imitacja cegły naturalnej,
- kamień naturalny lub imitacja kamienia naturalnego,
- okładziny z blachy w kolorze stalowym, z wykluczeniem blachy trapezowej,
- płaszczyzny oszklone,
- stolarka okienna i drzwiowa (nie drewniana) – kolory zastosowane w elewacji, odcienie brązu lub stolarka aluminiowa niebarwiona,
- rynny i rury spustowe – kolory zastosowane w elewacji, dachu lub stolarce okiennej i drzwiowej,
- balustrady balkonowe (nie drewniane) – kolory zastosowane w elewacji, dachu lub stolarce okiennej i drzwiowej, preferowana metaloplastyka w kolorach naturalnych (w odcieniach szarości, czerni i brązu) lub aluminiowa niebarwiona, o zminimalizowanej ornamentyce,
- nie dopuszcza się stosowania okładzin z tworzyw sztucznych typu siding.

c) reklamy:

   – na budynku wyłącznie reklamy działalności prowadzonej w budynku,

   – metaloplastyka w kolorach naturalnych (w odcieniach szarości, czerni i brązu),

   – reklama nie może wielkością przesłaniać detalu architektonicznego otworów okiennych i drzwiowych elewacji – dopuszcza się reklamy sytuowane nad oknami pierwszej kondygnacji, nad drzwiami wejściowymi i obok drzwi wejściowych.

d) ogrodzenia:

   – kolorystyka i zastosowane materiały zgodne z rodzajem i kolorem materiałów zastosowanych na budynku: dotyczy to koloru tynku, rodzaju okładziny, nakrycia słupków,

   – dopuszcza się ogrodzenia z siatki i panelowe z siatki w kolorze ciemnej zieleni oraz ogrodzenia gabionowe,

   – metaloplastyka w kolorach naturalnych (w odcieniach szarości, czerni i brązu), a także aluminiowa o zminimalizowanej ornamentyce,

   – nie dopuszcza się stosowania ogrodzeń betonowych prefabrykowanych i z tworzyw sztucznych.

e) nawierzchnie przy budynkach (nie dotyczy dróg publicznych):

   – dopuszcza się nawierzchnie kamienne, betonowe, z cegły klinkierowej, żwirowe lub z kruszywa naturalnego oraz tzw. bezpieczne (z granulatu gumowego – kostka, płyty, wylewane),

   – dopuszcza się nawierzchnie w kolorach naturalnych (w odcieniach szarości, czerni i brązu),

   – dopuszcza się zastosowanie maksymalnie dwóch kolorów na nawierzchniach w obrębie działki lub terenu przynależnego do budowanego lub remontowanego budynku.

f) zieleń towarzysząca: projekty nowych budynków oraz podejmowane remonty zewnętrzne lub przebudowa, powinny każdorazowo uwzględniać urządzenie nowej lub adaptację istniejącej zieleni towarzyszącej na terenie związanym z danym budynkiem z wprowadzaniem (tam gdzie jest to możliwe) zieleni żywopłotowej wzdłuż ogrodzenia.

W wyniku doświadczeń Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku, które dotychczas oceniło ponad 250 wniosków konkursowych dla realizacji kilku działań w ramach RPO 2014-2020, poprawiono kilkadziesiąt projektów, których pierwotne wersje nie były zgodne z „Regionalnymi zasadami …". Poprawione projekty doprowadziły do osiągnięcia konsensusu pomiędzy interesem beneficjentów, którzy zwiększyli swoje szanse na dofinansowanie projektów, a władzami województwa, poprzez skuteczne kształtowanie ładu przestrzennego w oparciu o w/w „Regionalne zasady …".

Uwarunkowania prawne działań horyzontalnych w polityce przestrzennej

Ramy dla kształtowania ładu w przestrzeni jako celu polityki przestrzennej tworzą dokumenty europejskie: Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego, Karta Lipska, Europejska Agenda Terytorialna, Europejska Konwencja Krajobrazowa; oraz krajowe: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Polska Polityka Architektoniczna oraz wojewódzkie: Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa oraz Strategia Rozwoju Województwa.

Strategia wojewódzka zakłada „*wykonanie diagnozy stanu ładu przestrzennego w województwie*" oraz „*opracowanie i wdrożenie regionalnych standardów w dziedzinie ładu przestrzennego*". Zadania powinny zostać skonkretyzowane w formie postulowanego „Kujawsko-pomorskiego programu kształtowania ładu przestrzennego", który ma na celu poprawę zarządzania przestrzenią województwa i kształtowanie ładu przestrzennego. W programie przewidziano zastosowanie narzędzi informatycznych oraz „*szerokiej i rzeczywistej partycypacji społecznej w procesach planowania*". Wśród zagadnień objętych programem wymieniono m.in. kształtowanie właściwych postaw społecznych i promocję dobrych praktyk w zakresie nowoczesnych technik projektowania i budowy budynków (konkursy architektoniczne). Strategia nawiązuje do celu 6 dla Polski, sformułowanych w KPZK 2030: „*przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego*".

Na szczeblu lokalnym polityka przestrzenna dysponuje narzędziami planistycznymi: miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz decyzje o warunkach zabudowy (WZ). Relacje pomiędzy planowaniem gminnym a regionalnym wymagają szczególnej uwagi i koordynacji. Wyznacznikiem podziału uprawnień do stanowienia prawa miejscowego w sferze gospodarki przestrzennej powinien być obowiązujący, adekwatny do poziomu odpowiedzialności (właściwie pojmowana subsydiarność) zakres kompetencji: inny na poziomie gminy i inny, odpowiednio wyższy, na poziomie województwa (Stosowanie 2015).

Doskonalone regulacje prawne dotyczące polityki regionalnej powinny:

- poszukiwać symetrii pomiędzy zakresem zagadnień o charakterze przestrzennym, za które samorząd województwa ponosi odpowiedzialność i w zakresie których ustanawia prawo;
- określać zakres, w jakim samorząd województwa powinien w planie zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadzać ustalenia wiążące poszczególne samorządy gmin.

Na podstawie wieloletnich obserwacji nieudanych prób reformowania systemu planowania przestrzennego w Polsce oraz w oparciu o praktykę (relacje pomiędzy uczestnikami różnych poziomów zarządzania przestrzenią) trzeba stwierdzić, że **„zwornikiem" systemu planowania powinien być poziom regionalny**. Dlatego też sejmiki wojewódzkie powinny posiadać kompetencje do tworzenia regionalnych przepisów miejscowych (w tym urbanistycznych) w przypadku braku przepisów krajowych. Zjawiska przestrzenne, które wykraczają poza granice gmin lub wywołują skutki przestrzenne w skali regionu, wymagają regulacji na poziomie województwa. Marszałkowie i zarządy województw powinny otrzymać upoważnienie i kompetencje do merytorycznego (np. na podstawie opinii przygotowywanych przez służby architektów wojewódzkich – takie rozwiązanie przewidywała jedna z wersji, przygotowana przez Komisję Kodyfikacyjną Kodeksu budowlanego) rozstrzygania nieprawidło-

wości w rozwiązaniach planistycznych (odpowiednio samorządowe kolegia odwoławcze powinny zostać pozbawione możliwości merytorycznych rozstrzygnięć, rolę SKO powinny przejąć sądy administracyjne).

Zagospodarowanie przestrzenne jest jednym z najważniejszych instrumentów budowania spójności terytorialnej, a ład przestrzenny jest jednym z wyznaczników spójności systemu społeczno-gospodarczego (Koncepcja 2001). Krytyczna ocena stanu przestrzeni znajduje swoje odzwierciedlenie w raportach, listach otwartych i innych dokumentach wszystkich środowisk związanych z kształtowaniem przestrzeni, architekturą, urbanistyką, wreszcie wszystkich, którym nieobojętny jest rozszerzający się obraz brzydoty współczesnej Polski – braku troski o ład przestrzenny. Znaczący głos w tym dyskursie zabierają ostatnio także instytucje powołane do oceny zjawisk wynikających z nieprawidłowości w różnych sferach naszego życia społecznego i gospodarczego. Rozregulowanie systemu planowania przestrzennego, trwające latami, unaocznił raport NIK z 2014 r., wykazując ten powszechnie znany fakt przy okazji kontroli nieprawidłowości lokalizowania elektrowni wiatrowych, gdzie na ostatnim miejscu uwzględniane (lub nie) były „*walory architektoniczne i krajobrazowe*". Prezydencki projekt ustawy krajobrazowej, pomimo jego zubożenia przez lobbystów (brak dominant urbanistycznych), tak naprawdę zrobił wyłom w murze niechęci do przekazania większych kompetencji samorządom województw w zakresie nieco skuteczniejszego zarządzania przestrzenią regionu, dał też pewne narzędzie samorządom lokalnym do skuteczniejszego egzekwowania ładu na terenie gmin. Niezależnie od tego potrzebne jest nowe prawo regulujące planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce.

Wymogi ochrony przestrzeni i propozycje działań naprawczych powinny być także uwzględniane w przyszłym audycie krajobrazowym, realizowanym na terenie woj. kujawsko-pomorskiego. Powinny one obejmować m.in.: 1) strategiczne kierunki rozwoju przestrzennego, zawarte w PZPW i SRW; 2) powiatowe programy ochrony dziedzictwa kulturowego; 3) zasady kształtowania ładu przestrzennego w woj. kujawsko-pomorskim, sformułowane w niniejszym opracowaniu. Szczegółowe wymagania ładu przestrzennego w audycie krajobrazowym zostaną określone przez ministerstwo. Tzw. ustawa krajobrazowa, której ostateczny zakres objął kwestie audytu krajobrazowego oraz zagadnienia lokalizacji i form reklamy w przestrzeni, pominął zagadnienie dominant krajobrazowych (m.in. elektrownie wiatrowe).

2.1.4. Ład przestrzenny a rozwój zrównoważony

Tekst niniejszego podrozdziału oparto na opracowaniu *Stosowanie zasad ładu przestrzennego w polityce województwa*, powstałego w ramach prac Zespołu ds. Ładu Przestrzennego oraz Pełnomocnika ds. Ładu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu (*Stosowanie* 2015).

Ład przestrzenny jako proces kształtowania i harmonizowania struktur przestrzennych powinien być częścią polityki ładu zintegrowanego, obok ładu społecznego (poprawy jakości życia społeczeństwa), ładu ekonomicznego (efektywny rozwój społeczno-gospodarczy) i ładu ekologicznego

(ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego, utrwalania rozwoju ekologicznie zrównoważonego). Ład zintegrowany ma na celu równoważenie rozwoju (Koncepcja 2012: 163).

W deklaracji z Rio de Janeiro, wśród 27 zasad ogólnych i obowiązków w sprawie środowiska i rozwoju zapisano m.in.: „*aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego*".

Definicja rozwoju zrównoważonego określa go jako „(…) taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń" (Ustawa 2001[63]). Skracając definicję można powiedzieć, że zrównoważony rozwój to taki rozwój który jest :

* pożądany (oczekiwany) społecznie,

* uzasadniony (zasadny) ekonomicznie,

* dopuszczalny przyrodniczo-środowiskowo (ekologicznie).

Zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, powinny być odnoszone do planowania rozwoju i planowania w przestrzeni zarówno obszarów zurbanizowanych, jak i tych pozostałych, a szczególnie dla obszarów objętych ochroną. Jedną z zasad wyżej cytowanej deklaracji jest również reguła: „*ocena oddziaływania na środowisko jako narodowy instrument, musi zostać zastosowana do zamierzonych działań, co do których można się spodziewać, że będą miały znacząco niekorzystny wpływ na środowisko i są przedmiotem podjęcia decyzji przez kompetentne narodowe władze*". Zakres ten w przepisach prawa UE jak i Polski jest uregulowany formalnie oraz stosowany w praktyce. Stosuje się go zarówno w trakcie opracowywania dokumentów (procedura ocen strategicznych) oraz planowania poszczególnych przedsięwzięć (ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko). Omawiany zakres tworzy też jedną z podstawowych zależności między zasadą zrównoważonego rozwoju a zasadą ładu przestrzennego. Wyzwania i cele wyprowadzone z zasad zrównoważonego rozwoju można utożsamiać z celami ładu przestrzennego i planowania przestrzennego. Jako przykład takiego podejścia można przedstawić zakres, jaki wymagany jest w procedurze strategicznej oceny dokumentu, gdzie określa się, analizuje i ocenia:

a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu,

b) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem,

c) istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy o ochronie przyrody,

[63] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627.

d) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu,

e) przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na: różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne – z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy. Każdy z przytoczonych zakresów ukazuje spójność zasady zrównoważonego rozwoju z planowaniem przestrzennym i ładem przestrzennym.

Ład przestrzenny ma nie tylko ścisły związek z jakością środowiska, ale powinien również uwzględniać zmiany klimatyczne i ich skutki. Obszary ładu muszą być odporne na skutki gwałtownych zjawisk atmosferycznych i zmian klimatycznych. Ład przestrzenny powinien przewidywać potencjalne zagrożenia naturalne (geozagrożenia). Zależność ładu/nieładu i klimatu jest obustronna – nieład przestrzenny ma wpływ na klimat, głównie poprzez zwiększoną emisję gazów cieplarnianych (spaliny, zużycie energii elektrycznej). Wśród propozycji działań zaradczych i minimalizujących niekorzystne skutki nieładu na klimat można wymienić: – upowszechnianie urządzeń zasilanych niskoemisyjnymi biopaliwami; – zakupy certyfikowanej zielonej energii; – wykorzystanie fotowoltaiki; – skrócenie dystansów (dróg) dojazdu, przewozu materiałów i surowców. Wśród działań adaptacyjnych znajdują się: decyzje administracyjne zapobiegające budowaniu na osuwiskach i w ich pobliżu, wznoszenie budowli przewciwpowodziowych, modernizacja infrastruktury przeciwburzowej, wzmacnianie skarp i wałów, budowa przepompowni i grodzi.

2.2. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

Konwent Marszałków Województw Rzeczypospolitej Polskiej w swoim stanowisku z 17 października 2013 r. uznał za konieczne wzmocnienie roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni poprzez przeprowadzenie zasadniczych zmian legislacyjnych. Sformułował także oczekiwania samorządów wobec ustawodawcy, które stanowią manifest kształtowania ładu przestrzennego (Stanowisko 2013):

– wprowadzenie hierarchicznego modelu polityki przestrzennej, opartego na spójności polityki krajowej i regionalnej z działaniami gmin w zakresie zagospodarowania terenu;

– odbudowa służb planowania przestrzennego wszystkich szczebli administracji publicznej wraz z określeniem standardów kwalifikacji kadr;

– wprowadzenie obligatoryjności ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa dla planowania lokalnego i zapewnienie spójności z pozostałymi poziomami planowania;

– stworzenie mechanizmów finansowych i prawnych w celu zahamowania presji na tereny nieuzbrojone, niezabudowane i cenne przyrodniczo, koordynowanych na poziomie regionalnym, w tym ograniczenie żywiołowej suburbanizacji, osłabiającej procesy rewitalizacyjne w obszarach miejskich;

– zmiany w systemie gospodarowania przestrzenią i przywrócenie pełnego procesu planistycznego dla inwestycji celu publicznego;

– rozdzielenie prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania i zabudowy, z uwzględnieniem ochrony interesu społecznego;

– powiązanie gospodarowania przestrzenią z rynkową wartością nieruchomości;

– stworzenie systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego jako narzędzia planowania centralnego, regionalnego i lokalnego;

– integracja planowania przestrzennego i programowania strategicznego na wszystkich poziomach polityki rozwoju;

– edukacja i promocja, kształtujące świadomość społeczną i odpowiedzialność mieszkańców za kształt przestrzeni jako dobra wspólnego.

Samorządy oczekują, że proponowane zmiany wzmocnią ich koordynacyjną rolę w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie ponadlokalnym. W kolejnym swoim stanowisku (nr 40 z dn. 2.12.2015 r.) Konwent Marszałków Województw RP podtrzymał i rozwinął swoje stanowisko w sprawie wzmocnienia narzędzi planowania przestrzennego w skali regionalnej i skoordynowania wszystkich poziomów planowania.

2.2.1. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla jednostek samorządu terytorialnego

Kształtowanie ładu przestrzennego jest procesem bardzo złożonym, interdyscyplinarnym, wymagającym zaangażowania wielu specjalistów reprezentujących różne umiejętności (np. nauki społeczne, urbanistyczne, architektoniczne, budowlane, polityczne, ekonomiczne, inżynierii i ochrony środowiska i inne) oraz aktywnej partycypacji społecznej. Wydaje się, że optymalną metodologią (sposobem) dochodzenia do ładu przestrzennego w skali mikro jest następujące postępowanie:

- Dokładne rozpoznanie potrzeb użytkowników analizowanego obszaru (potrzeb społecznych, ekonomicznych, środowiskowych, przestrzennych, instytucjonalno-politycznych, kulturalnych, estetycznych, itd.).
- Skojarzenie koncepcji zintegrowanego rozwoju z istniejącymi koncepcjami cząstkowymi obejmującymi rozpatrywany teren i jego sąsiedztwo.
- Opracowanie planu zagospodarowania terenu wraz z harmonogramem realizacyjnym, harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Podstawowymi instrumentami w dążeniu do racjonalizacji gospodarowania przestrzenią na poziomie gmin powinny być:

– możliwie jak najpilniej zaktualizowane studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, dostosowane do rzeczywistych potrzeb, tj. realnej perspektywy rozwojowej;

– plany miejscowe, dostosowane do tych studiów i zgodne z nimi.

Skutecznym narzędziem kształtowania ładu przestrzennego na poziomie regionalnym jest preferowanie wspierania tych przedsięwzięć ze środków publicznych, które uwzględniają określone zasady i standardy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Przedsięwzięcia inwestycyjne, które będą finansowane ze środków publicznych, dotyczyć będą zarówno realizacji nowych obiektów, jak i przebudowy, rozbudowy i modernizacji obiektów już istniejących. Jednocześnie działania inwestycyjne mogą odnosić się do zmiany funkcji (adaptacje), bądź też do np. inwestycji wynikających z działań rewitalizacyjnych.

W zależności od kategorii i grupy obiektów, działania inwestycyjne można podzielić na kompleksowe oraz częściowe, obejmujące tylko wybrane zmiany np.: wymianę pokrycia dachowego, docieplenie budynku, wymianę stolarki drzwiowej lub okiennej, wyposażenie w odnawialne źródła energii, wymianę urządzeń i instalacji grzewczej, urządzenie dojść i dojazdów, urządzenie zieleni, grodzenie terenu itd. Mogą dotyczyć także wykonania reklam związanych z realizowaną lub planowaną działalnością.

Narzędzia, jakimi dysponuje samorząd województwa, są niewystarczające, aby w sposób skuteczny wypełniać zadanie publiczne, jakim jest racjonalizacja procesów przestrzennych.

Rekomendowanym przesłaniem do władz samorządowych województwa i kraju jest opracowanie instrumentu planowania w kształtowaniu ładu przestrzennego, w postaci zbioru definicji wyrażeń związanych z kształtowaniem przestrzeni uwzględniającego specyfikę fizjograficzną i kulturową obszaru do którego się odnoszą. Może temu służyć zapisanie w prawie, w jednoznaczny sposób, zasad odniesienia wysokości różnych form zwieńczeń budynków, zasad racjonalnych partycypacji w kosztach budowy infrastruktury technicznej i społecznej w powiązaniu z intensywnością wykorzystania terenu inwestycyjnego w zależności od jego usytuowania w strukturze osadniczej. Aktualnie pozostawiono jednostkom samorządu terytorialnego marginalne narzędzia niedostosowane do potrzeb i możliwości finansowych. Organizacja konkursów architektoniczno-urbanistycznych celem realizacji inwestycji gminnych odnosi się głównie do dużych miast, ponieważ mniejsze nie mają dostatecznych możliwości do innego argumentu niż cena (100%).

Indywidualne podejście do kształtowania przestrzeni powinno być mottem dla budowy harmonii z otoczeniem przy uwzględnieniu uwarunkowań kulturowych, przyrodniczych i historycznych. Należy unikać uniwersalizacji w planowaniu przestrzennym na szczeblu regionalnym, ponieważ globalizacja informacji zrobi to za nas. Najlepszym instrumentem planistycznym w kształtowaniu wyobraźni przestrzennej może być wskazanie kulturowych wzorców dla samorządów terytorialnych a także konkursów architektoniczno-urbanistycznych - poprzez utworzenie w planie województwa bazy danych na temat parametrów i barw zabudowy oraz przeobrażeń kulturowych i historycznych przestrzeni i jej bieżącą ewaluację w systemie informacji przestrzennej dostępnej dla samorządów gmin i działających na ich rzecz jednostek projektowych.

***

W trakcie prac nad podstawami programu kształtowania ładu w województwie kujawsko-pomorskim, opierając się na istniejących pracach naukowych i ekspertyzach, dyskusjach w gronie ekspertów i przemyśleniach własnych autorów, sformułowano następujące rekomendacje:

1) Niezbędna jest instrumentalizacja PZPW – zapisy planu muszą być rozpatrywane poprzez pryzmat ich wykonywalności i skutków stosowania (Markowski 2003: 20).
2) Należy wprowadzić zakaz zabudowy na terenach otwartych (wolnych od zabudowy), które nie są objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Spowoduje to istotne ograniczenie stosowania decyzji o warunkach zabudowy w aktualnych warunkach prawnych.
3) Należy wprowadzić obowiązek uwzględniania skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w polityce budżetowej gminy.
4) Politycy powinni łączyć zagadnienie rozwoju społeczno-gospodarczego z zagadnieniami planowania przestrzennego. Podstawą zapisów polityki przestrzennej w planie zagospodarowania przestrzennego województwa powinna być analiza związków między celami strategii rozwoju społeczno-gospodarczego a istniejącymi i pożądanymi sposobami zagospodarowania terenów i jakości zagospodarowania przestrzeni (Markowski 2003: 19).
5) W sytuacji, gdy na skutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wzrosła wartość objętej nim działki, należy bezwzględnie egzekwować obowiązek

wniesienia przez właściciela działki jednorazowej opłaty z tytułu renty planistycznej, która jest dochodem własnym gminy.

6) Należy zwiększyć zakres pokrycia planami miejscowymi. Zasięg pokrycia planistycznego kraju jest niewystarczający i powinien się zwiększyć. Dobrze przygotowane, przemyślane plany miejscowe mogą wspomagać kształtowanie ładu przestrzennego. Podkreślić jednak należy, że daleko ważniejsze od liczby planów miejscowych jest podejście samorządów gmin do granic obszarów objętych tymi planami, umożliwiających rozstrzyganie rzeczywistych problemów w przestrzeni. Inicjatywę w sporządzaniu planów miejscowych powinny przejąć samorządy gmin, obejmując planami obszary kluczowe dla rozwoju, a nie ograniczać się do spełniania partykularnych oczekiwań wnioskodawców – właścicieli i dysponentów gruntów. Wnioski właścicieli i dysponentów gruntów powinny być traktowane jako inspiracja do wykonania analizy celowości podjęcia wnioskowanych prac planistycznych.
7) Należy rekomendować właściwe określenie obszarów funkcjonalnych i oparcie na nich procesu kształtowania ładu przestrzennego poziomu wojewódzkiego. Pozwoli to na lepszą współpracę i koordynację między poszczególnymi obszarami.
8) Należy rozważyć celowość przymusowego „wcielania" gmin do obszaru metropolitalnego, zamiast tego należy wprowadzić na tyle korzystne rozwiązania, aby gminy same zabiegały o ich włączenie.
9) W skali regionalnej zasady lokalizacji wielkogabarytowych obiektów stanowiących dominanty krajobrazowe powinny zostać uregulowane w PZPW, którego ustalenia będą stanowiły wytyczne dla dokumentów planistycznych szczebla gminnego.
10) Propozycje zapisów rekomendowanych do planu zagospodarowania województwa powinny również znaleźć swoje odzwierciedlenie w horyzontalnych zapisach ładu przestrzennego w RPO.
11) Należy zwiększyć faktyczny wpływ i udział społeczeństwa (partycypacja społeczna) w procesie planowania przestrzennego, ponieważ obecnie obserwujemy małe zainteresowanie kwestiami związanymi z ładem przestrzennym.
12) Należy zwiększyć świadomość społeczeństwa poprzez odpowiednie nagłośnienie problematyki znaczenia ładu przestrzennego dla obywateli. Sukces budżetów partycypacyjnych pokazał, że społeczeństwu stan ich otoczenia nie jest obojętny. Należy to zjawisko wykorzystać w celach edukacyjnych i zwiększenia partycypacji społecznej w sprawach „zwyczajnych", a nie tylko kontrowersyjnych i konfliktogennych. Nieocenioną rolę w tym zakresie może spełnić Internet.
13) Według A. Kowalewskiego jedną z przeszkód szerszego udziału społeczności lokalnych w planowaniu przestrzeni jest problem prezentacji planów i projektów urbanistycznych. Prezentacje graficzne są nieczytelne i niezrozumiałe dla większości mieszkańców. Innym mankamentem partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym jest pomijanie w prezentacjach rzeczywistych skutków uchwalanych planów i decyzji lokalizacyjnych (A. Kowalewski 2016).

14) Należy skrócić czaso- i kosztochłonność procedur, co bezpośrednio wiąże się ze zmianą ustawodawstwa.
15) Działania mające na celu likwidację niekorzystnych, degradujących krajobraz elementów, wymagają wsparcia instytucjonalnego.
16) Przeznaczenie środków z RPO dla jednostek samorządów lokalnych i instytucji na wykonanie analiz konfliktów przestrzennych na poszczególnych obszarach, w różnych skalach i o różnym zasięgu – analizy krajobrazowe, mapy konfliktów, itp. z wykorzystaniem między innymi nowych narzędzi informatycznych, np. Infostrady Kujaw i Pomorza.
17) Wszelkie działania realizowane na obszarach cennych kulturowo lub sąsiednich (zachowany tradycyjny układ ruralistyczny, cenne obiekty świadczące o lokalnej tożsamości) należy realizować przy jak najmniejszej ingerencji w cenny obszar. Inwestycje powinny nawiązywać swoją skalą i formą do istniejącego otoczenia, zabudowy, układu urbanistycznego itp.
18) Wszelkie przedsięwzięcia wpisujące się w działania rewitalizacyjne odpowiednio przygotowane, uwzględniające różne aspekty rewitalizacji, pozwolą na osiągnięcie lepszych synergicznych efektów.

Rekomendacje wypływające ze specyfiki RPO

Zgodnie z *Umową Partnerstwa 2014-2020* (UP 2014-2020), *Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020* (RPO WK-P) powinien być wdrażany w sposób umożliwiający realizację celów przestrzennych wynikających z krajowych dokumentów strategicznych[64], w tym m.in. *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* 2030 (KPZK 2030).

Spotykamy się tutaj z sytuacją, gdy działania w ramach RPO WK-P powinny być realizowane zgodnie z obowiązującym prawem, a zarazem też zgodnie z dokumentem, który proponuje przeorganizowanie dotychczasowego systemu prawnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego i wprowadzenie wielu nowych rozwiązań i standardów w tym temacie. Powodem występowania tej swego rodzaju sprzeczności jest z jednej strony wadliwe prawo oraz niewłaściwe jego stosowanie, a z drugiej strony chęć jego naprawy.

W przypadku RPO WK-P nie powinniśmy oczywiście kwestionować projektów realizowanych na podstawie i w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. Można jednak w określonych przypadkach narzucić odpowiednie standardy przestrzegania ładu przestrzennego, zgodne m.in. z założeniami KPZK 2030, i promować projekty je spełniające. Standardy te nie mogą się jednakże kłócić z obowiązującym prawem. Co do projektów zaś, należy też mieć na względzie fakt, iż najczęściej są to projekty punktowe, obejmujące określony skrawek terenu, na którym są realizowane i z reguły nie mogące mieć wpływu na stan otaczającej je przestrzeni. Dlatego też w perspektywie finansowej 2014-

[64] *Umowa Partnerstwa 2014-2020*, grudzień 2015, s. 177.

2020 położono duży nacisk na kompleksowe spojrzenie na problemy, które powinny być rozwiązywane przy pomocy środków unijnych.

W czasie wdrażania RPO WK-P spotykamy się z szeregiem różnego rodzaju strategii i planów, które w większym lub mniejszym stopniu wpływają na kształtowanie przestrzeni. Możemy tu wymienić chociażby gminne programy rewitalizacji, plany mobilności miejskiej, lokalne strategie rozwoju, plany gospodarki niskoemisyjnej, czy też strategie obszarowe[65]. Każdy z tych planów powinien całościowo i kompleksowo zbadać zagadnienie oraz zaproponować kompleksowe rozwiązania. Tym samym powinniśmy oczekiwać, że wynikające z planów działania i projekty realizować będą spójną wizję, zarówno w odniesieniu do przedmiotu planu, jak i zagadnień przestrzennych. Biorąc z kolei pod uwagę, że:

- należy zakładać, iż w najbliższych latach zostaną wprowadzone zmiany w prawie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego, realizując choćby w części postulaty zawarte w KPZK 2030 oraz w innych dokumentach i opracowaniach sugerujących konieczność dokonania zmian,
- wymogi RPO WK-P w zakresie ładu przestrzennego opracowywane są w sposób uwzględniający (o ile to możliwe) postulowane zmiany w podejściu do tematu polityki przestrzennej,
- trafność i duża waga postulowanych zmian, a także fakt, że w wielu dokumentach i opracowaniach spostrzeżenia dotyczące rozwiązania problemu powstawania nieładu przestrzennego są podobne[66],
- stosowanie zmienionego podejścia do zagadnienia ładu przestrzennego powinno być równoznaczne ze świadomym podejściem do realizacji nadrzędnego interesu publicznego.

Przygotowywane plany i programy powinny być sporządzane z uwzględnieniem nowego spojrzenia na ład przestrzenny. Wszelkie programy powinny być przygotowywane z uwzględnieniem m.in. kwestii społecznych, przestrzennych, środowiskowych oraz związanych z adaptacją do zmian klimatu. Szczególnie warto zwrócić uwagę na tę ostatnią kwestię, ponieważ zagadnienie to tak naprawdę od niedawna jest w szerszym stopniu zauważane przy formułowaniu programów i planów. Adaptacja do zmian klimatu w polityce Unii Europejskiej staje coraz ważniejszym zagadnieniem. Widać to już w bieżącej perspektywie, gdyż większość z programów operacyjnych finansuje zarówno działania mitygacyjne (łagodzące), jak i adaptacyjne. Biorąc pod uwagę zmieniający się klimat na Ziemi, występowanie coraz częstszych zjawisk klimatycznych i realny ich wpływ na otoczenie społeczne, przyrodnicze i gospodarcze, to aspekt klimatyczny będzie coraz szerzej dyskutowany i uwzględniany.

Aspekt klimatyczny w odniesieniu do planowania przestrzennego zauważono już w KPZK 2030. Krajowy plan adaptacji do zmian klimatu (SPA 2020)[67] zaś wręcz postuluje zmiany w systemie

[65] Zaliczamy do nich: strategię ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych), strategie OSI (Obszarów Strategicznej Interwencji) i strategie ORSG (Obszarów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego).

[66] Z dokumentów i opracowań w sposób dogłębny odnoszących się do zagadnienia i postulujących określone rozwiązania należy, oprócz KPZK 2030, wymienić chociażby *Przestrzeń życia Polaków* (Sepioł 2014) oraz *Polska Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury* (2011). Nie bez znaczenia jest też *Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 17 października 2013 r. w sprawie wzmocnienia roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni*.

[67] *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, październik 2013.

prawnym planowania przestrzennego w kierunku szerokiego uwzględnienia aspektów klimatycznych. Niezbędne jest przystosowanie polskiej przestrzeni do nowych uwarunkowań klimatycznych. Dokument ten mówi wprost, że „pomiędzy zagospodarowaniem przestrzennym a zmianami klimatu oraz koniecznością adaptacji do zmian klimatu występuje sprzężenie zwrotne”[68].

RPO WK-P szeroko wspiera inwestycje realizujące cele klimatyczne Unii Europejskiej. Wnioskodawcy zobowiązani są odnieść się do kwestii klimatycznych w dokumentacji projektowej. Kwestie te badane są również w poszczególnych obszarach w procedurze oceny projektów. Obecnie w realizacji RPO WK-P aspekt klimatyczny jest szczególnie mocno uwypuklony w odniesieniu do działań mitygacyjnych (takich jak np. termomodernizacja oraz rozwój transportu zbiorowego i rowerowego). Należy jednak oczekiwać, że z czasem będą również bardziej zauważane i szerzej wspierane działania adaptacyjne. W przypadku zaś zaistnienia kolejnej unijnej perspektywy finansowej, biorąc pod uwagę dotychczasowe tendencje, możemy z dużym prawdopodobieństwem oczekiwać położenia jeszcze szerszego niż obecnie nacisku na kwestię adaptacji do zmian klimatu. Tak więc właściwe uwzględnienie przy planowaniu polityki rozwojowej tej kwestii ułatwi, a w niektórych obszarach wręcz umożliwi, ubieganie się o środki unijne. Co najważniejsze, uwzględnienie zagadnienia adaptacji do zmian klimatu leży w naszym własnym interesie.

Zarys planu działań kształtujących ład przestrzenny w województwie

Tekst podrozdziału oparto na dokumencie pt. *Informacja o planie działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim*, powstały w ramach prac Pełnomocnika Marszałka ds. ładu przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu (Wajer 2016).

Plan działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego powinien być oparty na programie kształtowania ładu i być jego operacyjnym uszczegółowieniem. Plan jest narzędziem polityki przestrzennej samorządu województwa, ma jednak ograniczone możliwości oddziaływania na głównych aktorów gospodarki przestrzennej z powodu uwarunkowań prawnych. Rzeczywistymi adresatami postulowanych zmian w zakresie ładu są podmioty tworzące ład przestrzenny: w obszarze prawa krajowego – ustawodawca, w zakresie polityki przestrzennej – samorządy lokalne, w przypadku świadomości społecznej – mieszkańcy, a w kontekście praktyki gospodarczej – inwestorzy. Tam kierowane powinny być postulaty i działania zmierzające do zmian w zakresie ładu. Narzędziami zmian są (odpowiednio): kataster, plan, edukacja oraz partycypacja społeczna połączona z instrumentami finansowymi.

Z formalnego punktu widzenia plan powinien składać się przynajmniej z trzech części: 1) ustaleń wiążących; 2) katalogu dobrych praktyk; 3) działań popularyzatorskich. W ujęciu przedmiotowym plan działań powinien uwzględniać obszary: wiedza i edukacja, świadomość społeczna, planowanie partycypacyjne, regulacja i egzekucja praw, praktyka planistyczna, innowacje technologiczne (m.in. efektywność energetyczna), rewitalizacja przestrzeni publicznych, ekonomika przestrzeni (efektywność ekonomiczna), projektowanie architektoniczne (m.in. konkursy).

[68] Tamże, s. 30.

W ramach prac nad celami strategicznymi rozwoju województwa, wypracowanymi przez Zespół ds. Ładu przestrzennego (14.01.2013), sformułowano następujące obszary działań, objętych planem:

I. Podniesienie poziomu świadomości i zmiana mentalności mieszkańców województwa w zakresie ładu przestrzennego

1. Edukacja dzieci i młodzieży w zakresie zagadnień związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego:
   - wprowadzenie do programu edukacji dzieci i młodzieży bloku zagadnień dotyczących ładu przestrzennego (możliwość wykorzystania nowych narzędzi edukacyjnych, w tym tablic interaktywnych);
   - przygotowanie nauczycieli do prowadzenia/wprowadzania do programu edukacyjnego zagadnień dotyczących ładu przestrzennego;
   - wspieranie wspólnych projektów realizowanych przez nauczycieli, studentów, architektów, itp. dotyczących ładu przestrzennego.
2. Dokształcanie pracowników samorządowych odpowiedzialnych za przestrzeń województwa w zakresie kształtowania ładu przestrzennego:
   - organizacja cyklu szkoleń dla pracowników administracji samorządowej;
   - poszukiwanie kryteriów i wskaźników oraz zasad służących przywracaniu i utrwalaniu ładu przestrzennego oraz ochronie zasobów środowiska i prowadzeniu zrównoważonej gospodarki, proponowanych w formie zaleceń dla beneficjentów.
3. Budowa zintegrowanego, interaktywnego portalu wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń oraz sieci współpracy, dotyczącego przestrzeni, np. pod nazwą „Przyjazna przestrzeń kujawsko-pomorska". Przesłanie projektowanego portalu wyrażone jest dewizą „Przyjazna, harmonijna i zrównoważona przestrzeń kujawsko-pomorska" i określone hasłami: TOŻSAMOŚĆ, KRAJOBRAZ, KULTURA, ARCHITEKTURA.
4. Włączanie dorosłych mieszkańców województwa w działania kształtujące świadomość ładu przestrzennego i wrażliwość estetyczną.

II. Promowanie dobrych praktyk z zakresu zagospodarowania przestrzennego w celu podniesienia jakości przestrzeni województwa

1. Organizacja konkursów na projekty architektoniczne nowych i modernizowanych obiektów, w tym obowiązkowo na obiekty publiczne finansowane ze środków publicznych, wpisujące się w przestrzeń zgodnie z zasadami harmonijnego kształtowania zabudowy i ochrony cennych zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego. Promowanie i wyróżnianie najlepiej zrealizowanych ww. projektów architektonicznych i urbanistycznych.
2. Organizacja konkursów projektowych dla studentów i artystów, których efekty mogłyby być prezentowane w przestrzeniach publicznych województwa (przestrzeni miast, wsi).

3. Określenie zasad wsparcia dla zintegrowanych działań m.in. dla proekologicznych, energooszczędnych i o dużej efektywności energetycznej rozwiązań innowacyjnych opartych na zrównoważonym planowaniu i urbanistyce, z uwzględnieniem zagadnień tzw. „zielonych miast", efektywności energetycznej oraz innowacyjnych i niskoemisyjnych inteligentnych budynków (np. wsparcie dla konkursów architektonicznych dotyczących pasywnych budynków).

4. Praktyczne wykorzystanie prac magisterskich i doktorskich dotyczących:

   − standardów urbanistycznych,

   − modelu zapisu studium gminy,

   − diagnozy stanu przestrzeni województwa,

   − koncepcji przestrzeni publicznych,

   – metod analizy ładu przestrzennego,

   − analiz określających zasady zagospodarowania przestrzeni miejskich i sposobów zabezpieczania prawidłowości prowadzenia procedur rewitalizacyjnych jako systemowych, zintegrowanych i długofalowych działań,

   − analiz procesów suburbanizacyjnych, problemów peryferyzacji centrów miast oraz propozycji przeciwdziałania tym zjawiskom.

5. Uwzględnienie zasad kształtowania ładu przestrzennego w formie wypracowania kryteriów wskaźników i zasad (np. obowiązek organizowania konkursów architektonicznych) przy określaniu miejsca w rankingu rozdzielania środków z funduszy europejskich w ramach ogłaszanych konkursów i przygotowywanych projektów. Badanie zgodności prowadzonej polityki przestrzennej z jej realizacją poprzez monitoring skutków działań przestrzennych z punktu widzenia:

   − gminy,

   − województwa,

   − efektów finansowania z środków UE.

6. Stymulacja działań gmin sprzyjających poprawieniu i utrwaleniu ładu przestrzennego poprzez aktywne powiązanie finansowanych inwestycji z obowiązkiem ogłaszania konkursów i stosowania opracowań przedprojektowych. Współpraca z organizacjami pożytku publicznego (pozarządowymi) w celu zidentyfikowania wspólnych problemów, w tym konfliktów społecznych wywołanych różnymi działaniami planistycznymi i inwestycyjnymi w przestrzeni oraz w celu określenia sposobów przeciwdziałania tym problemom.

7. Proponowanie jako zasady wykonywania finansowanych z budżetu województwa oraz w ramach dostępnych projektów wewnętrznych opracowań sprzyjających poprawie i utrwaleniu ładu przestrzennego w różnych aspektach, np. opracowanie korytarzy drogowych, koncepcji drogowych oraz studiów i analiz, z punktu widzenia dążenia do wypracowania narzędzi regulacyjnych w przestrzeni.

8. Wykorzystanie marketingowej wartości architektury i urbanistyki, środowiska przyrodniczego i krajobrazu w celu budowy marki województwa i jego głównych ośrodków miejskich poprzez podniesienie walorów przestrzeni regionu i poprawy jakości życia mieszkańców w aspekcie ładu przestrzennego.

III. Tworzenie warunków i narzędzi sprzyjających ładowi przestrzennemu

1. Tworzenie parków kulturowych dla cennych obszarów w województwie.
2. Wykorzystanie przy aktualizacji strategii województwa innych dokumentów kierunkowych, np. Polskiej Polityki Architektonicznej.
3. Zawarcie w przyszłej strategii rekomendacji dotyczących przygotowania warunków do zmiany prawa (antycypacja propozycji dla projektów pilotażowych wskazanych w strategii i programie RPO – jako przesłanek wskazujących na potrzebę modernizacji prawa).
4. Wykorzystanie pomocy technicznej RPO dla przygotowania niezbędnych opracowań, analiz, diagnoz, koncepcji, prognoz, itp., np.:
   - standaryzacja geoportali planistycznych gmin (poradnik zgodnie z dyrektywą INSPIRE i IIP) oraz założeń lokalnych portali przestrzennych
   - wielowątkowa diagnoza prospektywna ładu przestrzennego,
   - założeń monitoringu przestrzennego służącemu m.in.:
     a) bieżącej identyfikacji i diagnozie konfliktów przestrzennych,
     b) śledzeniu inwestycji finansowanych ze środków unijnych,
     c) kontrolowaniu inwestycji OZE,
     d) obserwowaniu środowiska przyrodniczego i krajobrazu, itp.
5. Budowa regionalnego, wielopłaszczyznowego portalu przestrzennego informacji – modułu koordynacji poziomej i pionowej oraz sieci współpracy dotyczącej przestrzeni i partycypacji społecznej z nią związanej, obejmującego m.in. planowanie przestrzenne, urbanistykę i architekturę, problematykę INSPIRE i GMES oraz aspekty ładu przestrzennego.
6. Uzupełnienie w ramach budowanej strategii rozwoju województwa identyfikacji obszarów problemowych – zróżnicowanych przestrzennie, w tym terenów zdegradowanych oraz obszarów wymagających interwencji (np. Cytadela Grudziądz).

2.2.2. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla ustawodawcy i administracji budowlanej

Zaprowadzenie ładu przestrzennego na terenie województwa wymaga skoordynowanego współdziałania wielu podmiotów na różnych szczeblach zarządzania, w ramach w zintegrowanej kon-

cepcji planowania ładu przestrzennego. Przede wszystkim stworzenia spójnej polityki architektoniczno-urbanistycznej kraju, województw i gmin w formie nowego systemu planowania przestrzennego.

Większość koniecznych zmian w prawie planowania przestrzennego zawarto w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Celem dokumentu jest „całościowe uregulowanie procesu inwestycyjno-budowlanego z poszanowaniem ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, konstytucyjnej ochrony prawa własności, samodzielności planistycznej gminy oraz zasad sprawnego wyważania interesów: publicznego i indywidualnego" (Kowalewski 2014). Kodeks normuje gospodarowanie przestrzenią, na które składa się m.in. (Projekt 2016): 1) kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej; 2) przygotowanie terenu pod inwestycje oraz przygotowanie i realizację inwestycji, w tym inwestycji celu publicznego; 3) nabywanie praw do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne; 4) utrzymanie obiektów budowlanych. Według A. Kowalewskiego ustawa ma ograniczyć chaos i niekontrolowaną urbanizację, wzmocnić ochronę przestrzeni, naprawić jej planowanie i przywrócić jej wartość. Kodeks ma wzmocnić rolę studium i przywrócić w ten sposób ład przestrzenny. Niezależnie od prac nad nową ustawą poniżej sformułowano postulaty, wynikające z doświadczeń regionalnych.

Efektywne wdrażanie polityki ładu przestrzennego w ramach koncepcji przestrzeni regulowanej (planowanej) wymaga, w zgodzie z zapisami Kodeksu urbanistyczno-budowlanego:

- wprowadzenia hierarchicznego modelu polityki przestrzennej,
- utworzenia służb planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach administracji publicznej,
- wprowadzenia obligatoryjności planowania zagospodarowania przestrzennego zgodnie z modelem hierarchiczności,
- wprowadzenia systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z modelem hierarchiczności,
- rozwoju edukacji, promocji, kształtowania świadomości o znaczeniu ładu przestrzennego.

W obecnym stanie prawnym niezwykle trudno sformułować rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla organów administracji architektoniczno-budowlanej. Organy te, w myśl obowiązujących przepisów Prawa budowlanego, która stanowią podstawę ich działania, mają de facto związane ręce. Artykuł 4 tej ustawy przewiduje, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Co prawda ustawodawca nie wskazuje, o jakie przepisy prawa chodzi, więc może chodzić również o ład przestrzenny z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale trudno sobie wyobrazić w dzisiejszym systemie prawnym i sposobie rozumienia prawa zabudowy sytuację odmowy wydania pozwolenia na budowę z powodu braku zgodności z zasadą ładu przestrzennego. Podobnie sprzeciw w wyniku zgłoszenia wnoszony jest, zgodnie z

art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego, jeżeli 1) zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; 2) budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy. Te inne przepisy, to mogłyby być przepisy z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczące ładu przestrzennego, choć konkluzja w tym przypadku jest identyczna jak w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę. Odpowiedzialność za ład przestrzenny na etapie procesu budowlanego spoczywa niejako na projektantach, w związku z zawartym w art. 5 ust. 1 wymogiem projektowania zgodnie z tzw. wymaganiami podstawowymi (podstawowe wymagania dotyczące obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG[69], a dotyczące zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych. Niemniej jednak nie można tego utożsamiać z ładem przestrzennym.

Wśród postulatów podnoszonych przez ekspertów były: likwidacja prawa zabudowy na terenach nie objętych planem miejscowym (A. Kowalewski), związanie treści WZiZT z ustaleniami studium gminy lub wręcz całkowite wyeliminowanie WZiZT z obrotu prawnego (zmiany przeznaczenia gruntów tylko na podstawie aktu prawa miejscowego – Kolipiński 2011). Za najbardziej racjonalne należałoby uznać powiązanie prawa zabudowy z wyznaczonym w Studium obszarem uzupełnienia zabudowy i obszarem rozwoju zabudowy proponowanymi do obligatoryjnego wprowadzenia w każdym Studium jako ustalenia obowiązujące. Całkowite wyeliminowanie decyzji WZiZT z obrotu prawnego, wymagać będzie ustanowienia innej formy wytycznych dla projektowania rozbudowy i przebudowy licznych zagród rolniczych, istniejących w woj. kujawsko-pomorskim często w rozproszeniu. Należałoby wprowadzić podatek od nieskonsumowanego prawa do zabudowy i partycypacyjny model w zarządzaniu w gminach.

Jeżeli chodzi o rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla administracji budowlanej, to wnioski dla Ustawodawcy obejmują także zalecenia dla nadzoru budowlanego.

Niezależnie od wymienionych rekomendacji istnieje pilna potrzeba stworzenia rzeczywistego systemu katastru nieruchomości i wprowadzenia podatku *ad valorem*. Publiczny kataster radykalnie ograniczyłby spekulacje gruntami i chaotyczne rozlewanie i rozpraszanie zabudowy. Zalet wprowadzenia katastru i podatku pochodnego jest wiele, m.in. – powiązanie predyspozycji i funkcji nieruchomości z jej realną wartością; – polityka przestrzenna gmin ukierunkowana na zwiększanie wartości nieruchomości i racjonalizację procesów urbanizacyjnych; – konieczność planowania przestrzeni zgodnie z potrzebami rozwojowymi jednostki terytorialnej; – zagospodarowywanie w pierwszej kolejności gruntów pod zabudowę nie użytkowanych dotychczas zgodnie z ich funkcją; – urealnienie do-

[69] Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5, ze zm.

chodów samorządu terytorialnego; – uporządkowanie kwestii własności nieruchomości (bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami); – sprawiedliwość społeczna (płacą wszyscy, od wartości – obciążenie jest powszechne i proporcjonalne); – powszechność i jawność informacji o przestrzeni sprzyjająca racjonalności podejmowanych decyzji inwestycyjnych i kontroli działań samorządów.

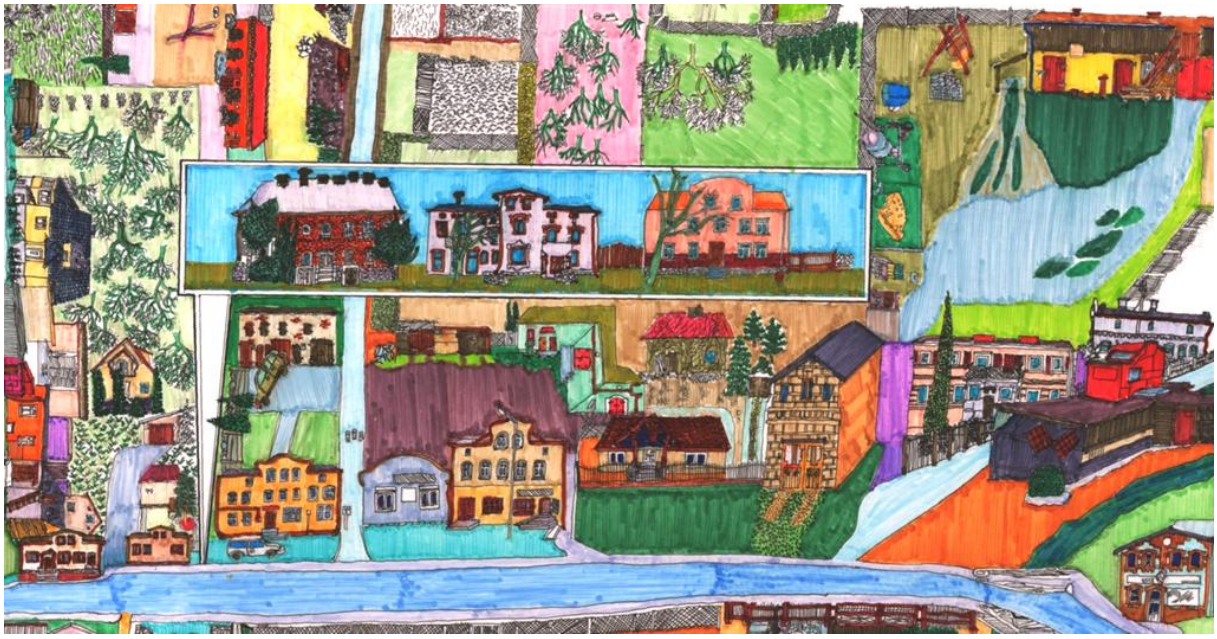
2.2.3. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla instytucji i organizacji zajmujących się problematyką mającą wpływ na kształtowanie przestrzeni

Adresatami postulowanych zmian w zakresie ładu przestrzennego są: w obszarze prawa stanowionego krajowego– ustawodawca, w zakresie polityki regionalnej i lokalnej – samorządy, w przypadku świadomości społecznej – mieszkańcy i organizacje pozarządowe, a w kontekście praktyki – inwestorzy. Tam kierowane powinny być działania podmiotów zainteresowanych zmianami w zakresie ładu. Narzędziami zmian są (odpowiednio): kataster, plan, edukacja oraz partycypacja połączona z instrumentami finansowymi. Najważniejszym uwarunkowaniem kształtowania ładu przestrzennego jest jednak świadomość społeczna, czyli istnienie wspólnych dla danej zbiorowości przekonań, które powinny być uznawane przez grupę za ważne i stanowić przesłanki działań zbiorowych.

Ład przestrzenny jako proces kształtowania i harmonizowania struktur przestrzennych powinien być częścią polityki ładu zintegrowanego, obok ładu społecznego (poprawy jakości życia społeczeństwa), ładu ekonomicznego (efektywny rozwój społeczno-gospodarczy), ładu ekologicznego (ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego, utrwalania rozwoju ekologicznie zrównoważonego) i ładu estetycznego (rozumianego poprzez hasło „Twoja zabudowa – mój widok"). Ład zintegrowany ma na celu równoważenie rozwoju.

Nie ma obecnie skutecznych narzędzi na poziomie regionalnym, a nawet na poziomie lokalnym, które mogłyby skutecznie wymagać stosowanie określonych zasad w stosunku do terenów zabudowy i budynków niepublicznych.

Postuluje się, aby organizacje społeczne kreowały i postulowały oraz wręcz wymuszały na władzach i decydentach, stosowanie zasad i kryteriów, które należy uwzględniać przy realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Inwestycje realizowane w przestrzeniach publicznych opartych powinny uwzględniać ideę partycypacji mieszkańców w planowaniu i projektowaniu przestrzeni wspólnych.



Ryc. 113. Krajobraz zurbanizowanej wsi gminnej Gruczno (pow. świecki) – fragment konkursowej pracy plastycznej. Autor: Tomasz Szymon Dzbanuszek, lat 15, Otwarta Strefa Twórcza, Gruczno

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

Wpływ na kształt przestrzeni mają nie tylko instytucje wydające decyzje administracyjne, bezpośrednio przekładające się na zmiany stanu zagospodarowania terenu, ale także te podmioty, które uczestniczą w zachowaniu dóbr przyrodniczych i kulturowych, edukacji dzieci i młodzieży i podejmujących aktywne działania wspierające ochronę środowiska w ramach zrównoważonego rozwoju. Według K. Żółtowskiej-Gimińskiej, Zastępcy Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, *bardzo istotnym działaniem mającym na celu rozwiązanie wielu problemów z kształtowaniem ładu przestrzennego jest edukacja. Winna ona być prowadzona w całym społeczeństwie, zarówno wśród osób młodych – edukację należałoby rozpoczynać w wieku przedszkolnym – jak i osób dorosłych, zarówno tych, które zawodowo są związane z problematyką, jak i osób z innych grup zawodowych*[70].

W przypadku dzieci i młodzieży w wieku szkolnym możliwe jest łączenie wiedzy na temat ładu przestrzennego z zajęciami na lekcjach plastyki/sztuki, muzyki, geografii, historii, przyrody/biologii, bowiem wszystkie te przedmioty wiążą się z krajobrazem, naturalnym otoczeniem człowieka, obszarami jego ciągłego przebywania i funkcjonowania[71]*. Nie da się prowadzić edukacji w zakresie ładu przestrzennego w oderwaniu od edukacji czysto estetycznej, edukacji ekologicznej i kulturowej. Dziedziny te przenikają się i konieczne jest łączenie w procesie edukacji zagadnień, których badaniem się zajmują*[72].

[70] Rozwinięcie tego postulatu mogłoby znaleźć swoje miejsce w Kujawsko-pomorskim programie edukacji.

[71] Por. raport ministerialny, ukazujący brak przygotowanych nauczycieli (Pawłowski i in. 2009).

[72] Brak jest programów do nauczania. Jednym z nielicznych jest adaptowany do warunków polskich irlandzki program „Nauka o przestrzeni".

Ogromne znaczenie ma podnoszenie świadomości społecznej w kwestii znaczenia ładu przestrzennego dla zdrowia ludzkiego. Harmonia otaczającego nas krajobrazu jest bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na dobre samopoczucie, decyduje o wzajemnych relacjach i jest czynnikiem kształtującym poczucie ładu[73]*. Doskonałymi miejscami, w których można by prowadzić działania edukacyjne, są tereny parków narodowych i parków krajobrazowych oraz dobrze zachowane i odpowiednio zrewaloryzowane historyczne założenia pałacowo-parkowe, a także historyczne zespoły staromiejskie*[74]*.*

Olbrzymią rolę w edukacji społeczeństwa dotyczącego kształtowania i ochrony przestrzeni odgrywają organizacje pozarządowe, samorząd zawodowy i stowarzyszenia, np. SARP, a także instytucje kultury, np. Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu (ryc. 112) czy toruńskie Centrum Sztuki Współczesnej, organizujące spotkania z autorami piszącymi na temat architektury i przestrzeni.



Ryc. 114. Wystawa prac dzieci i młodzieży, powstałych w ramach edukacji architektonicznej, prowadzonej w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

Przykładem dobrej praktyki w zakresie edukacji estetycznej młodzieży są działania Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, która podjęła się implementacji irlandzkiego programu edukacyjnego ”Shaping Space”, w ramach programu „Kształtowanie Przestrzeni”, przeznaczonego dla uczniów szkół ponadpodstawowych. Ten unikalny program edukacyjny

[73] Na temat przestrzeni i potrzeb psychicznych, życia w harmonii, poczucia więzi, tożsamości, ciągłości i wspólnoty – patrz książka Ch. Norberg-Schulza „Bycie, przestrzeń i architektura” (2000).

[74] Brakuje także materiałów edukacyjnych na platformach elektronicznych. Należałoby je połączyć i skoordynować z programami edukacyjnymi w zakresie ładu.

ma uwrażliwiać dzieci i młodzież na uwarunkowania społeczno-przestrzenne i estetyczne na przykładzie architektury i urbanistyki. Celem działań jest podniesienie poziomu świadomości i wiedzy młodych ludzi na temat znaczenia architektury w życiu człowieka i krzewienie podstaw pro przestrzennych od najmłodszych lat. Od roku szkolnego 2012/2013 w kolejnych latach odbyły się trzy edycje programu realizowanego w całej Polsce, kończące się konkursem dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych.

Według Przewodniczącej Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Architektów RP architekt Anny Pawlickiej-Zabojszcz udział szkół w programie „Kształtowanie Przestrzeni" nie wymaga nakładów z ich strony. Tematykę programu można powiązać z podstawą programową różnych przedmiotów i może ona być realizowana przez nauczycieli na różnych zajęciach, po odbyciu krótkiego szkolenia, które zapewnia IARP**.** Program „Kształtowanie Przestrzeni" posiada rozpisane scenariusze lekcji, arkusze informacyjne i arkusze pracy dla uczniów. Struktura programu jest bardzo czytelna i elastyczna – można go dopasować do zainteresowań, możliwości i kreatywności uczniów, dzięki czemu jego realizacja będzie możliwa w każdej szkole ponadpodstawowej – bez względu na poziom nauczania oraz liczebność klas. Szkoły realizujące program i biorący w nim udział uczniowie odnoszą wiele korzyści, takich jak (źródło: KPOIARP):

- publikacja listy szkół uczestniczących w programie w materiałach Krajowej Izby Architektów RP;
- reklama medialna szkoły;
- baner/plakat do umieszczenia w szkole przygotowany przez Izbę Architektów: „Szkoła bierze udział w Programie Kształtowanie Przestrzeni";
- bezpłatna realizacja programu;
- dwudniowe, bezpłatne szkolenie w Krajowej Izbie Architektów dla zaangażowanych nauczycieli-realizatorów programu;
- ogólnopolski konkurs z nagrodami kończący każdą edycję programu;
- współpraca z koordynatorami IARP, która poza bezpośrednią pomocą w realizacji programu będzie także pozyskiwaniem od nauczycieli informacji o sukcesach i porażkach co pozwoli na ciągłę jego udoskonalanie.

Program „Kształtowanie przestrzeni" został objęty patronatem honorowym Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, co wskazuje na dobry i przemyślany kierunek, zaproponowany przez Izbę Architektów RP.

Udział mieszkańców w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią wymaga edukacji dzieci i włączania ich w działania związane z przestrzenią. Aktywną rolę mogą odegrać tu szkoły, organizacje pozarządowe, samorządy, uczelnie wyższe, a najlepsze efekty przynosi ich współpraca. Dobrym przykładem w tym zakresie jest książka „Wspólne nie znaczy niczyje" (2014), adresowana do dzieci, po-

wstała w ramach projektu edukacyjno-kulturalnego pn. „Wspólna nie znaczy niczyja", zrealizowanego przez Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji we współpracy z Miastem Poznań i Politechniką Poznańską. Publikacja wydana na wysokim poziomie edytorskim, przybliża dzieciom problemy przestrzenne i wskazuje sposoby ich rozwiązywania: przestrzeń publiczna jest dobrem wspólnym, dobrze skomponowana zieleń miejska powinna zastąpić beton, estetyka koloru panaceum na szarości i krzykliwe kontrasty, zwarte miasto jest lepsze od rozlanego, rewitalizacja centrów to remedium na ich upadek, grodzenie własności dzieli przestrzeń i społeczeństwo, partycypacja społeczna jest koniecznością, planowanie chroni dobro wspólne, prawo własności nie jest równe wolności zabudowy, komunikacja publiczna usprawnia przemieszczanie się, mała architektura musi być funkcjonalna.

2.2.4. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla uczestników konkursów architektoniczno-urbanistycznych

Jednym z najważniejszych narzędzi kształtowania ładu przestrzennego w ramach polityki regionalnej województwa jest promowanie inwestycji realizowanych według projektów wyłonionych w konkursach architektoniczno-urbanistycznych. Konkursy architektoniczne i urbanistyczne są organizowane w celu wyboru najlepszej pracy przez sąd konkursowy. Jest to wartościowe narzędzie tworzenia rozwiązań funkcjonalno-przestrzennych i wysokiej jakości przestrzeni, dlatego Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zaleca szerokie stosowanie formuły konkursów w programach operacyjnych (Zalecenia 2014).

Korzyści wynikające z organizacji przez przedsiębiorców konkursów architektonicznych (*Stosowanie* 2015):

1. Otrzymanie szerokiego spektrum propozycji rozwiązań koncepcyjnych i projektowych.
2. Wariantowe propozycje rozwiązań problemów, charakterystycznych dla danego zadania projektowego.
3. Pozyskanie do współpracy i udziału w konkursie zarówno uznanych architektów i urbanistów, jak i młodych twórców, tym samym oczekiwanie wysokiej jakości nie wiąże się z koniecznością ograniczenia udziału podmiotów nieposiadających doświadczenia.
4. Dostęp do fachowych opinii sądu konkursowego (uznanych ekspertów i specjalistów) o zgłoszonych w konkursie rozwiązaniach; są konkursowy wskazuje najlepszą pracę konkursową lub najlepsze prace konkursowe, którym zostaną przyznane nagrody i wyróżnienia oraz opracowuje wnioski, zalecenia i wytyczne konkursowe.
5. Wymierne oszczędności we wstępnej fazie inwestowania poprzez uzyskanie możliwości wyboru najodpowiedniejszego i ekonomicznie racjonalnego wariantu spośród kilku rozwiązań.

Główną nagrodą w konkursie, oprócz nagrody finansowej, może być zaproszenie autora zwycięskiej pracy konkursowej do negocjacji na wykonanie opracowania projektowego o charakterze re-

alizacyjnym na podstawie wygranej pracy, w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Formuła konkursowa powinna być stosowana w odniesieniu do przedsięwzięcia o kluczowym znaczeniu w skali krajowej, regionalnej czy lokalnej. Preferencje dla wyłaniania projektów w drodze konkursów architektonicznych lub urbanistycznych powinny być stosowane w przypadku budowy, renowacji, modernizacji obiektów i infrastruktury publicznej, obejmujących architekturę i zagospodarowanie terenu. Fakultatywne i premiowane poprzez odpowiednie preferencje powinno być zastosowanie formuły konkursowej w odniesieniu do projektów składanych dla mniejszych przedsięwzięć:

– zlokalizowanych w obszarach u terenach zdegradowanych;

– pełniących funkcje z infrastrukturą społeczną;

– zlokalizowanych w strefach ścisłego śródmieścia;

– zlokalizowanych w strefach ochrony konserwatorskiej lub w strefach występowania zabudowy o wartości historycznej;

– których lokalizacja wymaga nawiązania do otoczenia, kontekstu kulturowego lub pierzei;

– których wielkość/ rola jest znacząca w odniesieniu do lokalnych lub regionalnych uwarunkowań i oddziaływania tego przedsięwzięcia.

Wszystkie preferencje mogą przyjmować np. formułę: dodatkowych punków, konkursów dedykowanych określonym rodzajom przedsięwzięć/beneficjentów/obszarów, stosowanie kryteriów wyboru ukierunkowujących projekty na realizację określonych działań. Konkursów architektonicznych, architektoniczno-urbanistycznych lub urbanistycznych nie powinno się stosować dla inwestycji liniowych, takich jak drogi i mosty

Wytyczne dotyczące konkursów architektonicznych, przesłane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (Zalecenia 2014), zostały ujęte w niniejszym opracowaniu.

Przykładem działania wspomagającego kształtowanie ładu przestrzennego w województwie jest konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim", zorganizowany w 2014 r. przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego i SARP O. w Bydgoszczy i O. w Toruniu. Celem konkursu było „znalezienie współczesnych wzorców zabudowy jednorodzinnej będących kontynuacją najlepszych regionalnych tradycji budownictwa wiejskiego i podmiejskiego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego" (Dom 2015, s. 6). Konkurs wpisuje się w realizację polityki rozwoju terenów wiejskich, sformułowaną w raporcie „Przestrzeń życia Polaków"– dokumencie mającym na celu poprawę jakości przestrzeni, krajobrazu i architektury w Polsce. Na konkurs wpłynęło 129 prac z całej Polski, poniżej wybrane ilustracje z katalogu konkursu (ryc. 115-117).



Ryc. 115. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim". Fragment pracy konkursowej nr 44, III nagroda w konkursie. Zespół autorski: arch. Marek Panowski, arch. Paweł Świątkiewicz, arch. Jerzy Świątkiewicz (Gdynia)

Źródło: *Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim*. Katalog konkursowy, 2015, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu – SARP O. w Bydgoszczy i O. w Toruniu, Toruń – Bydgoszcz.



Ryc. 116. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim". Fragment pracy konkursowej nr 69. Autor: mgr inż. arch. Daniel Furmańczyk (Bydgoszcz)

Źródło: Dom 2015.



Ryc. 117. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim". Fragment pracy konkursowej nr 72. Zespół autorski: arch. Paweł Gonia, arch. Piotr Tabaszewski, arch. Zbigniew Rąbalski (Bydgoszcz).

Źródło: Dom 2015.

***

Konkursy architektoniczne i urbanistyczne, organizowane przez samorząd wojewódzki powinny nadal uwzględniać cele i postulaty ładu przestrzennego, sformułowane w pracach Zespołu i Pełnomocnika ds. ładu przestrzennego. Wśród rekomendowanych zasad i działań znajdują się:

1) Stosowanie zasady pierwszeństwa (wyższa punktacja) w rankingu zgłoszonych wniosków projektowych, lokalizowanych zgodnie z uaktualnionymi studiami gmin, tj. sporządzonymi na podstawie zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 778.
2) Preferowanie finansowania działań inwestycyjnych opartych na istniejących planach miejscowych. Plany obejmujące swoim zasięgiem obszary ciągłe przestrzennie oraz przyległe:
   a) obszary jednolite funkcjonalnie;
   b) obszary o różnych funkcjach i jednolitej strukturze urbanistycznej (osadniczej, ruralistycznej, podmiejskiej itp.).
3) Promowanie przedsięwzięć komplementarnych, realizowanych na większym obszarze, wywołujących synergiczny efekt rozwojowy.
4) Promowanie koncepcji posiadających opracowania przedprojektowe (analizy, studia, koncepcje, scenariusze, warianty), np. poprzez przyznawanie dodatkowych punktów w rankingu.
5) Premiowanie projektów wyłonionych w konkursach architektonicznych, urbanistyczno-architektonicznych i urbanistycznych przed projektami realizowanymi metodą „projektuj – buduj" dla obiektów kubaturowych o określonych parametrach i przestrzeni publicznych (szczegółowe kryteria w opracowaniu).
6) Wyróżnianie inwestycji infrastrukturalnych (drogi, mosty i inne budowle inżynierskie) zdecydowanie ingerujących w przestrzeń i mających wpływ na jakość otoczenia (jakości życia mieszkańców sąsiedztwa urbanistycznego i krajobrazu), realizowanych na podstawie konkursów urbanistycznych, urbanistyczno-architektonicznych i architektonicznych.
7) Promowanie wykorzystywania w projektach „zielonej energii" oraz nowoczesnych technologii.

   a) Użycie w innowacyjny sposób tradycyjnych, szczególnie miejscowych materiałów budowlanych w nisko energetycznym budownictwie.

   b) Zastosowanie różnych materiałów np.: izolacyjnych opartych np.: na technologiach kosmicznych, wynikających ze współpracy nauki i biznesu – szczególnie regionalnego (np.: materiały kompozytowe, grafen, nanotechnologia itp.).
8) Preferowanie rozwiązań konstrukcyjnych i materiałowych zwłaszcza na terenach wiejskich i obszarach małych miast opartych we współpracy z lokalnym biznesem (małych przedsiębiorstwach wykonawczych i produkcyjnych).

9) Realizacja małych przedsięwzięć infrastrukturalnych budowanych w trybie poza konkursami architektonicznymi, posiadających „gminny certyfikat", wydany np. przez gminną lub powiatową komisję urbanistyczno-architektoniczną.
10) Dla usług skojarzonych z miejscem zamieszkania w zabudowie jednorodzinnej realizowanych ze środków RPO preferencje dla obiektów budowlanych według katalogu (katalogów regionalnych) powstałych w wyniku organizowanych w województwie konkursów architektonicznych np. „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim".
11) „Zero tolerancji dla barier architektonicznych" dla obiektów i najbliższego otoczenia inwestycji – szczegółowa analiza wykonana przed przyznaniem dofinansowania.
12) Należy przyznawać dodatkowe punkty dla tych projektów (w których beneficjentem są samorządy gminne), które pochodzą z gmin respektujących założenia polityki województwa w zakresie OZE, to znaczy – by promować projekty pochodzące z gmin, które – po oficjalnym przekazaniu opracowania KPBPPiR pt. „Odnawialne źródła energii…" – nie dążyły do wyznaczenia w projektach SUIKZP oraz MPZP terenów pod rozwój energetyki wiatrowej niezgodnie z założeniami polityki województwa, czyli po uzyskaniu odmowy uzgodnienia projektu SUIKZP lub MPZP nie zabiegały o uzyskanie uzgodnienia zastępczego w drodze skarżenia do SKO. W ten sposób gminy, które nie prowadzą polityki „lokalizacji wiatraków za wszelką cenę", zyskiwałby dodatkowe punkty za „niepodejmowanie działań jawnie godzących w ład przestrzenny".

Doświadczenia z konkursami architektoniczno-urbanistycznymi skłaniają do indywidualnego traktowania każdego tematu, ze zwróceniem uwagi na spójność z polityką samorządów.

2.3. Propozycje przedsięwzięć oddziałujących na postawy i zachowania społeczeństwa

Wartość rzeczom oraz ideom jest nadawana przez ludzi. Ład przestrzenny będzie wartością, o ile za taką uznają go mieszkańcy miast i obszarów wiejskich. Naprawa gospodarki przestrzennej wymaga zgody społecznej i poparcia idei przez zbiorowości lokalne. Budowanie poparcia społecznego powinno rozpocząć się równocześnie z rozpoczęciem prac nad projektami aktów prawa i wymaga przygotowania oraz szerokiego rozpowszechniania informacji uzasadniającej konieczność wzmocnienia kontroli planistycznej, wprowadzenia standardów urbanistycznych i kierowanie ruchu budowlanego na tereny już zurbanizowane (Kowalewski 2016). Dopóki nie zmieni się system prawny kształtowania przestrzeni, najważniejszym elementem programu kształtowania ładu pozostanie edukacja,

ukierunkowana na zmianę świadomości społecznej oraz aktywizację społeczności lokalnych w zakresie porządku w otoczeniu. Ale nawet po zmianie systemu planowania przestrzennego edukacja nadal będzie istotnym źródłem ładu. Działania w kierunku kształtowania pożądanego stanu przestrzeni powinny objąć szeroko rozumianą sferę edukacji, wiedzy, kształtowania świadomości, partycypacji społecznej i promowania dobrych praktyk.

Wśród źródeł chaosu w przestrzeni województwa, poza wadami systemowymi, wymagającymi zmian w obowiązującym prawie, na czele znajdują się: braki w edukacji dzieci i młodzieży, niska świadomość społeczna w zakresie percepcji ładu przestrzennego i estetyki, a także niewystarczające kompetencje urzędników zajmujących się planowaniem przestrzennym (por. Stosowanie 2015). Jest to wystarczająco dużo, by uznać potrzebę edukacji i kształtowania postaw za ważne zadanie państwa i samorządu. Adam Kowalewski (2016) uważa, że „edukacja społeczna i budowa świadomości społecznej jest obecnie najważniejszym, wstępnym warunkiem przeprowadzenia koniecznej reformy planowania przestrzennego i zasad zarządzania przestrzenią". Zwraca uwagę na fakt, że w edukacji należy położyć nacisk na pozytywne efekty naprawy systemu planowania: nie tylko upiększymy otoczenie, ale poprawimy także dostęp do infrastruktury i usług, podniesiemy jakość życia.

W ramach tego zadnia powinny zostać sformułowane propozycje przedsięwzięć oddziałujących na postawy i zachowania społeczeństwa względem środowiska i krajobrazu, w tym projekty działań w sferze edukacji i wychowania młodego pokolenia, kształtujących postawy i zachowania społeczne, ukierunkowanych na ład przestrzenny. Działania kulturotwórcze, edukacyjne i wychowawcze powinny obejmować wiedzę z zakresu lokalnej historii i tożsamości kulturowej, historii architektury, urbanistyki i sztuki z uwzględnieniem lokalnych zabytków, wiedzy o lokalnym środowisku, walorach przyrody i krajobrazu, z uwzględnieniem zagadnień estetyki, a także konsekwencji przestrzennych wybranych inwestycji, itp.

2.3.1. Wiedza i edukacja

Celem regionalnej polityki przestrzennej w obszarze wiedzy i edukacji (uwzględnionej również w SRW), jest zwiększenie świadomości społeczeństwa pod względem uwrażliwienia na jakość otaczającej nas przestrzeni. Aby osiągnąć wyznaczony cel należy rozpocząć pracę od podstaw edukacji, czyli na poziomie przedszkolnym oraz wczesnoszkolnym. Programy wdrożone na początku edukacji należy następnie sukcesywnie rozwijać na wyższych szczeblach edukacyjnych. Obecnie w szkołach coraz częściej i na szerszą skalę podejmowane są próby wdrażania e-edukacji. Idealnym narzędziem e-edukacji, mogącym efektywnie wprowadzać elementy związane z ładem przestrzennym w szkołach podstawowych (u podstaw drabiny edukacyjnej) może być tworzona obecnie Kujawsko-Pomorska Platforma Edukacyjna (KPPE), realizowana przez Urząd Marszałkowski. Według założeń, cała platforma ma składać się z kilku niezależnych, ale współpracujących ze sobą modułów, min.: Portal Edukacyjny, Baza Zasobów Dydaktycznych, Portal Wiedzy o Regionie czy Platforma Gier Miejskich. Praktycznie w każdym z modułów można umieścić pewne elementy nawiązujące do nauki o ładzie przestrzennym. Zaczynając od tworzenia aplikacji czysto informacyjnych, poprzez gry wykorzystujące

zdobyte informacje, aż do redakcji nowych treści edukacyjnych przez samych użytkowników (w tym przypadku uczniów szkół).



Ryc. 118. Edukacja architektoniczna w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

Atutem całego przedsięwzięcia jest również jego skala. W praktyce cała platforma wraz z tablicami interaktywnymi zainstalowanymi w blisko 670 szkołach województwa jest źródłem przekazu do wielu odbiorców, co stanowić może bardzo atrakcyjne i praktyczne narzędzie do edukacji o przestrzeni. Ponadto wszelkie materiały zawarte na platformie mogą również posłużyć do rozwoju kompetencji pracowników samorządowych oraz liderów organizacji pozarządowych w zakresie ładu przestrzennego. Efektem szerokiego dostępu do platformy może być z czasem uzyskanie przez KPPE funkcji kontaktów z społeczeństwem i uzyskiwania społecznej opinii na konkretne tematy. Takie działania mogą być przyczynkiem do tego, by województwo kujawsko-pomorskie stało się prekursorem w dziedzinie debat ze społecznością regionu na temat ochrony przestrzeni, potrzeby podniesienia jej jakości oraz praktycznego wdrożenia ustawy krajobrazowej.

W wykorzystaniu nowych technologii i atrakcyjnej formie przekazu należy upatrywać szansę wprowadzenia do powszechnej świadomości elementów dotyczących ładu przestrzennego. Może to nastąpić poprzez szeroki dostęp do edukacji i upowszechnienia wiedzy dotyczących zagadnień przestrzennych.



Ryc. 119. Przestrzeń miejska województwa kujawsko-pomorskiego widziana oczami dzieci. Autorzy prac – górny wiersz od lewej: Kacper Dąbrowski, Maja Fetter, Iga Szczepańska; wiersz dolny od lewej: Weronika Szmytkowska, Jakub Radej, Dominika Woszczyna

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Można wskazać wiele przykładów dobrych praktyk w zakresie edukacji i popularyzacji wiedzy o regionie, miejscach, tożsamości, przestrzeni i estetyce. W Toruniu są to m.in. działalność Galerii Sztuki Wozownia, Galerii i Ośrodka Plastycznej Twórczości Dziecka, czy też konkursy organizowane przez Urząd Marszałkowski. W skali ogólnopolskiej wymienić należy inicjatywę edukacyjną bazującą na programie irlandzkim nauczania o przestrzeni i architekturze, realizowaną w kilku województwach.

Edukacja estetyczno-architektoniczna w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu odbywa się od wielu lat, m.in. dzięki środkom Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Samorządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Według dyrektora galerii, artysty plastyka Dariusza Delika, w placówce są realizowane eksperymentalne programy artystyczno-edukacyjne, takie jak „Sztuka, sztuka pokaż rogi" (2011), „Typogra"(2013), „Światłopodgląd" (2015) czy „hurra!TEKTURA" (2016). Prowadzone w ramach programów warsztaty odbywają się zarówno w siedzibie Galerii, jak i szkołach, przedszkolach oraz placówkach oświatowych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Tworzone przez dzieci i młodzież oryginalne, intermedialne i przestrzenne prace obejmują takie zagadnienia jak instalacja, asamblaż, performance, street-art, environment czy sztuka interaktywna. Wiele realizowanych ćwiczeń wychodzi naprzeciw zapotrzebowaniu w zakresie edukacji architektonicznej najmłodszych i jest godnych naśladowania.



Ryc. 120. Grudziądz oczami dziecka. Autorka: Magdalena Osowska, lat 12, Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.



Ryc. 121. Świat uporządkowany. Ład zintegrowany w wyobraźni młodzieży szkolnej. Autorka: Magdalena Czachowska, lat 16, Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka, Toruń

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

2.3.2. Udział mieszkańców w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią

Kluczowe we wszelkich działaniach i decyzjach związanych z gospodarką przestrzenną jest uwzględnianie czynnika społecznego. Bazowanie jedynie na wiedzy eksperckiej może prowadzić do realizacji inwestycji nie dostosowanych do lokalnych warunków lub oczekiwań i możliwości użytkowników. Rozwiązania zastosowane bez dogłębnej analizy pozatechnicznych czynników oraz bez konsultacji społecznych często nie rozwiązują problemu, a nawet generują kolejne. Poza tym, poprzez włączanie wszystkich interesariuszy w proces planowania przestrzeni, mamy dużo większą szansę na powszechną akceptację przyjętego rozwiązania. Ma to kolosalne znaczenie dla płynnego procesu jego realizacji oraz dla przestrzegania ustalonych zasad postępowania. Dlatego też, w krajach o rozwiniętych tradycjach demokratycznych, kładzie się duży nacisk na partycypację społeczną w procesie planowania i realizowania przedsięwzięć związanych z gospodarką komunalną. Znajduje to również odzwierciedlenie w przepisach prawnych regulujących kwestie gospodarki przestrzennej. Oczywiście planowanie i prowadzenie partycypacyjnego procesu podejmowania decyzji dotyczących wszelkich zagadnień, w tym również gospodarki przestrzennej, wymaga szczególnych zabiegów i nakładów pracy. Na pewno nie jest to zadanie łatwe, zwłaszcza w naszym kraju, gdzie w wielu przypadkach chęć włączania się mieszkańców w działania dla ogółu jest niewielka, a poziom zaufania między nimi, jak również w stosunku do władz – niski. Wymaga to: cierpliwości, długotrwałej współpracy, wyczulenia na potrzeby i problemy lokalnej społeczności, dostosowania się do przebiegu i dynamiki procesów społecznych, dogłębnego poznania lokalnej sytuacji, w tym również stosunków pomiędzy poszczególnymi grupami lokalnych interesariuszy oraz jasnego komunikowania celów i zamiarów z odpowiednim wyprzedzeniem.

Zaangażowanie w proces decyzyjny różnych grup (mieszkańców, przedstawicieli lokalnych władz, sektora prywatnego, środowiska naukowego, sektora pozarządowego) niesie również istotne korzyści dla jakości podejmowanych decyzji. Pozwala w pełniejszy sposób uwzględnić aspekty gospodarcze, środowiskowe i społeczne, bez nadmiernej koncentracji na jednym z głównych filarów zrównoważonego rozwoju. Każda jednostka i grupa interesu wnosi ze sobą innego rodzaju wiedzę, wartości i doświadczenie, co pozwala uniknąć pominięcia istotnych elementów mających wpływ na daną sytuację. Eksperci (naukowcy, przedstawiciele lokalnej administracji itp.) dostarczają danych technicznych, prowadzą kalkulacje, badają naturę różnych procesów, zapewniają wykorzystanie właściwej metodologii. Mieszkańcy i użytkownicy wnoszą wiedzę wypracowaną przez bezpośrednie doświadczenie, która opiera się między innymi na znajomości historii danego miejsca i tradycyjnego sposobu życia. Ponadto każdy z uczestników wnosi ze sobą własne wartości i normy moralne (np. poszanowanie przyrody, lokalnych tradycji lub wartości kulturowych), w oparciu o które mogą wspólnie ocenić, czy dane rozwiązanie będzie przez nich postrzegane jako dobre (Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce 2010). Aktywizacja czynnika społecznego w planowaniu przestrzennym polega także na uświadamianiu zbiorowościom lokalnym, że świadome swoich praw i interesów społeczeństwo jest w stanie kontrolować działania polityków, w tym – zmusić ich, aby zaczęli chronili interesy swoich wyborców (Kowalewski 2016).

W obecnej procedurze planistycznej, której przebieg określają odpowiednie regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 11 w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz art. 17 do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), obligatoryjny proces zasięgania opinii mieszkańców, właścicieli i użytkowników konkretnego terenu na temat zmian przestrzennych jest dwufazowy. W pierwszej fazie mieszkańcy mają możliwość składania wniosków zaraz po wydanym przez gminę ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzania dokumentu. W drugiej natomiast mogą zapoznać się z projektem, uczestniczyć w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami urbanistycznymi oraz składać uwagi, które rozpatruje organ wykonawczy gminy, a następnie w trakcie uchwalania dokumentu - odnosi się do nich organ stanowiący.

Proponuje się rozbudowę opisanej wyżej procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wprowadzenie poniższych czynności o charakterze obowiązkowym:

Publiczna prezentacja uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz założeń projektu dokumentu planistycznego, która musi odbywać się jeszcze przed upływem terminu składania wniosków, o których mowa powyżej. Powinna zawierać takie informacje jak:

– obecne zagospodarowanie obszaru planu,
– przestrzenna lokalizacja i przedmiot wniosków o sporządzenie lub zmianę dokumentu planistycznego dla tego obszaru,
– lokalizacja nieruchomości położonych w granicach obszaru planu, które stanowią własność Skarbu Państwa lub gminy,
– ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu nieruchomości położonych w tym miejscu, które wynikają z przepisów odrębnych wobec wspomnianej ustawy,
– przestrzenna lokalizacja nieruchomości, które są przedmiotem decyzji administracyjnych n ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o ustaleniu warunków zabudowy, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej np.. wraz z treściami tych decyzji,
– wnioski z analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu I stopnia,
– zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium (art. 14 ust. S przywołanego aktu prawnego),
– wyciąg z opracowania ekofizjograficznego, o którym mowa w art. 72 ust. 5 Prawa ochrony środowiska.

Proponowane regulacje ustawowe powinny równocześnie wprowadzać obowiązek publikowania zbiorczego raportu zawierającego powyższe informacje na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy przed terminem wskazanej prezentacji publicznej.

Spotkanie projektowe o charakterze warsztatowym należy zorganizować w okresie sporządzania projektu dokumentu planistycznego, jeszcze przed przekazaniem go organom i instytucjom właściwym do opiniowania i uzgadniania zawartych w nim ustaleń. W trakcie spotkania powinny być zaprezentowane wariantowe rozwiązania wraz z ich uzasadnieniem. Ze względu na powszechne stosowanie przez urbanistów oprogramowania opartego na systemach informacji geograficznej (GIS),

przebieg takiego warsztatu mógłby mieć oczywiście postać testowania układów alternatywnych w czasie rzeczywistym.

Lepiej, by proponowane zmiany legislacyjne nie narzucały jednak formy takiego działania, a jedynie wymagały, żeby miało publiczny (ogólnodostępny) charakter. Ponadto należy wprowadzić wymóg udostępnienia protokołu z podsumowaniem przebiegu tych czynności na stronach internetowych BIP gminy (Przestrzeń życia Polaków 2014**)**

Ponadto proponuje się wprowadzić:

– obowiązek wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu zaopatrzonego nie tylko w prognozę oddziaływania na środowisko, ale również prognozę skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co zapewni dostęp do szczegółowych informacji o kosztach decyzji planistycznych;

– obowiązek publikacji na stronie internetowej gminy pełnej dokumentacji analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny postępu w opracowywaniu planów miejscowych i wieloletniego planu ich sporządzania;

– obowiązek udostępniania zbioru danych przestrzennych dotyczących decyzji o warunkach zabudowy, tzn. rejestru wydanych decyzji oraz rejestru wniosków o ich ustalenie.

Praktycznym poligonem zaangażowania mieszkańców w kształtowanie kultury życia jednostki terytorialnej powinny być jednak przede wszystkim działania wokół przestrzeni publicznej. To ona przyczynia się do tworzenia wspólnoty, a dostęp do niej i jej atrakcyjność zasadniczo wpływa na jakość życia[75]. Przemiany społeczno-demograficzne i zmieniający się wraz z nimi styl życia powodują, że ranga przestrzeni publicznych będzie zdecydowanie wzrastać. W poniższych rekomendacjach używać będziemy sformułowania „miejsca publiczne", które jest syntezą dwóch pojęć: „przestrzeń publiczna" i „miejsca wspólne". Uruchomieniu energii społecznej wokół miejsc publicznych sprzyjałyby następujące działania:

– włączenie miejsc publicznych do listy inwestycji celu publicznego;
– stworzenie wymogów planowania i realizacji tego typu inwestycji celu publicznego przy użyciu odpowiednio dobranych narzędzi partycypacji społecznej z wynikiem wiążącym. Przez te narzędzia rozumie się: projektowanie partycypacyjne, panel obywatelski i wiążące konsultacje społeczne. Ważne, by partycypację społeczną rozpoczynać możliwie wcześnie – od momentu samego przystąpienia do sporządzania miejscowego planu czy opracowywania projektu;
– wprowadzenie, zarówno w ustawie o planowaniu przestrzennym, jak i projekcie Krajowej Polityki Miejskiej, wymogów tworzenia i wdrażania systemu informowania mieszkańców o wszelkich zmianach stanu i uwarunkowań formalnoprawnych dotyczących miejsc publicznych.

[75] Zagadnienie edukacji w zakresie partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni zostało opisane m.in. w publikacji „Wspólne nie znaczy niczyje" (Poznań 2014).

Ład przestrzenny, uwzględniając i odwzorowując prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody (Parysek 2007: 68), posiada silny związek ze świadomością zbiorową i mentalnością jednostek, zamieszkujących dany obszar. Próby kształtowania ładu przestrzennego bez zmiany stanu świadomości są skazane na niepowodzenie, dlatego, obok edukacji i partycypacji, formowanie świadomości zbiorowej jest najważniejszym narzędziem poprawy stanu przestrzeni i krajobrazu. Przestrzeń jest dobrem wspólnym, wartością wyższego rzędu, którą należy chronić dla przyszłych pokoleń. A krajobraz, jako obraz środowiska życia ludzi, jest odbiciem sposobu organizacji życia zbiorowego, sposobu myślenia i działania jednostek i grup.

Zdaniem Adama Kowalewskiego (2016) należy dotrzeć z informacją o stanie gospodarki przestrzennej do obywateli, mediów, polityków oraz innych środowisk opiniotwórczych. Trzeba uświadomić mieszkańcom gmin, ponoszą koszty nieładu, że „budżet gminy jest marnotrawiony i przechwytywany przez spekulantów, handlujących przestrzenią", itd. A konieczne zmiany i samoograniczenia przyniosą społeczności korzyści. Program kształtowania ładu w województwie powinien zakładać przystąpienie samorządu wojewódzkiego do ogólnopolskich akcji informacyjno-edukacyjnych, prowadzonych na rzecz ładu przestrzennego.

2.3.3. Praktyka oraz innowacje

Przykładem zastosowania takich praktyk w naszym województwie były zorganizowane w końcu 2011 roku dla pracowników samorządu woj. kujawsko-pomorskiego warsztaty technik partycypacji społecznej. Dwugodzinna część wykładowa dotyczyła technik partycypacji społecznej i zastosowań geowizualizacji. Tematyka obejmowała prezentacje rozwiązań geoinformacyjnych wspomagających prowadzenie konsultacji społecznych, ideę GISu partycypacyjnego, techniki partycypacji, dobrze zaplanowane konsultacje społeczne, drabinę partycypacji, korzyści i wyzwania dla JST związane z zastosowaniem geoinformacji w realizacji działań gminy. W części ćwiczeniowej znalazła się gra konsultacyjna, polegająca na symulacji konsultacji społecznych wokół określonej decyzji planistycznej lub dotyczącej środowiska. Do przeprowadzenia zajęć został wykorzystany GeoPanel oraz portal Geokonsultacje, a organizatorem ich była firma UNEP GRID z Warszawy.

Innym przykładem z roku 2011 były spotkania z twórcami i użytkownikami oprogramowania CommunityViz, służącego tworzeniu modeli planistycznych. Pakiet prezentowanego oprogramowania służył i umożliwiał interaktywne tworzenie i analizę wielu koncepcji zagospodarowania miasta, regionu czy wybranego terenu. Pozwalał też na błyskawiczne testowanie różnych założeń do tych koncepcji i ocenę ich skutków finansowych, społecznych oraz konsekwencji dla środowiska naturalnego. Był pakietem uniwersalnym pod wieloma względami, np. był narzędziem typu Desktop GIS, arkuszem kalkulacyjnym i prezentacją jednocześnie. Miał jedną wadę, tzn. nie nadawał się do zastosowań sieciowych (praca przez Internet), działał tylko stacjonarnie. Jego sercem jest system dynamicznych atrybutów i wskaźników używanych do oceny stanu istniejącego, oceny wariantów działań i monitorowania zachodzących zmian.

Wykorzystanie technologii VR (Virtual Reality) – obiecujące początki – nowe szanse

Na obecnym poziomie rozwoju technologii komputerowej rzeczywistość wirtualną uzyskuje się głównie poprzez generowanie obrazów i efektów akustycznych. Rzadziej stosowane są doznania dotykowe, a nawet zapachowe czy smakowe. Dodatkowo technologia ta umożliwia interakcję ze środowiskiem symulowanym przez komputer poprzez różnego rodzaju manipulatory. Fizycznym wymiarem technologii VR jest powstanie już w 1994 r. języka VRML czyli z angielskiej nazwy Virtual Reality Modeling Language (pl.wikipedia.org). Rzeczywistość wirtualna (ang. virtual reality, VR) lub fantomatyka (autor: Stanisław Lem) to obraz sztucznej rzeczywistości stworzony przy wykorzystaniu technologii informatycznej. Polega na multimedialnym kreowaniu komputerowej wizji przedmiotów, przestrzeni i zdarzeń. Może on reprezentować zarówno elementy świata realnego (symulacje komputerowe), jak i zupełnie fikcyjnego (gry komputerowe science-fiction – pl.wikipedia.org).

Bez wychodzenia z domu można wziąć udział w festiwalu, zwiedzić muzeum lub spacerować po lesie lub rynku starego zabytkowego miasta, czy znaleźć się na środku planu filmowego. Kusząca perspektywa? Wystarczy założyć specjalne gogle – swego rodzaju „różowe okulary" do wirtualnej rzeczywistości sprzedaje już kilku czołowych producentów sprzętu elektronicznego[76].

Innym, bardziej zbliżonym do tematyki architektury i tematyki tego opracowania jest przykład projektu „Wirtualny Londyn". Oparty był on już przed blisko 10 laty o technologie CAD, GIS oraz metody fotogrametryczne. Pięknie opracowany graficzne layout pozwalał na analizę stanu bezpieczeństwa i wędrówki po stolicy Albionu (Longley i inni 2006). Innymi przykładami są tu muzea, które nie pozostają w tyle. Aplikacje i urządzenia czyli technologie VR dają możliwość nie tylko zwiedzenia odległych placówek, jak też obejrzenia dzieł sztuki zniszczonych lub zaginionych.

Także dziś można w ten wygodny sposób zwiedzać np. Amerykańskie Muzeum Historii Naturalnej w Nowym Jorku. Udostępnia ono do wirtualnego zwiedzania sale poświęcone ssakom i dinozaurom. Jest to realizowalne w ramach części programu Expeditions (Google Corp.), który pozwala widzom na wirtualne odwiedzenie miejsc godnych obejrzenia na całym świecie[77].

VR znajduje zastosowani także w innych dziedzinach. Celem przykładowego projektu z dziedziny cyfrowej archeologii jest wirtualne odbudowanie mających prawie 2 tysiące lat zniszczonych zabytków miasta Palmiry. W projekcie tym są one odtwarzane na podstawie zdjęć pozyskanych metodą crowd-sourcingu (od osób dysponującymi i udostępniających takie fotografie w szczytnym celu), a następnie rekonstruowanych w 3D (trójwymiarze) – zob.: www.newpalmyra.org[78].

---

[76] Przykłady: Samsung (gogle Gear VR), Google (Cardboarda i Daydream VR). Należący do znanego wszystkim już chyba portalu społecznościowego Facebook Oculus wypuścił na rynek Rift. Z koleji HTC ma w swojej ofercie Vive. Od końca października 2016 r w sklepach są gogle PlayStation VR firmy Sony. Tutaj konieczny jest także smartfon, żeby za ich pomocą korzystać z pożytków wirtualnej rzeczywistości. Na dziś konieczne jest także dodatkowo wspomaganie ze strony odpowiedniej aplikacji (w przypadku Geara, Cardboarda, Daydreama) lub cały komputer (Rift, Vive) tudzież konsola do gier (PlayStation VR). Tak więc, można bawić się w taki sposób, w jaki tak zwanym realu (prawdziwej rzeczywistości) nie miałoby się szans. Na przykład stanąć na jednej scenie ze słynnym piosenkarzem czy oko w oko z dinozaurem.

[77] „Młyny Kultury" w Toruniu mogłyby być miejscem do zastosowań tej technologii w edukacji i grach miejskich.

[78] Popularność tego typu rozwiązań (VR) wyraża się nie tylko w ilości ale także na szczęście w jakości wydarzeń, np. w stylu wielkiej konferencji i targów VR, które odbyły się w 2016 roku na początku listopada w stolicy Polski. Ten Europejski Kongres zgromadził w Centrum Nauki Kopernik wielu różnych widzów, amatorów i profesjonalistów skupionych wo-

Ogromne nadzieje w zakresie zastosowań daje także rozwój aplikacji na urządzenia mobilne, które w ostatnich latach bardzo mocno wchodzi na rynki na całym świecie i pobudzająco zadziałały na wyobraźnie młodzieży (jako obecnych i przyszłych odbiorców) oraz użytkowników i profesjonalistów z takich dziedzin jak planowanie przestrzenne, urbanistyka, podejmowanie decyzji związanych z zagospodarowanie przestrzeni, jak też zarządzaniem, stymulującym twórcze myślenie, jego kreatywność wśród najmłodszych pokoleń odbiorców i klientów takich technologii. Przykładem takiej gry rozwijającej skrzydła w „nierzeczywistej rzeczywistości" jest gra Pokémon Go (Pokémon Go reinvents Spatial Planning oraz Pokémon Go reinvents Spatial Planning Pt.2). Gra jest pozornie „ogłupiającą" pokolenie Y. Włóczące się po ulicach i skwerach, ale i cmentarzach miast, ze wzrokiem wlepionym w ekrany smartfonów grupy nastolatków, ale też starszych użytkowników, nierzadko niestety wpadających na jezdni pod pędzące auta lub do otwartych studzienek kanalizacyjnych, mają czasem jedyną okazję (choćby przez przypadek) spojrzenia na mapę terenu, która towarzyszy w tle gry jej coraz już mniej egzotycznym bohaterom (pokemon).

Gra PokémonGO zawiera lokalizacje oznaczone tagami geograficznymi, zwane PokéStops (zazwyczaj zlokalizowane w miejscach publicznych), gdzie gracze mogą prowadzić pomiędzy sobą bitwy przy pomocy aplikacji na swoich telefonach komórkowych. Napotykane przez graczy Pokemony to istoty nałożone na tło w świecie rzeczywistym z wykorzystaniem rozszerzonej rzeczywistości (augmented reality – ang. AR) i kamerę w smartfonie.

Z punktu widzenia technologicznego Pokémon Go jest szczególnie imponujący, ponieważ jest aplikacją łączącą rozszerzoną rzeczywistości, urządzenia mobilne i gry wraz z globalny systemem pozycjonowania nawigacji satelitarnej (GNSS). Z perspektywy wykorzystania zastosowań geoprzestrzennych gra ta wydaje się być nawet jeszcze bardziej wydajna i przydatna. Korzysta bowiem z map, które są zapewne bogatsze niż którykolwiek OpenStreetMap lub Google razem wziętych. Nadaje ona przestrzeni zupełnie nowy wymiar tak, że korzystanie z geotagowania i geofencingu[79] wzbogacane jest o nowe geo-warstwy w świecie rzeczywistym i o gotowe dane geoprzestrzenne. Stwarza jedyną czasami okazję, by „ruszyć" nastoletnią młodzież sprzed komputera, by poszła zwiedzać miasto ze swoim ulubionym smatfonem i bohaterem, jakim jest pokemon. Poznając w ten sposób otoczenie swojego miejsca zamieszkania i eksplorując coraz dalsze obszary, młodzi ludzie mogą zastanowić się nad kształtem otaczającego ich świata z pozycji myśliwego polującego na pokemony. Chcą nie chcąc korzystają z tych warunków w przestrzeni ich otaczającej. Jest ona na ekranie smartfona czasem bardziej rzeczywista niż w realu, zawiera bowiem elementy, jakich z reguły nie widać, np. podziały administracyjne, wskazania istniejących barier architektonicznych. Gra ta może przyczynić się także do lepszej identyfikacji z przestrzenią przez jej nastoletnich mieszkańców, przemyśleń na temat rozwiązań lokalizacyjnych czy ekonomicznych dla miasta lub dzielnicy – małej ojczyzny.

Podobnie do planistów przestrzeni, twórcy Pokémon przyczyniają się do tworzenia nowych wirtualnych przestrzeni i miejsc. Zamiast formalnej kreacji, poprzez politykę zagospodarowania przestrzennego oraz miejskie wytyczne projektowe, przestrzenie są kreowane poprzez warstwy informacji

kół możliwości zastosowań praktycznych VR w: rozrywce, biznesie, marketingu i nauce. Kongresowi towarzyszyły liczne spotkania, dyskusje i testy sprzętu (vrcongress.pl).

[79] http://geofencing.pl/

przestrzennej, a następnie wykorzystywane przez myśliwych, polujących na Pokémony. Starają się oni zaktywować przestrzenie, które wcześniej były bierne i w ten sposób są stymulowani do postrzegania, a w przyszłości może też do kreowania środowiska architektonicznego lub urbanistycznego.

Miejsce Pokemonów mogłyby zastąpić elementy urbanistyczno-architektoniczne (małej architektury) zdefiniowane dla potrzeb tych ćwiczeń, w celu rozwiązania zagadnień zadanych problemów przestrzennych. Bądź do generowania sytuacji konfliktowych, służących nauce negocjacji w procesie społecznej „gry o przestrzeń".

Uczelnie w regionie a polityka przestrzenna samorządów

Ważnym elementem polityki przestrzennej województwa (w tym oczywiście kształtowania ładu) jest włączenie uczelni wyższych, działających w regionie, w prace służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Na kilku działających w regionie uczelniach powinny powstawać badania, analizy, ekspertyzy i opracowania, pozwalające praktykom i samorządom podejmować racjonalne decyzje przestrzenne. Wymaga to współpracy pomiędzy jednostkami uczelnianymi a samorządem oraz – w jej ramach – koordynacji prac przez Pełnomocnika Marszałka, co już ma miejsce.

Samorząd powinien sformułować listę ważnych dla rozwoju województwa tematów, które powinny być podejmowane przez uczelnie przede wszystkim w ramach swoich badań statutowych, a dopiero w następnym kroku jako zadania zlecone przez Województwo. Rolą Pełnomocnika powinna być koordynacja i skorelowanie cyklu prac na poziomie dyplomu (licencjacki, inżynierski, magisterski, doktorski) w ramach różnych jednostek organizacyjnych uczelni oraz współpracy międzyuczelnianej. Dostarczałyby one wariantowe rozwiązania dla tych samych zagadnień lub miejsc (spojrzenie forsightowe).

Baza tematów prac dyplomowych – oczekiwanych i zrealizowanych – udostępniona publicznie umożliwiałaby dostosowanie profilu badawczego uczelni do zapotrzebowania samorządów oraz innych instytucji. Wybór tematu ułatwiałaby lista rankingowa tematów pożądanych, np. osobna dla działu poświęconego partycypacji społecznej, a osobno dla zintegrowanych działań planistycznych w przestrzeni. Inne przykładowe działy to efektywność energetyczna czy innowacyjne materiały budowlane . Zapotrzebowania na sprofilowane prace dyplomowe mogłyby także pochodzić z map konfliktów (Infostrada 2.0) oraz innych narzędzi analiz przestrzennych (GIS). Zgłoszenia powinny być formułowane zarówno przez samorządy gminne, jak i wojewódzki. Prace dyplomowe z zakresu szeroko rozumianego ładu przestrzennego powinny powstawać na wydziałach: urbanistyki, architektury, budownictwa, nauk o Ziemi, informatyki, sztuk pięknych, itd. Wydaje się, że warunkiem niezbędnym powodzenia przedsięwzięcia jest publiczne udostępnianie powstających prac dyplomowych.

2.3.4. Propozycje przedsięwzięć, finansowanych w szczególności ze środków RPO, mechanizmu norweskiego oraz środków WFOŚ, w zakresie kultury, edukacji, nauki i partycypacji społecznej

I. Sprawy środowiska kulturowego, tożsamości lokalnej i regionalnej

1. Promocja działań związanych z kulturą architektoniczną regionu Kujaw i Pomorza.

2. Stosowanie działań ochronnych i regulacyjnych związanych z inwestycjami realizowanymi w obszarach ochrony konserwatorskiej oraz obszarach parków krajobrazowych.

3. Wspieranie inicjatyw, takich jak promocja dziedzictwa kulturowego regionu i lokalnych działań: przedsięwzięć i imprez nawiązującymi do otoczenia i związanych z lokalnymi tradycjami.

4. Uruchomienie mechanizmu premiowania i oceniania projektów z w/w obszarów, przygotowanych według ustalonych kryteriów.

5. Wykazanie szczególnej dbałości o ład w obszarach o cennych walorach kulturowych i krajobrazowych (określenie szczególnych wymagań dla tych obszarów – kryteria dla oceny).



Ryc. 122. Ład architektoniczny w pracy plastycznej – Katarzyna Zakrocka (SP nr 37 Bydgoszcz, 2011)

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

II. Sprawy edukacji i promocji oraz komunikacji społecznej

1. Edukacja w zakresie wiedzy o przestrzeni:

– podniesienie kompetencji osób zajmujących się zagadnieniami planowania przestrzennego poprzez prowadzenie cyklicznych szkoleń z zakresu sporządzania opracowań planistycz-

nych i gospodarki przestrzennej (samorządy lokalne, planiści liderzy społeczności lokalnej);

– objęcie programami nauczania o przestrzeni uczniów od najmłodszych lat aż po okres studiów;

– promowanie obligatoryjnych przedmiotów, np. „Wstępu do nauki o przestrzeni" (tytuł roboczy) – na wybranych kierunkach studiów;

– wdrażanie programów o przestrzeni na kierunkach nie związanych z architekturą, urbanistyką itp., ale mających związek z kształtowaniem świadomości ludzi odnośnie ładu przestrzennego, np.: pedagogika, geografia itp.;

– uwzględnienie w programach i szkoleniach elementów wiedzy o kompozycji urbanistycznej i architektonicznej oraz rozwoju układów miejskich i ruralistycznych.

2. Rozwój programów kształcenia w ramach szkolnictwa wyższego. Promowanie na kierunkach studiów pedagogicznych, psychologicznych, geograficznych, itp.:

– przedmiotów z elementami związanymi z przestrzenią, architekturą, estetyką;

– konstruowanie programów do nauczania przyszłych nauczycieli i pedagogów: nauczania o przestrzeni, krajobrazie (na poziomie przedszkolnym, w szkolnictwie podstawowym, średnim i na studiach wyższych wszystkich 3 stopni);

– nauczenie studentów tworzenia oprogramowania i programów służących wspomaganiu umiejętności i pogłębianiu wiedzy w zakresie kształtowania przestrzeni i krajobrazu oraz propedeutyki tych zagadnień.

3. Wykorzystanie nowych technologii w promowaniu nauczania o ładzie przestrzennym:

– przygotowanie aplikacji dedykowanych tablicom interaktywnym w obszarze nauczania; rozszerzone programy autorskie do przedmiotów takich jak np. środowisko przyrodnicze, geografia, nauki o kształtowaniu krajobrazu (w przypadku braku nowych programów rozszerzenie istniejących o elementy nauki o przestrzeni, architekturze i urbanistyce);

– powiązanie tych działań z takimi wspomagającymi proces pedagogiczny technikami nauczania jak: ekrany uczniowskie, symulacje interaktywne, użyciem multimediów, przygotowanie prezentacji, animacji, gier interaktywnych, tworzenie portali edukacyjnych;

– utworzenie nowoczesnego Regionalnego Portalu Wiedzy (na Platformie Edukacyjnej), pełniącego rolę informacyjno-edukacyjną, który będzie również służył jako medium promocji województwa kujawsko-pomorskiego, zapewniając stworzone na potrzeby projektu edukacyjne zasoby regionu – aktualizacja treści o tematyce przestrzennej, architekturze, urbanistyce i zrównoważonym zielonym budownictwie (np. tablice interaktywne, portale);

– dostarczanie treści edukacyjnych o tematyce i charakterze regionalnym.

Powyższe propozycje umożliwią naprawę błędów związanych z wykluczeniem wiedzy o przestrzeni w działaniach odnoszących się do edukacji cyfrowych.

III. Projekty badawcze i naukowo-dydaktyczne

Uzupełnieniem działań kulturotwórczych i edukacyjnych powinny stać się projekty wykonywane przez uczelnie, np. w ramach programów europejskich ESPON i Urbact, projekty dedykowane i regionalne. Obok organizacji seminariów i konferencji naukowo-technicznych uczelnie powinny wykorzystywać w projektach prace studenckie (licencjackie, magisterskie, doktorskie) z zakresu ochrony

i kształtowania krajobrazu kulturowego i naturalnego, ładu przestrzennego, działań zintegrowanych w przestrzeni, analiz foresightingowych itp.

Organizowane w ostatnich latach konferencje i sympozja z udziałem uczelni z regionu, coraz częściej dotyczą tematyki organizacji i ochrony przestrzeni oraz edukacji i promocji w tym zakresie. Jedną z ważniejszych, które zapoczątkowały ten cykl była konferencja zorganizowana w 2012 roku pn. „Przestrzeń regionu kujawsko-pomorskiego w latach 2014-2020. Planowanie przestrzenne w świetle dyrektywy INSPIRE oraz rozporządzenia GMES". Odbywały się też cykliczne międzynarodowe sympozja pn. „Integracja sztuki i techniki w architekturze", organizowane przez UTP w Bydgoszczy. W mieście tym w maju 2016 roku miało też miejsce II Kujawsko-Pomorskie Forum Budownictwa pn. Ład przestrzenny województwa kujawsko-pomorskiego. Z kolei Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy był w 2015 roku organizatorem kolejnej już, piątej konferencji z cyklu „Dzieje regionu kujawsko-pomorskiego" pn. „Swojskość i obcość w regionie kujawsko-pomorskim". Ta ogólnopolska konferencja naukowo-dydaktyczna miała także charakter promocyjny i edukacyjny, podobnie jak kolejna, zorganizowana tym razem na UMK w Toruniu jesienią 2016 r. pn. „Ład przestrzenny. Pomiędzy teorią a praktyką kształtowania przestrzeni" (26 października 2016 roku). Konferencja ta kończyła projekt pn. „Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania", realizowany przez Wydział Nauk o Ziemi UMK.

Poza konferencjami i seminariami istnieje potrzeba prezentowania możliwości stosowania wyników prac dyplomowych i doktorskich z uczelni naszego regionu w polityce przestrzennej regionu. Jest to niewykorzystany potencjał naukowy, który może służyć jako źródło wariantowych rozwiązań problemów obszaru funkcjonalnego miast Torunia i Bydgoszczy (np. problemy komunikacyjne i osadnicze tych miast i ich otoczenia). Ciekawa mogłaby być także wizja rozwoju tych oraz innych obszarów województwa rozpatrywana w różnych skalach urbanistycznych i planistycznych. Chodziłoby tu o głos uczelni regionalnych w debacie dotyczącej tego typu praktycznych rozwiązań na tle innych regionów Polski. Projekty takie jak te organizowane wspólnie z uczelniami, konferencje i sympozja zaspokajałyby ponadto potrzebę prezentacji osiągnięć twórczych i gospodarczych oraz poszukiwań naukowych i oczekiwanych rozwiązań z zakresu integracji sztuki i techniki, mających istotny wpływ na postęp w dziedzinie architektury i urbanistyki.

Możliwość praktycznego wykorzystania prac studentów, absolwentów i naukowców może mieć charakter potencjalnie innowacyjny. Zastosowanie ich może przynieść efekty nie tylko gospodarcze, ale i społeczne. Zidentyfikowane przedsięwzięcie związane z kształtowaniem ładu przestrzennego, zawarte jest w strategii rozwoju województwa jako „Zintegrowane działania planistyczne w przestrzeni" (ZDPP). Przewidywany projekt po pozyskaniu środków na jego wykonanie, będzie stanowił praktyczne narzędzie przydatne dla debat samorządowych i działań partycypacyjnych. Jego wykonanie determinuje powstanie i uruchomienie Geoportalu Infostrada 2.0. Działania możliwe w ramach tej funkcjonalności to m.in. rozwiązywanie i określanie konfliktów przestrzennych, zgłaszanie zagrożeń kolizji i barier w przestrzeni, stworzenie narzędzia prowadzenia procesu partycypacji społecznej, prowadzenia interaktywnej konsultacji z wykorzystaniem narzędzi WebGIS, prezentowanie wariantowych rozwiązań projektowych (planistycznych, urbanistyczno-architektonicznych itp.) prowadzenie monitoringu przestrzennego i analiz przestrzennych.

IV. Partycypacja społeczna

Zwiększenie partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga podjęcia wielu działań, m.in.:

– podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych oraz zwiększenie udziału liderów społeczności lokalnej poprzez wspólne szkolenia, debaty publiczne i konsultacje przed podjęciem decyzji planistycznych i przed przygotowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych na etapie koncepcji przed projektowych;

– zapewnienie poprawy komunikacji społecznej i udział negocjatorów w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych;

– pełniejszy udział mieszkańców w zarządzaniu przestrzenią przy wykorzystaniu technologii cyfrowej np.: portali Infostrady Kujaw i Pomorza oraz specjalistycznych monitoringów przestrzennych (interakcja).

Potencjał odpowiednio przygotowanych projektów, mających na celu zwiększenie partycypacji, może przekładać się na wykorzystanie bezpośrednich, jak i wariantowych rozwiązań konkretnych sytuacji. Główną rolę powinien spełniać system geoportalowy, umożliwiający w formie graficznej wizualizacji, poprzez Internet oraz Infostradę 2.0, udział społecznościom lokalnym w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych i kształtowaniu otoczenia. Rozwiązanie takie może stanowić doskonałe narzędzie planowania partycypacyjnego.

2.3.5. Koncepcja miejsca „Przestrzenie kultury" jako przykład możliwych rozwiązań edukacyjno-kulturowych ukierunkowanych na kształtowanie świadomości społecznej

I. Cel – idea. Projekt jest propozycją działania w ramach realizacji polityki przestrzennej województwa w zakresie ładu przestrzennego, zapisanej w Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Przedmiotem koncepcji jest propozycja sposobu zagospodarowania i użytkowania kondygnacji budynku „Młyny Kultury" w Toruniu.

Celem perspektywicznym projektu jest poprawa warunków życia mieszkańców województwa i podnoszenie jakości środowiska. Celami operacyjnymi są: upowszechnianie kultury ładu przestrzennego, kształtowanie postaw i świadomości społecznej mieszkańców województwa w zakresie kultury ładu przestrzennego oraz oddziaływanie na samorządy lokalne w kierunku zachowania i przywracania wartości przestrzeni.

II. Przedmiot działalności. Wskazywana część „Młynów Kultury" może być wykorzystana do kształtowania kultury przestrzeni pod hasłem „Przestrzeń kultury – kultura przestrzeni", służąc budowie i wzmacnianiu społecznej wartości ładu przestrzennego. Operator projektu realizowałby aktywności na polach kultury, nowoczesnych technologii, innowacji społecznych, ochrony środowiska i edukacji, zintegrowane z działaniami dotyczącymi partycypacji społecznej i tożsamości regionalnej. Zakres

merytoryczny aktywności obejmowałby skalę regionalną, ale ich efekty kierowane byłyby także do osób spoza województwa.

Potencjalne działania kulturotwórcze realizowane w „Przestrzeniach kultury”:

- popularyzatorskie (prasa, podręczniki, materiały luźne, telewizja, Internet, konferencje, prelekcje, seminaria, warsztaty, konkursy – np. Toruński Festiwal Architektury, prezentacja prac studentów uczelni województwa kujawsko-pomorskiego);
- naukowe (np. projekty dotyczące innowacji energetycznych);
- eksperckie (np. analizy społeczne, ekonomiczne i przestrzenne, m.in. monitoring ładu przestrzennego);
- szkoleniowe (np. kształcenie w zakresie planowania partycypacyjnego);
- edukacyjne (np. edukacja przestrzenna, architektoniczna, urbanistyczna, w ramach „interaktywnej platformy edukacyjnej kultury przestrzeni”);
- archiwizacyjne (np. digitalizacja zasobów archiwalnych opracowań urbanistycznych i starych map z obszaru województwa).



Ryc. 123. Wizja ładu przestrzennego w pracy plastycznej. Autor: Michał Kleszewski (lat 12) – Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

III. Forma organizacyjna. „Przestrzenią kultury” może zarządzać jednostka samorządowa lub organizacja pozarządowa nadzorowana przez samorząd (np. można powołać „Pracownię Integracji Działań Planistycznych, Kształtowania Ładu Przestrzennego i Tożsamości Lokalnej”). Działalność placówki opierałaby się na szerokim aliansie instytucji i osób kształtujących otoczenie społeczne, przyrodnicze i gospodarcze oraz współpracy regionalnych uczelni wyższych. Struktura organizacyjna i funkcjonalna mogłaby docelowo obejmować: 1) część kulturową – otwartą przestrzeń multimedialną (interaktywne: stół, tablice, ekrany); 2) laboratorium GIS (Centrum Zaawansowanych Analiz Przestrzennych – interaktywne tablice, drukarka 3D, ploter, skanery 3D (Lidar); 3) pracownie multimodal-

ne – tworzone doraźnie w zależności od potrzeb; 4) część biurową; 5) salę spotkań; 6) zaplecze socjalne i magazynowe; 7)bibliotekę prac dyplomowych, czasopism specjalistycznych, opracowań urbanistyczno-architektonicznych, zbiorów multimedialnych itp.); 8) salę wielofunkcyjną z możliwością dzielenia na konferencje.

IV. Partnerzy i odbiorcy. Instytucja/operator projektu mógłby stać się uczestnikiem ogólnopolskiego Programu Edukacji Społecznej w zakresie ładu przestrzennego, przygotowywanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej. A.Kowalewski (2016) wymienia podmioty mogące realizować postulowany program: samorządy, organizacje pozarządowe, organizacje zawodów zaufania publicznego, uczelnie, jednostki badawcze, ruchy obywatelskie.

Pilotażowy projekt w zakresie edukacji dzieci i młodzieży, partycypacji społecznej z wykorzystaniem Infostrady 2.0, GIS, tablic informacyjnych i platform edukacyjnych byłby przygotowaniem do wrażania nowego, zintegrowanego systemu zarządzania przestrzenią na poziomie regionalnym. Program pilotażowy mógłby być wspierany finansowo przez ministerstwa: Rozwoju, Infrastruktury i Budownictwa, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Edukacji, Szkolnictwa Wyższego i Nauki, a także przez WFOŚiGW i POIŚ.

Użytkownikami miejsca i odbiorcami byłyby: dzieci i młodzież szkolna, studenci, pracownicy samorządów gminnych, mieszkańcy, inwestorzy instytucjonalni, planiści, architekci, urbaniści, specjaliści GIS i geoinformacji. Szczególny nacisk zostałby położony na współpracę instytucji regionalnych, zwłaszcza uczelni wyższych (UMK, UTP. UKW, WSB, WSG). Powstałaby sieć współpracy instytucji w zakresie ładu.

V. Geneza idei. Koncepcja powstała w ramach kompetencji Pełnomocnika Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Ładu Przestrzennego. Została oparta na wypracowanych, bądź będących w opracowaniu, dokumentach dotyczących ładu i polityki przestrzennej, m.in. „Stosowanie zasad ładu przestrzennego w polityce województwa – propozycje dla RPO- Moduł RPO", „Wnioski ze spotkań zespołu ds. ładu przestrzennego", „Plan działań dotyczących ładu przestrzennego", a także na wynikach dyskusji uczestników spotkań dotyczących samej idei.

VI. Uzasadnienie celowości przedsięwzięcia. Wstępnym i niezbędnym warunkiem ładu przestrzennego jako celu polityki przestrzennej jest zgoda społeczna na kontrolę procesów przestrzennych, a także szerokie poparcie społeczeństwa i liderów samorządowych dla polityki planowego rozwoju przestrzeni (Kowalewski 2016*). Korzyści mądrego gospodarowania przestrzenią mają bardzo wymierną postać: społeczną, ekonomiczną i przyrodniczą. Zmiana postaw społecznych wymaga jednak długotrwałej pracy nad kształtowaniem świadomości i kultury wartości przestrzeni. „Przestrzenie kultury" stanowiłyby miejsce realizacji polityki przestrzennej województwa w zakresie ładu przestrzennego, formowania idei oraz propagowania kultury bytu w poszanowaniu wartości przestrzennych. Byłaby to przestrzeń spotkań, debat, działań edukacyjnych, wystaw, warsztatów i tworzenia nowych idei.

2.3.6. Warstwa geoportalu „ład przestrzenny" jako narzędzie partycypacji społecznej, wspomagające kształtowanie ładu przestrzennego

Geoportal jest to internetowy portal mapowy, który pozwala na wizualizację i udostępnianie danych o charakterze przestrzennym. Narzędzie to umożliwia w głównej mierze na korzystanie z usług wyszukiwania, przeglądania, pobierania i przekształcania danych przestrzennych. Ze względu na swoje szerokie możliwości portale tego typu mają coraz szersze zastosowanie w wielu branżach, dla których informacja przestrzenna jest niezbędnym źródłem informacji. Jedną z pierwszych branż, które wykorzystały potencjał geoportali jest administracja elektroniczna zwana e-administracją. Połączenie zastosowań technologii informacyjno-komunikacyjnych z równoczesnymi zmianami organizacyjnymi w administracji publicznej może skutkować usprawnieniem usług publicznych oraz silniejszym wsparciem programów tworzonych przez administrację publiczną.

Powstanie tego typu portalu umożliwi zniwelowanie takiego stanu (sytuacji), jaka jest obecnie powszechna w Polsce, czyli że zasoby informacyjne państwa są zamknięte dla obywateli, gromadzone dane nie są ponownie wykorzystywane, zarządzanie zasobami informatycznymi jest rozproszone i zdecentralizowane. Dodatkowo te same informacje gromadzone są równolegle i powielane, a fundusze na informatyzację wydatkowane są nieracjonalnie i nieefektywnie. Mają temu pomóc działania Ministerstwa Cyfryzacji, które w ramach odzyskania kontroli nad procesem informatyzacji przyjęło nowy program zintegrowanej informatyzacji państwa. Inicjatywa ta zakłada centralizację zarządzania infrastrukturą teleinformatyczną oraz integrację zasobów, które są w posiadaniu państwa. Celem Państwa jest, żeby jego obywatele i przedsiębiorcy posiedli możliwość załatwienia niemal każdej czynności administracyjnej w dogodnej dla siebie porze, bez konieczności wielokrotnego wypełniania druków i wychodzenia z domu. Królujący jak do tej pory stan nieładu w tym zakresie spowodowany jest brakiem spójnej i przemyślanej strategii informatyzacji państwa, które skutkują ograniczeniami dla obywateli, biznesu i administracji.

Innowacyjne narzędzia partycypacji są obecnie możliwe. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego skumulowane działania doprowadziły do utworzenia „Geoportalu Województwa" w ramach projektu „Infostrada Kujaw i Pomorza". Obecnie realizowany jest kolejny etap zintegrowanego projektu „Infostrada 2.0", w którym istnieje szansa na stworzenie płaszczyzny wymiany informacji i utworzenie Portalu „Przyjazna Przestrzeń", którego wstępna koncepcja powstała kilka lat wcześniej.

Obecnie platforma ta jest przewidywane jest do realizacji w ramach jednego z projektów Infostrada 2.0 (na liście propozycji „Propozycje wykonanie różnych dodatkowych analiz, ekspertyz oraz projektów").

Jakim narzędziem są geoportale?

Powstanie portalu mapowego jest pierwszym produkcyjnym etapem realizacji projektu sieciowego. Wpierw należy utworzyć koncepcję, określić założenia merytoryczne oraz założenia wykonawcze. Samo powstanie geoportalu o określonej tematyce musi być oparte o jego potencjalnych odbiorców i ich zainteresowania. W oparciu o odbiorców należy również dbać o jego rozwój tematyczny i technologiczny, promocję oraz monitoring, tak aby inwestycja posiadała swego rodzaju „ciągłość

trwania". Monitoring portalu powinien być prowadzony nie tylko w oparciu o opinie administratorów nim zarządzających, lecz również w oparciu o sugestie i uwagi jego użytkowników. Często są to osoby z branży, które mają wiele pomysłów i wiedzy w temacie udoskonaleń np. technologicznych.

Geoportale są to narzędzia, które mają możliwości przedstawiania danych przestrzennych zarówno dla zamkniętego grona użytkowników (z użyciem zabezpieczeń identyfikacyjnych) lub powszechnie dostępnych za pomocą przeglądarki internetowej. Na wielu powstałych dotychczas geoportalach funkcjonują paski narzędziowe (tzw. paski) stosowane powszechnie lub też wzbogacone o narzędzia specjalistyczne w zależności od branży i zastosowania geoportalu. Paski narzędziowe są jednym z kluczowych elementów portalu, gdyż zwiększają możliwości użyteczne geoportalu. Dlatego geoportale mogą służyć do pozyskiwania, przetwarzania, analizowania, wizualizacji i udostępniania danych.

Przykłady zastosowań geoportali

Głównie w odniesieniu do dyrektywy INSPIRE (Infrastructure for Spatial InfoRmation in Europe) zaczęły powstawać pierwsze geoportale w branży administracji publicznej w Polsce. Do tej pory powstało ich wiele, lecz do najważniejszych o charakterze ponadregionalnym należą: geoportal.gov.pl, geoportal.nid.pl, geoserwis.gdos.gov.pl, geoportal.kzgw.gov.pl i bdl.lasy.gov.pl.

Głównym zadaniem krajowego portalu internetowego geoportal.gov.pl jest udostępnianie administracji publicznej, obywatelom i inwestorom informacji przestrzennej pozyskiwanych bezpośrednio z urzędowych rejestrów. Główną rolą Geoportalu jest prezentacja danych przestrennych, działek ewidencyjnych, budynków, adresów i ortofotomapy. Portal geoserwis.gdos.gov.pl dostarcza pełnych informacji na temat środowiska przyrodniczego dla obszaru Polski. Geoserwer posiada zestaw narzędzi umożliwiających przegląd danych dotyczących przyrody, który jest powiązany z danymi referencyjnymi pochodzacymi z krajowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych udostępnianych m.in. przez Centralny Ośrodek Geodezji i Kartografii.

Geoportalem jako narzędziem udostępniania danych posługują się Lasy Państwowe - bdl.lasy.gov.pl. System Informatyczny Lasów Państwowych funkcjonując od 1997 r. wspomaga zarządzanie w państwowym gospodarstwie leśnym. W jego skład wchodzą: system aplikacji, system bazodanowy, procedury generowania, przetwarzania i archiwizowania danych, procedury przesyłania danych pomiędzy bazami, procedury agregacji danych i przesyłania do jednostki nadrzędnej, zestaw standardowych analiz i raportów, narzędzia do tworzenia raportów przez użytkowników, system ochrony danych.

Przygotowanie warstw celem załączenia ich do geoportalu

Wszystkie dane przestrzenne, które powstały w ramach programu Ładu Przestrzennego, a które mają się znaleźć w geoportalu powinny zostać napisane w dwóch formatach: shapefile (*.shp) oraz GeoTIFF (*.tiff).

W formacie shapefile będą powstawać dane wektorowe, które będzie można przedstawić swobodnie na geoportalu. Są to trzy rodzaje danych wektorowych, tj.: obiekty punktowe, obiekty liniowe

oraz obiekty powierzchniowe. Przy dołączaniu do bazy danych geoportalu należy pamiętać aby dołączyć przynajmniej trzy najważniejsze pliki składające się na daną warstwę wektorową shapefile, tj.:

- .shp – zawierający informację o geometrii obiektów (kształcie),

- .shx – plik z indeksem,

- .dbf – zawierający informację o dodatkowych atrybutach pliku.

W formacie GeoTIFF zapisywane będą dane rastrowe, czyli gotowe mapy, które zapisane będą w układzie współrzędnych. Dane te mogą być zapisane w dwóch rodzajach formatów:

- plik TIFF (*.tif) z zapisaną georeferencją wewnątrz pliku (binarnie),

- plik TIFF (*.tif) + wordfile (*.tfw) z georeferencją zapisaną w dodatkowym pliku tekstowym.

Do geoportali można dołączać już gotowe bazy danych wraz ze specjalnymi strukturami, np. ArcSDE oraz bazy danych przestrzennych np. PostGIS, Oracle Spatial and Graph, SpatiaLite.

Przykładowa baza danych przestrzennych PostGIS jest to rozszerzenie relacyjno-obiektowej bazy danych PostgreSQL, dodające możliwość zapisywania danych geograficznych wprost do bazy danych zgodnie ze specyfikacją OpenGIS Simple Featuresdla profilu SQL.

Pliki powstające w formatach shapefile i GeoTIFF mogą być przygotowane bez jakichkolwiek obaw o ich poprawność i wprowadzenie do geoportalu. Ważnym jednak jest układ współrzędnych, w którym są one zapisane. Taki sam układ musi działać w portalu mapowym oraz pozostałe warstwy już w nim funkcjonujące. Wspólny układ współrzędnych pozwoli na dokładną analizę przestrzeni przez użytkownika, bez obaw, że którakolwiek z warstw się nie wyświetla. Z kolei bazy danych przestrzennych, powinny być wcześniej omówione przez osobę tworzącą geoportal.

Wartą omówienia kwestią jest również dołączenie do geoportalu warstw WMS, WFS i WCS pobieranych z innych portali mapowych, takich jak np. ortofotomapa z geoportal.gov.pl.

- WMS – (Web Map Service) – standard przesyłania map w postaci rastrów (np. *.jpg, *.png). Do takich map należą mapy topograficzne, ortofotomapa (geoportal.gov.pl), mapy google maps, mapy z portalu bing i wiele innych.

- WFS (Web Feature Service) – standard przesyłania danych wektorowych w postaci GML,

- WCS (Web Coverage Service) – standard przesyłania danych o pokryciu terenu.

Z reguły do już istniejącego geoportalu wystarczy dostarczyć link WMS osobie, która nim zarządza.

Należy również wspomnieć, że niekiedy potrzebne są pliki shapefile lub też GeoTIFF, które pełnią rolę maski. Potrzebne są one do „zasłonięcia" obszarów, które nie są objęte opracowaniem, a mają być niewidoczne przy przeglądaniu geoportalu. Nie jest to jednakże wymagane, gdyż niektóre geoportale pokazują wszystkie dane objęte zasięgiem poza granice opracowania np. przy użyciu ortofotomapy za pomocą WMS.

Korzyści z udostępniania danych przestrzennych za pomocą geoportalu dla przestrzeni województwa i społeczeństwa

Jedną z głównych korzyści umieszczenia opracowań kartograficznych dotyczących Ładu Przestrzennego w geoportalu, jest przede wszystkim dostęp tych danych dla wszystkich zainteresowanych użytkowników mających dostęp do przeglądarki internetowej. Są to architekci, urbaniści, planiści, urzędnicy wszelkiej specjalizacji, naukowcy oraz przede wszystkim społeczeństwo. Ta ostatnia grupa nie mając dostępu do informacji w formie papierowej, lecz mając dostęp do geoportalu, może mieć wiele uwag i zastrzeżeń względem dzisiejszego funkcjonowania przestrzeni w miejscu ich przebywania (miejsce pracy lub miejsce zamieszkania). Warto więc zbudować prostą ścieżką odbierania informacji od użytkowników, tak aby mieć zarówno informacje co do treści i lokalizacji miejsca (obiektu), do którego użytkownik ma uwagi lub zastrzeżenia. Zbudowanie zbyt skomplikowanych metod zgłaszania uwag zniechęca osoby, które na co dzień rzadko używają sprzętu komputerowego. Kolejną korzyścią zestawienia danych przestrzennych w geoportalu jest ich zgromadzenie w jednym miejscu, przez co można stworzyć najbardziej aktualny obraz ładu przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego. Dodanie narzędzi pomiarowych i informacyjnych, które pozwoliłyby na pozyskiwanie informacji o przestrzeni i obiektach w niej funkcjonujących, pomoże w ustalaniu faktów i przeprowadzaniu analiz przez tzw. osoby decyzyjne, które mają znaczny wpływ na kształtowanie się przestrzeni w regionie. Są to głównie architekci, urbaniści, planiści, urzędnicy specjalizujący się w różnych dziedzinach administracji publicznej. Ukazanie stanu dzisiejszego ładu przestrzennego oraz jego szans i zagrożeń pozwoli na dalsze podejmowanie decyzji planistycznych i lokalizacyjnych. Dalsze wprowadzanie danych w poszczególnych tematach pozwoli na monitoring zmian przestrzennych i chronologicznych, co pozwoli na kontrolę kształtowania się ładu przestrzennego w województwie w skali regionalnej i lokalnej.

Infostrada Kujaw i Pomorza

Niedawno powstały System Informacji Przestrzennej pn. „Infostrada Kujaw i Pomorza" zawiera m.in. dane o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy i decyzje celu publicznego. Są to najważniejsze decyzje związane z tematyką planowania przestrzennego, które zawierają nie tylko informacje o planie bądź inwestycji, lecz również posiadają lokalizację geograficzną. Lokalizacja takiej informacji wskazywana jest za pomocą obszaru (miejscowy plan, studium) bądź działki (-ek).

Infostrada to w pojęciu ogólnym wizja globalnej sieci komunikacyjnej integrującej internet, sieć kablową oraz inne środki przekazu informacji w ramach rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Pojęcie to zostało spopularyzowane w latach 90-tych, głównie w Stanach Zjednoczonych. Należy podkreślić, że pojęcie Infostrady po raz pierwszy pojawiło się w Polsce na początku lat 70-tych, jako wynik pracy polskiego informatyka Andrzeja Targowskiego (1980). Projekt Infostrady Kujaw i Pomorza (IKiP) jest odzwierciedleniem tego ogólnoświatowego pojęcia, którego najważniejszą cechą jest możliwość szybkiego i skutecznego przesyłu informacji w administracji publicznej województwa. Z racji blisko 150 jednostek biorących udział w projekcie, należy podkreślić znaczenie kujawsko-pomorskiego SIP-u oraz fakt, iż pojęcie to w tym przypadku dopasowane jest poprawnie.

Głównym założeniem projektu Infostrady (IKiP) była budowa bazy danych, infrastruktury technicznej, aplikacyjnej i kadrowej, która utworzyłaby m.in. multifunkcjonalny SIP dla administracji jednostek samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego. System Informacji Przestrzennej województwa składa się z gminnych oraz powiatowych rejestrów i ewidencji. Podstawowym założeniem SIP-u był pełny dostęp do aktualnych danych oraz zapewnienie przepływu informacji pomiędzy jednostkami. Z czego wynika utworzona sieć współpracy rozproszonych dostawców danych i analiz przestrzennych oraz użytkowników takich jak: administracja samorządowa wszystkich szczebli województwa kujawsko-pomorskiego wraz z jednostkami organizacyjnymi, administracją rządową województwa wraz ze służbami zespolonymi, instytucjami naukowymi, których działalność obejmuje region kujawsko-pomorski. W sieci tej partycypują także grupy zawodowe, w tym m.in.: geodeci, planiści, deweloperzy, architekci, urbaniści, zarządcy nieruchomości oraz co z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego jest najważniejsze, przedsiębiorcy i potencjalni inwestorzy.

Użytkowników korzystających z aplikacji funkcjonujących w Infostradzie można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należy zaliczyć osoby, które posiadają konta użytkowników. Mają one dostęp do aplikacji wskazanych przez administratora oprogramowania. Użytkownik może korzystać z aplikacji na dwa sposoby. Pierwszy to możliwość edycji, czyli dodawanie, edytowanie, usuwanie np. wydanych decyzji lub miejscowych planów zagospodarowania. W drugim przypadku jest to możliwość podglądu czyli dostęp do informacji danych zapisanych w aplikacjach bez możliwości ich naruszania, wtedy też dane te są bezpieczne. Przykładowo użytkownik posiadający dostęp do aplikacji planowania przestrzennego chce posiadać dostęp do informacji zawartych w decyzjach środowiskowych, wtedy też uzyskuje dostęp do aplikacji nie potrzebując przy tym opcji edycyjnych. Do użytkowników należących do opisywanej grupy należy zaliczyć: pracowników urzędów w których wydawane są poszczególne dokumenty, pracowników innych jednostek administracji publicznej, informatycy jako administratorzy, koordynatorzy projektów, jednostki państwowe. Wymienione funkcje oprogramowania dostępne są w tzw. formie back-office (bez udostępniania danych poza system urzędu). Podsystem back-office jest odpowiedzialny za prowadzenie rejestrów publicznych oraz prezentowanie danych przestrzennych w intranetowym (wewnętrznym) Geoportalu, oraz jako baza danych dla zewnętrznego Geoportalu (podsystem front-office). Należy również podkreślić, że osoby korzystające z podsystemu back-office, korzystają zarówno z danych o charakterze publicznym oraz nie jawnych, chodzi tu głównie o dane osobowe, których treść na różne sposoby może zostać wykorzystana w sposób bezprawny.

Do drugiej grupy użytkowników należy zaliczyć wszystkie osoby korzystające z geoportalu zewnętrznego, udostępnionego w formie strony internetowej. Użytkownik posiada dostęp do wszystkich udostępnionych danych posiadających odniesienie przestrzenne. Poprzez podstawowe narzędzia geoportalu użytkownik może uzyskać informacje o obiekcie, czy też dokonywać pomiarów. W geoportalu udostępnione są również miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego z możliwością podglądu załącznika graficznego planu oraz jego treści, jak również poszczególne decyzje o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego. Aktualnie użytkownicy bez konta w systemie niestety nie mają podglądu do poszczególnych rejestrów i ewidencji. Podsystem front-office jest ograniczony do geoportalu zewnętrznego, nie posiadając jak na razie narzędzi do wprowadzania informacji tekstowych i przestrzennych (w postaci wektorowej jak i rastrowej). Niestety nie ma do tej pory żad-

nego rejestru służącego użytkownikom podsystemu front-office. Narzędzia takie są dostępne w podsystemie back-office, więc koncepcja stworzenia aplikacji Ładu przestrzennego, jest jak najbardziej możliwa do wykonania.

Koncepcja struktury rejestru pn. „Ład przestrzenny"

W ramach Infostrady Kujaw i Pomorza funkcjonuje moduł aplikacji pn. Planowanie przestrzenne, który zawiera rejestry planów zagospodarowania, decyzji o warunkach zabudowy, decyzje o inwestycji celu publicznego oraz geoportal wewnętrzny. Moduł nie jest udostępniony do powszechnego wglądu z wyjątkiem osób posiadających konto użytkownika systemu, które mają zainstalowany serwer w danej jednostce. Dlatego rejestr Ładu Przestrzennego, dostępny dla wielu użytkowników w tym dla specjalistów z branży powinien być dostępny jako narzędzie w podsystemie front-office, czyli geoportalu zewnętrznego. Możnaby było zrobić aplikację w podsystemie back-office, lecz wiązałoby się to z instalacją dodatkowego oprogramowania umożliwiającego bezpieczny dostęp do rejestru (tzw. VPN – Virtual Private Network), przy zaangażowaniu informatyków i tworzeniu kont dla użytkowników nie związanych z daną jednostką administracji publicznej.

Najlepszym rozwiązaniem byłaby możliwość utworzenia aplikacji Ładu przestrzennego w postaci rejestru jako podzakładka na stronie geoportalu Infostrady Kujaw i Pomorza. Rejestr ten widniałby jako tabela interaktywna z opcją podglądu na geoportalu. Po naciśnięciu na tą opcję pojawiłaby się dodatkowa strona geoportalu z przybliżeniem lokalizacji wskazanej przez użytkownika.

Dane w rejestrze mogły być edytowane jedynie przez użytkowników, którzy je wprowadzili (należałoby dodać możliwość dodawania kont dla użytkowników systemu front-office) oraz administratora, który stwierdzałby czy informacje wprowadzone przez użytkowników są poprawne i dotyczą tematu.

Na stronie mapowej geoportalu, powinny pojawić się następujące narzędzia (nazwy są przykładowe):

- rysuj punkt – narzędzie to pozwalałoby na dodanie punktu w danej lokalizacji mapy (pojedyncze kliknięcie myszy komputerowej), po którego naciśnięciu powinna pojawić okno służące do wprowadzania danych.

- rysuj linię – narzędzie to pozwalałoby na tworzenie obiektów liniowych w danej lokalizacji mapy (rysowanie lewym przyciskiem myszy komputerowej, zakończenie rysowania po naciśnięciu prawego przycisku), po którego naciśnięciu powinna pojawić okno służące do wprowadzania danych.

- rysuj obszar – narzędzie to pozwalałoby na dodawanie obiektów poligonowych w danej lokalizacji mapy (rysowanie lewym przyciskiem myszy komputerowej, zakończenie rysowania po naciśnięciu prawego przycisku), po którego naciśnięciu powinna pojawić okno służące do wprowadzania danych.

W oknie, które pokazuje się po zakończeniu etapu rysowania trzema wskazanymi typami geometrii powinny pojawić się następujące pola: kategoria (miejscowy plan zagospodarowania, studium, decyzja o warunkach zabudowy i decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego), temat (pole do-

wolne z ograniczoną liczbą znaków), uwagi (nazwa pola ogólna, w której zawrzeć można treść dotyczącą rozwiązań, zastrzeżeń, zapytań i wielu innych; pole to również powinno mieć ograniczoną liczbę znaków, tak aby były to konkretne uwagi), załączniki (możliwości dołączania przynajmniej takich formatów jak .docx, .pdf, plików wektorowych np. shapefile, czy plikow CAD-owskich oraz rastrów; dla dobrego funkcjonowania systemu, należałoby również wprowadzić ograniczenia pojemności pliku). Po naciśnięciu przycisku zapisz, dana uwaga powinna być zapisana w wyżej opisywanym rejestrze „Ład przestrzenny".

Aplikacja Ładu przestrzennego, powinna być przeznaczona dla wszystkich zarówno dla specjalistów jak i mieszkańców, którzy nie jednokrotnie mają uwagi co do projektowanych czy istniejących planów zagospodarowania przestrzennego. Aplikacja powinna również funkcjonować w module Planowanie przestrzennego każdej jednostki, która takowy prowadzi. Niejednokrotnie będą to uwagi do udostępnianych planów zagospodarowania, które są w fazie projektowania, przez co może to być jedna z form wystosowywania uwag co do uchwały miejscowego planu bądź studium. Obowiązkiem, każdego urzędnika zajmującego się planami zagospodarowania byłoby sprawdzenie i prowadzenie takiego rejestru w swojej jednostce.

Propozycje do projektu Infostrada 2.0

Przedstawiona w poprzednim rozdziale pn. Koncepcja struktury rejestru pn. „Ład przestrzenny" jest jedną z możliwości, na zasadzie prostej interakcji udziału każdego obywatela w kształtowaniu przestrzeni. Może to być jeden z elementów innowacyjnego narzędzia partycypacji społecznej.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego skumulowane działania doprowadziły do utworzenia „Geoportalu Wojewódzkiego" w ramach projektu Infostrada Kujaw i Pomorza. Obecnie realizowany jest kolejny etap projektu pod nazwą Infostrada 2.0., gdzie istnieje możliwość zbudowania zintegrowanej inteligentnej płaszczyzny wymiany informacji pn. Przyjazna Przestrzeń Kujaw i Pomorza.

Zasięg działania obejmować będzie teren województwa, stopniowo uszczegółowiany i wzbogacany o nowe funkcjonalności portalu. Dotyczyć będzie wydarzeń w Regionie i dodatkowo poza nim, w kraju i zagranicą, problematyki przestrzennej, urbanistyczno-architektonicznych, zmian legislacyjnych, edukacji, promocji i krokusów architektonicznych z szerokim wykorzystaniem narzędzi multimedialnych. Aplikacje multimedialne stanowić będą nie tylko atrakcyjną dla młodego pokolenia formę przekazu ale również umożliwią precyzyjne przedstawianie wizualizację wariantowych rozwiązań planistycznych, umożliwiających aktywną partycypację. Przyjazna Przestrzeń stanowiła będzie swoiste archiwum zdigitalizowanych opracowań graficznych i katalogów, zawierających udostępnione materiały, umożliwiające wirtualne analizy.

2.4. Propozycje zmian regulacji prawnych kształtujących ład przestrzenny

W pierwszej kolejności należy zaproponować wprowadzenie kompleksowej regulacji dotyczącej planowania przestrzennego w jednym akcie prawnym. Jednakże prace legislacyjne powinny zmierzać nie do połączenia regulacji dotyczących planowania przestrzennego z procesem budowlanym, lecz, wzorem państw zachodnich, integrację planowania przestrzennego z planowaniem środowiskowym, co pozwoliłoby na prawidłową ekspozycję znaczenia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Ponadto należy postulować powiązanie planowania przestrzennego i sektorowego. Takie rozwiązanie byłoby szczególnie przydatne na poziomie lokalnym. Integrowanie planowania przestrzennego z innymi dokumentami strategicznymi wymaga zmian prawnych, a także zmian w sposobie pracy urzędów, w szczególności odejścia od struktury sektorowej w kierunku szerokiego spektrum działań nakierowanych na realizację celów. W Raporcie OECD pt.: *Governance of Land Use in Poland, The Case of Lodz* (OECD, 2016, s. 22-23) wskazano, na korzyści związane ze ścisłego powiązania planów sektorowych z planowaniem przestrzennym, którymi są zwiększenie efektywności działań i przyspieszenie osiągania celów.

Należy również postulować likwidację tzw. specustaw i włączenie inwestycji objętej ich zakresem do ogólnego planowania przestrzennego. Specjalne ustawy dotyczące określonych inwestycji infrastrukturalnych mają swoją pozytywną stronę, jaką jest niewątpliwie przyspieszenie procesu inwestycyjnego, czasami wręcz w ogóle umożliwienie jego realizacji. Staje się to jednak z pominięciem aktów planowania przestrzennego, co w konsekwencji może powodować inne negatywne efekty, w postaci niedostatecznego uwzględnienia istniejących potrzeb społeczności lokalnych, planów rozwoju gmin czy też uwarunkowań społecznych i przestrzennych. Celem zmian systemowych powinno być ograniczenie stosowania rozwiązań specjalnych do najważniejszych inwestycji o znaczeniu krajowym, a w dalszej perspektywie ich likwidacja i włączenie do standardowego systemu planowania (OECD, 2016, s. 25)

Zdecydowanie należy rozważyć możliwość zwiększenia roli planowania przestrzennego na poziomie województwa i kraju. W chwili obecnej, co już zostało podniesione wcześniej, brak jest wystarczającego przełożenia planowania w skali ponadgminnej na planowanie lokalne, gminne. Wydaje się, że wzmocnienie roli planu zagospodarowania przestrzennego województwa w postaci umieszczenia w nim większej niż dotychczas liczby zagadnień środowiskowych i ochrony krajobrazu nie naruszałoby zasady pomocniczości z tego względu, że skuteczne rozwiązanie tych kwestii może nastąpić na poziomie ponadlokalnym. Zakres rekomendacji i wniosków wynikających z audytu krajobrazowe-

go powinien być doprecyzowany, a ich nieuwzględnienie na poziomie lokalnym zagrożone sankcjami dla gmin.

Należałoby również przyjrzeć się możliwości rozdzielenia prawa własności nieruchomości gruntowej od prawa jej zabudowy, a także roszczeniom odszkodowawczym właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości powstałymi wskutek uchwalenia lub zmiany planu. Kwestie te jednak wymagałby pogłębionej analizy specjalistów od prawa konstytucyjnego i cywilnego i przekraczają zakres niniejszego opracowania.

Likwidacji powinna ulec decyzja o warunkach zabudowy w jej obecnym kształcie. Należałoby albo w ogóle zrezygnować z tej instytucji, zastępując ją krajowymi przepisami urbanistycznymi, np. w wersji zbliżonej do tej zaproponowanej w Kodeksie urbanistyczno-budowlanym, albo dokonać jej dogłębnej przebudowy, w szczególności w zakresie zasady dobrego sąsiedztwa. Jeżeli instytucja decyzji o warunkach zabudowy miałaby pozostać w systemie prawnym, to należy wprowadzić wyraźny zapis ustawowy nakazujący związanie w procesie jej wydawania ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, na wzór relacji studium – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Ze względu wysokie koszty sporządzenia planu należy wprowadzić mechanizmy zwiększenia wpływów budżetów gminnych, które mogłyby zostać przeznczone na te właśnie cele. Za wadę procesu tworzenia planów miejscowych należy uznać również sposób informowania społeczeństwa o procedurze przystąpienia do sporządzenia zmiany planu. Właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości objętej projektem planu miejscowego powinni być zawiadamiani dodatkowo, choć niekoniecznie listem poleconym. Ponadto należy rozważyć zasadność procedur środowiskowych w każdym przypadku, gdy plan jest uchwalany. Ponadto należy znieść przedawnienie poboru jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, określonej w art. 36 ust. 4.

Należy również rozważyć uelastycznienie procedury zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W chwili obecnej zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane.

Istnieje potrzeba wprowadzenia w szerszym zakresie rozwiązań przyjętych w art. 37i ustawy o rewitalizacji, dotyczących nałożenia dodatkowych obowiązków na inwestora w postaci budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych. Inwestor zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniających zawierając z gminą umowę urbanistyczną, w której określa się w szczególności, zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może przewidywać etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełniania innych warunków w niej określonych. Zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części. Nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego, zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej, stanowi warunek przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną. Rozwią-

zanie to jest stosowane w państwach zachodnich nie tylko wobec obszarów rewitalizowanych. W naszym systemie prawnym mogłoby ono posłużyć do realizacji różnego rodzaju inwestycji, nie tylko stricte budowlanych, ale także tych związanych z przywróceniem ładu przestrzennego lub ochroną krajobrazu.

Ponadto należy zwiększyć zakres współpracy międzygminnej w zakresie planowania przestrzennego, poprzez wprowadzenie obowiązkowych form współpracy, wyraźne określenie ich zakresu, oraz wprowadzenie wymiernych korzyści z tytułu współpracy, np. w postaci adekwatnych zachęt finansowych.

Koniecznością jest ograniczenie władztwa planistycznego gminy w zakresie wyznaczania terenów ekspansji urbanistycznej, przede wszystkim w aspekcie ilościowym (Kiełpiński 2011). Dodatkowo pewne rekomendacje działań legislacyjnych zostały sformułowane w konkluzjach Polskiej Polityki Architektonicznej, m.in. uznanie ładu przestrzennego za dobro publiczne i niezbędny warunek zrównoważonego rozwoju.

Jako część zmian systemowych gospodarki przestrzennej należałoby podjąć dyskusję na temat wprowadzenia w Polsce rzeczywistego katastru podatkowego, operującego podatkiem *ad valorem*. Rezultatem przyjęcia publicznie dostępnego rejestru katastralnego musiałoby być ujawnienie faktycznych właścicieli i stanu ich posiadania, co uczyniłoby czytelnym kwestie własnościowe w Polsce. Wiązałoby się to z koniecznością uregulowania spraw reprywatyzacyjnych i odszkodowawczych. Opodatkowanie wartości wszystkich nieruchomości przyczyniłoby się także do wzrostu dochodów budżetu państwa. System katastralny spowodowałby nadanie i ujawnienie rzeczywistych wartości gruntów i budynków, powodując ograniczenie spekulacyjnych praktyk handlu ziemią. Przestrzeń miałaby swoją cenę, co wymusiłoby racjonalne nią gospodarowanie, ekonomicznie uzasadnione zachowania samorządów, właścicieli oraz inwestorów.

Najważniejsze założenia systemu kształtowania przestrzeni, zawarte w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego

Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany realizuje cel 6 Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011) – „Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego". Za główne problemy przestrzenne autorzy projektu uznali chaotyczną suburbanizację i jej konsekwencje oraz niską jakość planowania przestrzennego. Cele główne kodeksu określono w następujący sposób[80]: – skrócenie i usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego; – zapewnienie efektywnego gospodarowania przestrzenią; – wzmocnienie partycypacji społecznej w podejmowaniu rozstrzygnięć przestrzennych; – efektywny i transparentny proces lokalizacji i realizacji inwestycji publicznych.

Zawarte w projekcie Kodeksu sformułowania określają podstawy prawne kształtowania przestrzeni i wskazują podstawowe instrumenty polityki przestrzennej. Stanowią jednocześnie zestaw rekomendacji dotyczących kształtowania ładu przestrzennego, kierowany do ustawodawcy.

1. Przestrzeń jest dobrem wspólnym, podlegającym ochronie prawnej.

[80] http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797355-p_1.htm#.

2. Ochronie prawnej podlegają w szczególności ład przestrzenny, walory przestrzenne urbanistyki i architektury; walory krajobrazowe przestrzeni; środowisko; dziedzictwo kulturowe, zabytki i dobra kultury współczesnej; życie i zdrowie oraz bezpieczeństwo ludzi i mienia.
3. Gospodarowanie przestrzenią następuje na podstawie i w granicach ustaw oraz aktów planowania przestrzennego.
4. Ustawy oraz akty planowania przestrzennego określają status nieruchomości.
5. Inwestor ma prawo dostępu do niezbędnej infrastruktury technicznej w obszarze urbanizacji.
6. Poza obszarami urbanizacji koszty infrastruktury obciążają inwestora.
7. Obszar urbanizacji (obszar zabudowany i obszar rozwoju zabudowy) oraz obszar o ograniczonej zabudowie gmina wyznacza w studium.
8. Inwestycje celu publicznego lokalizuje się na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów publicznych.
9. Organy administracji ważą sprzeczne interesy, zobowiązane - do poprzedzenia działań władczych negocjacjami.
10. Każdy, w tym inwestor, ma prawo do ochrony interesu prawnego w związku z realizacją inwestycji, w granicach i na zasadach określonych w Kodeksie.
11. Działalność inwestycyjna jest jawna.
12. Zmiana przeznaczenia terenu oraz realizacja inwestycji może nastąpić na zasadach określonych przepisami prawa.
13. Gmina samodzielnie gospodaruje przestrzenią na swoim obszarze i z tego tytułu może ustalać przeznaczenie terenu.
14. Kształtując politykę przestrzenną, organy gminy dokonują ocen i prowadzą studia mające na celu określenie podstawowych problemów społecznych, w tym potrzeb mieszkaniowych, wymogów rynku pracy, komunikacji.
15. Ustalanie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania następuje w miejscowym planie. Na obszarach, na których nie obowiązuje plan miejscowy realizację inwestycji dopuszcza się na zasadach określonych w Kodeksie (ogólny porządek przestrzenny).
16. Uchwalanie planów miejscowych jest fakultatywne, z wyjątkiem przypadków określonych w Kodeksie.
17. Gmina sporządzając plan miejscowy, jest związana ustaleniami studium.
18. Kodeks określa rodzaje inwestycji, których lokalizację ustala się wyłącznie na podstawie ustaleń planu miejscowego.
19. Tereny niezabudowane mogą być przeznaczane pod zabudowę w przypadku niedoboru obszarów zabudowanych. Gmina przeciwdziała zjawisku rozpraszania zabudowy.
20. Niedopuszczalne jest projektowanie zagospodarowania przestrzeni w oderwaniu od skutków ekonomicznych, jakie działanie to wywoła.
21. Nie można planować i realizować zespołów obiektów budowlanych bez zapewnienia niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej.
22. Każdy ma prawo do realizacji inwestycji na terenie, do którego ma tytuł prawny, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.
23. Budowa, za wyjątkiem przypadków określonych w Kodeksie, wymaga uzyskania zgody budowlanej.

Dylematy i oczekiwania ekspertów i praktyków wobec projektowanej ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany

Kodeks budowlany złożony jest z sześciu ksiąg, podzielonych na działy i rozdziały. Całą strukturę planowanej ustawy tworzy 607 artykułów. Kodeks zastąpi w całości: — ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; — ustawę Prawo budowlane; — „specustawy". KUB będzie obejmował w części regulacje zawarte w: ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Według autorów projektu stanowiska Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie przygotowywanej ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany „KUB prezentuje całkowicie odmienne, czyli dotychczasowe podejście utrzymujące odrębność polityki przestrzennej od strategicznego programowania i zarządzania rozwojem". Tymczasem projekt „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju" (SOR) „proponują nowy system zarządzania politykami publicznymi, polegający m.in. na integracji planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju, a docelowo (..) wprowadzenie zintegrowanego dokumentu strategiczno-planistycznego sporządzanego na poziomie krajowym, wojewódzkim i gminnym". Eksperci w stanowisku zwracają uwagę m.in. na zbyt dużą złożoność i pracochłonność przygotowywanej procedury audytu krajobrazowego oraz na brak precyzyjnego określenia regionalnych węzłów informacji przestrzennej.

Projekt zmian prawa planowania i budowlanego niesie wiele pytań i wątpliwości, które powinny zostać rozstrzygnięte przed wprowadzeniem nowego prawa w życie. Poniżej zostały wyartykułowane dylematy związane z projektem ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany, sformułowane w projekcie stanowiska marszałków województw, a także – w ramach procedury opiniowania KUB – uwagi szczegółowe samorządów województw (marszałkowskich służb planistycznych), przekazane do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

Wg Pełnomocnika Marszałka woj. kujawsko-pomorskiego ds. ładu przestrzennego, mgr inż. architekta Zbigniewa Wajera obecna (trzecia – 2016 r.) wersja Kodeksu urbanistyczno- budowlanego jest próbą całościowego uregulowania procesu inwestycyjnego od procesu planowania po realizację inwestycji na wszystkich poziomach administracyjnych zarządzania przestrzenią kraju, wraz z narzędziami koordynacji i partycypacji społecznej. Każde podejście do systemowego rozwiązania nabrzmiałych od lat problemów przestrzennych rodzić może nadmierne oczekiwania środowiska planistów, urbanistów, architektów i samorządowców, ale też wiele emocji i uzasadnionych uwag oraz wątpliwości. Z uwagi na temat niniejszego opracowania, rozważania nasze ograniczono do wybranych obszarów zainteresowania samorządu województwa i wpływu działań regionu na przestrzeń samorządów lokalnych i odwrotnie.

Duże nadzieje związane z projektem wynikają z faktu, że postulaty planistów regionalnych, dotyczące wzmocnienia instrumentów zarządzania przestrzenią, wyartykułowane po raz pierwszy w sposób uzgodniony przez wszystkie województwa w 2013 r. poprzez stanowisko Konwentu Marszałków w tej sprawie i powołanie zespołu ekspertów do spraw polityki przestrzennej, odnajdują swoje odzwierciedlenie w wielu miejscach projektu Kodeksu. Dlatego trudno nawet w sposób ogólny przed-

stawić wszystkie uwagi i oczekiwania praktyków i teoretyków zajmujących się przestrzenią. Dodatkową trudność w ocenie projektowanego systemu, poza dostrzeżonymi wprost niespójnościami i wręcz zagrożeniami, stanowi niepewność wynikająca z braku ustawy wprowadzającej Kodeks, decydującej o skutkach jej wprowadzenia, oraz z braku pełniejszej informacji o przepisach wykonawczych mogących znacznie zmienić sens zarysowanego w projekcie kodeksu systemu planowania.

Wbrew założeniom projektodawcy, z regionalnego punktu widzenia trudno dostrzec perspektywę większej samodzielności województw i spójne długoterminowe zmiany systemowe. Do najczęściej poruszanych spraw, wzbudzających wątpliwości, należą:

1. Brak pełnej wizji sposobu zarządzania przestrzenią na poziomie regionalnym.
2. Związane z tym niezbyt jasne zasady rzeczywistego oddziaływania i możliwości skutecznej, wyprzedzającej interwencji w przypadku przewidywanych możliwości wystąpienia konfliktu na terenie jst na obszarze województwa.
3. Brak określenia czytelnych reguł możliwości antycypacyjnego planowania w województwie z zachowaniem zasady proporcjonalnej subsydiarności.
4. Powinno to wiązać się z wieloma nowymi kompetencjami, w tym nadzorczymi, działającego z upoważnienia marszałka urbanisty/architekta województwa – jak przewidywała jedna z wersji wcześniejszych Kodeksu (podobieństwa co do istoty występują w Holandii, Niemczech).
5. Pomimo zawartych w Kodeksie wielu trafnych rozwiązań porządkujących lub likwidujących, stanowiących dotąd barierę uregulowań (np. tzw. WZ), niejasne są nadal zagadnienia instytucjonalne, szczególnie dotyczące poziomu wojewódzkiego.
6. W tym kontekście doprecyzowania wymaga przedstawienie minimalnych wymagań dotyczących organizacji i ujednolicenia wojewódzkich służb planistycznych w skali Polski (oddzielnie: część administracyjno-analityczna i nadzorczo-inspekcyjna oraz studialno-planistyczna, czy łącznie, jako złożona z wielu komórek całość?), jeżeli poważnie traktować zapis o ładzie przestrzennym.
7. Wymieniony w projekcie regionalny węzeł informacji przestrzennej wymaga umocowania prawnego w systemie organizacji planistycznych służb wojewódzkich w relacji do służb geodetów wojewódzkich.
8. Przeanalizowania i uzupełnienia zapisów wymaga kwestia planu województwa (plan rozwoju przestrzennego województwa) – zapisy dotyczące samego planu, jego integracji ze strategią i relacji z dokumentami planistycznymi gmin.
9. Pewne fragmenty KUB zbyt ogólne, inne potraktowane zbyt pobieżnie.

W KUB prowadzone zostaną nowe pojęcia, m.in.: — „**inwestycja**" – obejmujące dzisiejsze roboty budowlane, ale także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego oraz zmianę zagospodarowania terenu; — „**zgoda inwestycyjna**" – rozstrzygnięcie zastępujące dzisiejsze: pozwolenie na budowę, zgłoszenie budowy, zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania, decyzję o warunkach zabudowy, decyzję o podziale nieruchomości – wydawana przez organy administracji inwestycyjnej (starostę

lub wojewodę). Na uwagę zasługuje słownik pojęć i skrótów. Brakuje jednak wiele terminów wymagających wyjaśnienia, np.: regionalny węzeł informacji przestrzennej (potrzebne jest również rozwinięcie tematu i wzajemnych zależności), nadzór urbanistyczny itp. Słownik powinien dotyczyć zarówno najważniejszych, jak i nowo wprowadzanych do Kodeksu pojęć. Do każdej kolejnej Księgi Kodeksu, a może nawet ważniejszych/bardziej skomplikowanych działów Księgi II. (Planowanie przestrzenne) i Księgi III. (Proces inwestycyjny) powinien zostać wprowadzony w niezbędnym zakresie słownik wykorzystywanych tu pojęć, które nie występują wcześniej w 2. rozdziale I. Księgi.

Kolejne uwagi szczegółowe, sformułowane przez Pełnomocnika, dotyczą konkretnych zapisów w projekcie:

- W art. 9. po wyrazach „Gospodarowanie przestrzenią" proponuje się dodać wtrącenie: *stanowiącą ograniczone dobro publiczne/narodowe* … „ma charakter ciągły, obejmując:", dodać kolejny punkt lub powinien być to §2: „7) nadzór urbanistyczny/urbanistyczno-architektoniczny nad sporządzaniem aktów planowania przestrzennego i ich realizacją w zakresie kształtowania i ochrony ładu przestrzennego".
- **Regionalny węzeł informacji przestrzennej** (*Art.32. §3*) – stanowiący równocześnie ośrodek integracji danych przestrzennych, monitorowania, koordynacji nadzoru, zarządzania i wsparcia gmin i oraz edukacji społecznej, współpracujący z geodetą województwa i RDOŚ oraz innymi partnerami, na zasadach określonych w rozporządzeniu wydanym przez Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (*uzupełnić Art. 30 albo 34*). Węzeł mógłby być ogniwem integrującym działania instytucji i podmiotów w zakresie monitoringu przestrzennego, nadzoru i koordynacji, wspomagania prac planistycznych i projektowych.
- W art. 23. należy dodać kolejny, osobny punkt (po regionalnym węźle) o partycypacji korzystającej z zasobów węzła regionalnego: § 4. Partycypacja powinna mieć charakter wyprzedający, na etapie wariantowania rozwiązań – udział społeczny przy wykorzystaniu dostępnych narzędzi informatycznych i sieciowych na poziomie gminy; na poziomie województwa - z zastosowaniem portalu – prowadzonego i zasilanego przez **regionalny węzeł informacji przestrzennej** (*Art.32. §3*)
- Art. 35., art.36 i 37 dotyczące monitoringu wymagają uzupełnienia: art.35. – 2) wspomina o hierarchicznej zgodności aktów planowania przestrzennego (słownik), np. w kontekście skutków inwestowania w obszarach nieobjętych ustaleniami planu miejscowego dla ładu przestrzennego – brak sprzężenia zwrotnego (kto nadzoruje?); art. 36. – „Monitorowanie służy kształtowaniu polityki przestrzennej, w tym:" należy dodać: 5) **kształtowaniu i ochronie ładu przestrzennego** poprzez interwencje i nadzór urbanistyczno-architektoniczny w oparciu o analizy i badania, stymulowanie, koordynowanie, działania naprawcze …itp. nadzoru urbanistycznego.
- Doprecyzowanie sformułowania „hierarchiczna zgodność aktów planowania przestrzennego" (art. 35) – jak jest rozumiana i jak realizowana?
- Art. 35 § 1 pkt. 9 – badanie „skutków inwestowania na obszarach nieobjętych mpzp dla ładu przestrzennego" – kto i jak powinien to robić? Jednostka studialna? Nadzorcza?

- W KUB brak zapisów o aktywnym udziale wojewódzkich służb planistycznych w opracowaniu ponadlokalnych aktów planowania przestrzennego, np. obszarów funkcjonalnych, związków międzygminnych.
- Inny problem to doprecyzowanie przepisów dotyczących inwestycji celu publicznego (ICP) i zapisów wcześniej zgłaszanych uwag dotyczących audytu krajobrazowego.
- Osoby sporządzające projekt aktu planowania (art. 59). W KUB powinny być zapisy podtrzymujące jakość planowania i ład przestrzenny – określone minimalne wymagania / kwalifikacje – wykształcenie, doświadczenie osoby koordynującej projekt. Powinna też być określony rekomendowany skład zespołu dla zapewnienia jakości i ładu.
- W art. 81 są określone w projekcie wymagania dotyczące zawartości planu miejscowego –tylko doświadczony architekt urbanista jest w stanie je spełnić. Na poziomie wojewódzkim powinny być wymagane kwalifikacje koordynowania, planowania i zarządzania przestrzenią. Nowe przepisy KUB wymagają doprecyzowania tych wymagań, np. przywrócenie egzaminu państwowego dla osób przygotowujących projekty aktów planowania przestrzennego. Zatem uprawnienia powinny być określone ustawowo.

Sformułowane wątpliwości nie wyczerpują katalogu pytań do Ustawodawcy. Np. czy proponowane w KUB rozwiązania prawne są wystarczające? Czy propozycje rozwiązań (zmian) wg autorów regulacji prawnych kształtujących ład przestrzenny mają być oparte na istniejących przepisach i ich częściowej zmianie, czy uwzględniać też będą propozycje zawarte w „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju" (SOR) czy też w nieoficjalnej wersji „Koncepcji systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce"? Analiza SOR wywołuje wrażenie, że dominować będzie jednak zintegrowane planowanie, zarysowane w „Koncepcji". Te i kolejne kwestie powinny zostać wyjaśnione przed wprowadzeniem prawa w życie.

W rezultacie dynamicznych zmian w trakcie trwania procesu legislacyjnego, numeracja i kolejność poszczególnych artykułów Kodeksu zawartych w projekcie może ulec zmianie, część z nich zniknie lub zostanie przekształcona. Jednak istota zawartych tu zagadnień, jeżeli nie zostanie jednoznacznie rozstrzygnięta (nawet po uchwaleniu ustawy) może być aktualna i czekać do kolejnych prób naprawy systemu planowania. Zatrzymując się na tym konkretnym etapie projektu KUB można założyć wystąpienie niektórych z niżej zarysowanych efektów przyjęcia dokumentu.

Konsekwencje wprowadzenia KUB dla samorządu wojewódzkiego

Wprowadzenie w życie nowych uregulowań Kodeksu urbanistyczno-budowlanego odbywać się będzie przez kilka lat (niestety nie znamy jeszcze zarysu ustawy wprowadzającej KUB). Poniżej kilka wybranych zagadnień występujących w projekcie Kodeksu, zasygnalizowanych albo których brak, mogących zdaniem Z. Wajera mieć istotny wpływ na przygotowanie się do wprowadzenia przewidywanych nowych zadań (nowych praw i obowiązków) i zmian instytucjonalno-organizacyjnych w samorządowych województwach:

1. Brak lub niejasne rozwiązania (w dużej mierze to one mogą mieć wpływ na stan ładu przestrzennego):

— niejasna rola i miejsce samorządowego województwa w systemie hierarchicznego (w definicji powinno zostać to jasno sprecyzowane) i zintegrowanego planowania;

— chaos organizacyjny(instytucjonalny) i prawny nadal będzie trwał, jeżeli samorząd wojewódzki jako najważniejsze ogniwo w systemie nadzoru merytorycznego i społecznego nie otrzyma silnych narzędzi do realizacji takich zadań (nadzór prawny – wojewoda). Zapisy kodeksu mówiące m.in. o ładzie przestrzennym i zrównoważonym rozwoju będą martwe tak jak obecnie bez precyzyjnego zdefiniowania właściwego miejsca/proporcji subsydiarności regionu;

— brak wskazania rozwiązań instytucjonalnych dla regionów i konkretnie dla urzędów marszałkowskich, np. poprzez zadania i uprawnienia; w tym nadzór urbanistyczno-architektoniczny, którego w KUB brak poprzez analogię z nadzorem budowlanym – wojewódzkim i powiatowym (Kodeks zakłada zmniejszenie ich liczby do 100 subregionalnych w skali kraju, ale nie przewiduje nadzoru urbanistyczno-architektonicznego)[81]. KUB mógłby co najmniej sugerować optymalne rozwiązania w tym zakresie (obecny stan służb planistycznych w regionach – patrz załącznik 4, tab. 9);

— subregionalne lub powiatowe pracownie urbanistyczne – niezależne lub sprzężone z nadzorem urbanistyczno-architektonicznym (konieczna redefinicja roli powiatów – pominięta właściwie w Kodeksie, mającym ambicje zmiany systemu w kierunku zintegrowanego planowania);

— administracja planistyczna na poziomie wojewódzkim i gminnym (powiatowe i krajowe –przy głębszej reformie) a kreatywne pracownie projektowe, studialne, koncepcyjne – wojewódzkie biura planowania przestrzennego, miejskie pracownie urbanistyczne (ewentualnie sugerowane w przyszłości subregionalne/powiatowe i powrót do krajowych instytutów); potrzeba określenia zasad organizacji i ramowych struktur zarówno administracji planistycznej, jak i biur/pracowni urbanistycznych;

— określenie minimalnych wymagań kompetencyjnych (administracja planistyczna, pracownie urbanistyczne): wykształcenie, umiejętności, praktyka;

— niedookreślona równowaga praw i obowiązków uczestników procesu planistycznego i inwestycyjnego (odpowiedzialności i uprawnień);

— kto może projektować plany (główni projektanci: architekci i urbaniści, jak to ma miejsce w Niemczech i Czechach[82]). Ustawowe określenie wymagań dotyczące zespołu projektowego: kto może być głównym projektantem, preferowany minimalny skład zespołu – branże, tym bardziej, że w projekcie KUB wskazany jest obowiązkowo w składzie zespołu prawnik. Określenie wymagań dotyczących kompetencji projektantów (wykształcenia i praktyki, ewentualnie uprawnień).

2. Jakie wyzwania stoją przed nami. Jak się do nich przygotować?

— Regionalny węzeł informacji przestrzennej – brak definicji w KUB pozwala właściwie na wiele interpretacji, pomimo dość niejasnej intencji autorów, wynikającej z artykułów projektowanej ustawy. Z uwagi na obecnie bardzo zróżnicowaną sytuację w województwach (w części istnieją biura planowania, w innych brak jest biur – patrz załącznik, podobnie sprawami geoinformacji częściowo lub całościowo zajmują się departamenty geodezji (geodeci wojewódzcy). Bez uporządkowania, o którym wyżej, zagadnień instytucjonalnych na poziomie i z punktu widzenia krajowego oraz na poziomie regionalnym, zapis w KUB będzie zapisem martwym. Z punktu widzenia województwa kujawsko-pomorskiego – wojewódzkie biuro planowania przestrzennego (KPBPPiR) jest właściwym miejscem i w chwili obecnej jedynym, mającym odpowiednie środki

[81] Dziekoński 2016, *Wprowadzenie …, Op. cit*.

[82] Patrz: pismo Izby Architektów RP „Zawód: Architekt".

techniczne i kadry (barierą mogą być obecne przepisy krajowe). Z drugiej strony województwo śląskie: ani biuro planowania (bo go brak), ani geodeta województwa nie zajmują się systemami informacji przestrzennej, tylko dobrze funkcjonujące w urzędzie marszałkowskim Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego. We wszystkich województwach informacją przestrzenną (poza Śląskiem i Lubuskim – wydział planowania przestrzennego) zajmują się geodeci, choć nie jest to do końca prawidłowe. Rolę regionalnego węzła informacji przestrzennej powinny pełnić biura planowania (ale obecnie, o ile się nic nie zmieniło, występują w ponad połowie województw – nie zostały powołane lub zostały zlikwidowane) albo specjalnie powołane w urzędach marszałkowskich zespoły, komórki, agendy itp.

— Komisja planu województwa – zagadnienie do wyjaśnienia.

— Powyższe kwestie wymagają doprecyzowania w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Może okazać się, że te założenia będą tylko częściowo zrealizowane, jednak odniesienie się do brakujących w Kodeksie elementów jest ważne, jeżeli ma być osiągnięty przyjęty w planowanej ustawie cel wskazany również w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju w części dotyczącej sprawnego państwa – budowa zintegrowanego systemu planowania rozwoju.

3. Co może samorząd województwa w zakresie ładu przestrzennego w planowaniu i gospodarce przestrzennej i jakimi instrumentami dysponuje?

— Istnieją pewne (dość słabe) relacje instrumentów wojewódzkich z instrumentami planistycznymi jst na terenie województwa – uzgadnianie lokalnych dokumentów planistycznych[83].

— Brak prawnych instrumentów (ustawa kompetencyjna – uosw) realnego oddziaływania na przestrzeń województwa w zakresie:
a) koordynacji i zarządzania – właściwej subsydiarności: stanowienia prawa miejscowego, udziale w szerokiej partycypacji społecznej, pomimo prowadzenia wg formalnych zasad różnych konsultacji;
b) pełnego, specjalistycznego i zintegrowanego nadzoru, tj. egzekwowania poprawnych rozwiązań urbanistycznych.

— Pzpw nie posiada właściwej rangi dla prowadzenia polityki rozwoju (w ustawie o zasadach prowadzeniu polityki rozwoju brak miejsca dla pzpw jako narzędzia dla tej polityki na poziomie województwa). Próby przezwyciężenia tych ograniczeń poprzez działania finansowe (instrumenty ekonomiczne na obecnym etapie słabo wykształcone bez wzmocnienia prawnego nie spełnią oczekiwań w każdym regionie)[84].

— Budowanie wzajemnych relacji w różnych dziedzinach w różnych dokumentach (wprowadzanie wyników ekspertyz, opracowań, nowo powstałych dokumentów do pzpw, plan z kolei uzupełnia strategię rozwoju województwa (przydatny m.in. w kontrakcie terytorialnym i odwrotnie, brak było i jest nadal studialnych opracowań i dokumentów operacyjnych)[85].

4. Czy samorząd województwa posiada wystarczające instrumenty do prowadzenia polityki przestrzennej i ochrony krajobrazu (choćby w świetle ostatnio powstałych ustaw, przy jednak ciągłym braku od lat przepisów systemowych)?

— Istotną jest kwestia koordynacji i prowadzenia regionalnej polityki przestrzennej (na bazie KUB, ustawy krajobrazowej i rewitalizacyjnej). Brak regionalnych przepisów urbanistycznych jest zwłaszcza widoczny w kontekście realizacji celu 6 Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (nie tylko jako standardów stricte planistycznych).

---

[83] Patrz: O. Dziekoński, 2016, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako interfejs strategii województwa wobec polityki zagospodarowania przestrzennego gmin*, maszynopis; oraz: *Stanowisko* 2013 i *Stanowisko nr 40* z 2015.

[84] Dziekoński, 2016, *Plan ...*, Ibidem.

[85] Ibidem.

— Czy należy brać pod uwagę stworzenie systemu (czy quasi systemu) nadzoru urbanistycznego, a jeśli tak, to na jakim poziomie? Jak miałby wyglądać system w przypadku przejęcia zadań nadzoru architektoniczno-budowlanego administracji powiatowej przez gminy?[86]

5. Jakie w tej sytuacji samorząd województwa ma możliwości w zakresie tworzenia polityki kształtowania ładu przestrzennego?

Próby kreowania mechanizmów regulacyjnych w zakresie ładu przestrzennego w województwie w warunkach braku instrumentów prawnych koordynacji i zarządzania przestrzenią na poziomie regionu (nie tylko standardów ściśle planistycznych) odbywać się będą m.in. na płaszczyźnie:

— RPO;

— Planu działań samorządu województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie kształtowania ładu przestrzennego;

— Diagnozy ładu przestrzennego (m.in. identyfikacja, ocena i rekomendacje);

— Audytu krajobrazowego;

— innych dokumentów, programów i projektów.

6. Czy Kodeks urbanistyczno-budowlany (projekt z 2016 r.) może zmienić stan ograniczonych możliwości oddziaływania samorządu województwa na przestrzeń regionu?

Odpowiedzi na postawione pytanie jeszcze nie znamy. Czy ostateczny kształt KUB i jego wdrożenie będzie spójne z przyjętą przez Radę Ministrów Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju? W tym otwartym katalogu jest więcej wątpliwości i pytań retorycznych niż pewników, pomimo perspektywy rozwiązań wskazanych w KUB, a szczególnie w SOR (skuteczne państwo). Niezależnie od ostatecznego kształtu Kodeksu w tej czy podobnej postaci albo czy w ogóle ustawa ta ujrzy światło dzienne, a problemy tu przedstawione jak wskazują studia przypadków (złych) nie wydają się przemijać, będą uzasadniały potrzebę prowadzenia dalszych debat jak ma to miejsce od ponad 25 lat ciągłej dominacji liberalnej polityki w zakresie rabunkowej gospodarki przestrzennej[87]. Próbę pragmatycznego zobrazowania skutków przyjęcia obecnej wersji KUB dla województwa kujawsko-pomorskiego podjęto w przekazanej na Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego informacji na ten temat[88].

[86] O. Dziekoński, 2016, *Wprowadzenie* …, op. cit.

[87] por. A. Szachaj, 2014, *Kapitalizm drobnego druku*.

[88] *Konsekwencje ewentualnego przyjęcia projektu ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany*. Informacja na posiedzenie Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 1 lutego 2017 r.

2.5. Kryteria oceny planowania i realizacji inwestycji, mających wpływ na stan przestrzeni, wspieranych środkami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Pogłębianie się nieładu przestrzennego, którego przejawami są m.in. niekontrolowane procesy osadnicze oraz niska jakość, estetyka i funkcjonalność przestrzeni publicznych, stanowi obecnie jeden z najważniejszych problemów gospodarki przestrzennej w kraju i województwie. Problem ten został odnotowany w przyjętej w 2013 r. „*Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*", w szczególności w części dotyczącej jej celu strategicznego: *Sprawne zarządzanie*.

Okres programowania 2014-2020 charakteryzuje się szerszym, niż to miało miejsce w perspektywie finansowej 2007-2013, zaakcentowaniem kwestii związanych z polityką przestrzenną. O dużym znaczeniu tematyki przestrzennej świadczy fakt jej wyodrębnienia w *Umowie Partnerstwa 2014-2020* (UP 2014-2020)[89], jako jednej z zasad horyzontalnych, do realizacji której przyczyniać powinny się programy operacyjne, w tym między innymi *Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020* (RPO WK-P).

RPO WK-P powstał jako narzędzie realizacji zarówno UP 2014-2020, jak i *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+* (SRW). Jako że zapisy UP 2014-2020 są dla RPO WK-P wiążące, w Programie ujęto, że będzie on realizowany z uwzględnieniem przestrzegania zasad polityki przestrzennej, w tym ładu przestrzennego[90]. Biorąc również pod uwagę fakt położenia w SRW znaczącego nacisku na kwestię ładu przestrzennego, można przyjąć, że RPO WK-P w tym zakresie realizuje zarówno cele krajowe, jak i wojewódzkie.

Ukierunkowany na realizację poszczególnych celów program operacyjny jest narzędziem wspierania polityki przestrzennej. Biorąc pod uwagę realne możliwości i skalę oddziaływania programów na ład przestrzenny oraz różną wagę przypisaną wsparciu tej polityki w poszczególnych programach, należy skłonić się do stwierdzenia, że programy operacyjne są nie tyle narzędziem jej realizacji, co właśnie jej wspierania. Kwestią poszczególnych programów jest znaczenie, jakie przypisano w nich tematyce ładu przestrzennego, w tym przede wszystkim podejście do niej i skala jej wspierania.

Musimy pamiętać, że RPO WK-P oraz inne programy operacyjne nie są „lekiem" na zapobieganie powstawaniu nieładu i przywracanie ładu przestrzennego. Zdawać musimy sobie sprawę z tego, że inwestycje realizowane przy pomocy środków unijnych są tylko ułamkiem, aczkolwiek widocznym,

[89] UP 2014-2020 jest podstawowym dokumentem wyznaczającym cele realizacji perspektywy 2014-2020 w Polsce. Należy pamiętać, że kształt UP 2014-2020 jest z kolei wynikiem zasad ujętych w krajowych i unijnych aktach prawnych oraz celów i kierunków rozwoju wynikających z unijnych i krajowych dokumentów strategicznych, w tym m.in. Strategii Europa 2020 oraz Strategii Rozwoju Kraju 2020.

[90] W RPO WK-P zasady polityki przestrzennej związane są z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju.

zamierzeń inwestycyjnych podejmowanych w Polsce. Nie obejmują chociażby budownictwa mieszkalnego, w tym jednorodzinnego, które stanowi jeden z głównych czynników występowania chaosu przestrzennego. Do tego kwestie związane z budową nowej infrastruktury, w porównaniu do perspektywy 2007-2013, zostały w nowych programach operacyjnych znacznie ograniczone. Nie oznacza to jednak, że programy operacyjne nie mogą stanowić dobrego narzędzia wspierania polityki przestrzennej w Polsce. Pamiętajmy, że za programami operacyjnymi stoją środki finansowe. Dysponowanie zaś nimi i możliwość decydowania o sposobach i zasadach ich dystrybucji stwarza możliwość nakładania na wnioskodawców wymogów dotyczących uwzględniania i osiągnięcia w projektach określonych standardów. Od instytucji zarządzającej danym programem operacyjnym[91] zależy, jak ten instrument zamierza wykorzystać. Trzeba pamiętać, że instytucja zarządzająca programem operacyjnym ma stosunkowo dużą moc sprawczą, ponieważ to ona tworzy zasady realizacji programu i to ona może określać standardy i tworzyć dodatkowe wymogi jego realizacji. Warunkiem podstawowym jest to, aby nie stały one w sprzeczności z przepisami prawa. Oznacza to w praktyce, że instytucja zarządzająca poprzez określenie odpowiednich standardów i wymogów może podnieść jakość stosowania prawa i jakość stosowanych rozwiązań.

Ład przestrzenny w programie – sposób uwzględnienia

Mając na względzie wyłącznie realizację przy pomocy RPO WK-P polityki przestrzennej, możemy przyjąć, że jej uwzględnienie występuje na dwóch podstawowych poziomach: poziomie programu i poziomie projektów. Na poziomie programu, ponieważ już tutaj możemy:

- uwzględnić lub wykluczyć poszczególne obszary tematyczne wsparcia (np. uwzględniono wsparcie rewitalizacji oraz systemów informacji przestrzennej),
- uwzględnić lub wykluczyć poszczególne typy projektów (np. wykluczono ze wsparcia instalacje wiatrowe).

Poziom projektów dotyczy natomiast określenia wymogów stawianych poszczególnym projektom. Stosowane rozwiązania wspierające ład przestrzenny widoczne są przede wszystkim na tym poziomie. Następuje tu ocena spełnienia wymogów związanych z ładem przestrzennym. Odbywa się ona za pomocą kryteriów wyboru projektów. W dużym uproszczeniu można przyjąć, że dzielą się one na dostępowe oraz punktowe. Do tego występują różne ich warianty. Zastosowany rodzaj kryterium i jego wariant ma znaczenie dla określenia rangi ocenianego zagadnienia.

Na realizację danego programu operacyjnego składa się suma realizowanych projektów. Wychodząc z tego założenia można przyjąć, że jakość osiągniętych w ramach programu efektów wynika z jakości zrealizowanych projektów. Jakość ta zaś w systemie realizacji programów oceniana jest na etapie oceny projektów przy pomocy kryteriów wyboru projektów. Tym samym od zakresu i sposobu uwzględnienia tematyki ładu przestrzennego w kryteriach zależy znaczenie, jakie dana instytucja zarządzająca przywiązuje do tego zagadnienia i jak bardzo chce wykorzystać program do jego wspierania.

[91] W przypadku regionalnych programów operacyjnych instytucją zarządzającą jest dany Zarząd Województwa.

Kryteria w zakresie ładu przestrzennego

Zakładając, że zamierzamy traktować program operacyjny jako realne narzędzie służące wsparciu polityki przestrzennej, musimy je ująć w formie kryteriów wyboru projektów. Szeroki zakres zagadnienia ładu przestrzennego połączony z zamiarem nadania mu sporego znaczenia podczas realizacji programu, stwarza znaczne trudności przy tworzeniu kryteriów. Należy więc za każdym razem wziąć pod uwagę poniższe aspekty:

- cel kryterium (co zamierzamy dzięki niemu osiągnąć),
- „ocenialność" kryterium,
- obszary tematyczne/typy projektów, w odniesieniu do których można zastosować kryterium,
- możliwość spełnienia przez wnioskodawców określonych przez kryterium wymogów,
- zgodność z przepisami prawa,
- techniczne i finansowe możliwości przeprowadzenia procedury oceny.

Wszystkie powyższe aspekty muszą zostać wzięte pod uwagę, aczkolwiek jeden jest szczególnie istotny – „ocenialność". Ogólnie sformułowane pytania w stylu „Czy projekt jest zgodny z zasadami polityki przestrzennej?" lub „Czy projekt przestrzega zasad dotyczących ładu przestrzennego?" tylko pozornie pozwalają na udzielenie właściwej merytorycznie odpowiedzi. W praktyce, ze względu na szeroki zakres zagadnienia i odniesienie go do równie szerokiego zakresu wsparcia, jest to wątpliwe. Kryterium, które nie konkretyzuje przedmiotu i zakresu oceny praktycznie nie pozwala instytucji zarządzającej wpłynąć na podniesienie standardów rozwiązań stosowanych w projektach.

W przypadku RPO WK-P uznano, że przy tak szerokim zakresie ocenianego zagadnienia, ogólnie sformułowane kryterium będzie praktycznie niemożliwe do właściwej oceny, a ponadto oddziaływanie programu na kwestię ładu przestrzennego będzie znikome. Zdecydowano się w związku z tym formułować kryteria w sposób odnoszący się szczegółowo do związanych z ładem przestrzennym poszczególnych zagadnień i rozwiązań. Odpowiednie sformułowanie kryteriów i następnie sposób ich oceny powinny uwzględniać niezbędne minimum jakościowe stosowanych rozwiązań, a także mieć na celu podnoszenie ich standardów.

Zdając sobie sprawę, że nie w każdym obszarze wparcia RPO WK-P powyższe podejście jest możliwe uznano, iż zaproponuje się pewną liczbę rozwiązań i wymogów, które będą uwzględniane w kryteriach, w zależności od obszaru tematycznego i typów projektów objętych danym konkursem. Warte zauważenia jest to, że proponowane rozwiązania odnoszą się nie tylko do projektów infrastrukturalnych, lecz również do projektów edukacyjnych i szkoleniowych. Projekty „miękkie" finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego uznano za obszar wspomagający kształtowanie odpowiednich postaw społecznych oraz zwiększające stan wiedzy społeczeństwa w zakresie ładu przestrzennego.

Tak więc w systemie oceny RPO WK-P istnieją następujące rozwiązania dotyczące ładu przestrzennego, które zaproponowano do wzięcia pod uwagę podczas przygotowywania kryteriów:

- wprowadzenie dodatkowych punktów w procedurze oceny projektów dla inwestycji, których realizacja poprzedzona zostanie konkursem architektonicznym, urbanistycznym lub architektoniczno-urbanistycznym[92],
- wprowadzenie dodatkowych punktów w procedurze oceny projektów za poprzedzanie inwestycji realizowanych ze środków publicznych analizami typu *foresight* i wariantowymi koncepcjami urbanistyczno-architektonicznymi,
- wprowadzenie dodatkowych punktów w procedurze oceny projektów za poprzedzanie planowania działań na nowych obszarach rozwoju gospodarczego oraz obszarach funkcjonalnych, na których będzie występowała koncentracja środków unijnych, opracowaniami w zakresie spójnej wizji i koncepcji rozwoju przestrzennego takiego terytorium,
- wprowadzenie dodatkowych punktów dla inwestycji zlokalizowanych w całości na obszarach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,
- wprowadzenie dodatkowych punktów dla projektów szkoleniowych i edukacyjnych przyczyniających się do zwiększenia wiedzy na temat ładu przestrzennego i zagadnień związanych z ładem przestrzennym (urbanistyka, architektura, sztuka, percepcja przestrzeni i krajobrazu).

Ponadto ważne znaczenie dla kwestii uwzględniania ładu przestrzennego w RPO WK-P ma stworzenie *Regionalnych standardów kształtowania ładu przestrzennego w polityce województwa kujawsko-pomorskiego*[93]. Oprócz ww. rozwiązań, dokument wymienia oczekiwane do spełnienia standardy oraz skonkretyzowane wymogi. Należy zaznaczyć, że wymogi te odnoszą się w większości do estetyki budynku i jego otoczenia, tj. zastosowanych materiałów wykończeniowych dachu i elewacji, koloru elewacji, nawierzchni przy budynkach itp. Weryfikacja projektów polega na sprawdzeniu czy projekt uwzględnia wymogi i standardy określone w dokumencie. Jest to kolejne rozwiązanie służące ocenie przestrzegania zasad ładu przestrzennego w projektach RPO WK-P.

Oczywiście nie każde rozwiązanie w każdym przypadku może zostać zastosowane. Wydaje się mimo to, że katalog powyższych rozwiązań pozwala w zadowalającym stopniu tworzyć kryteria w sposób umożliwiający pozytywne oddziaływanie projektów na ład przestrzenny. Nie oznacza to jednak, że jest to katalog zamknięty. Biorąc pod uwagę doświadczenia z obecnego okresu programowania oraz rozwiązania stosowane w innych programach operacyjnych, można zaproponować ponadto:

- wymóg/premiowanie projektów dotyczących powstawania terenów inwestycyjnych wyłącznie na przeznaczonych na to obszarach, określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

[92] Zastosowanie tego wymogu wynikało z zaleceń Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury skierowanych do Instytucji Zarządzających programami operacyjnymi pismem z 29 grudnia 2014 r. Proponowane rozwiązanie odnosiło się do określonego zakresu inwestycji infrastrukturalnych i określonej ich wartości.

[93] *Regionalne standardy kształtowania ładu przestrzennego w polityce województwa kujawsko-pomorskiego*, grudzień 2015. Aktualizacja dokumentu została przyjęta stanowiskiem Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 15 czerwca 2016 r.

– w obszarze rewitalizacji - premiowanie realizacji projektów infrastrukturalnych na obszarze *brown-field* a nie *green-field*.

Niezależnie od przyjętych rozwiązań, podstawą jest jednak jak najszersze ich stosowanie w konkursach. Bez tego nie ma możliwości realnego oddziaływania programu na ład przestrzenny. A nie jest to proste, gdy uświadomimy sobie, że niektóre z proponowanych rozwiązań mogą być zastosowane tylko sporadycznie, ponieważ w RPO WK-P cel związany z ładem przestrzennym nie jest głównym celem do osiągnięcia. Jest to co najwyżej cel pośredni lub drugorzędny. Podstawą jest realizacja określonych celów i wartości wskaźników w poszczególnych obszarach oraz odpowiedni poziom absorpcji środków. W związku z tym możemy zauważyć swoiste bilansowanie pomiędzy wysokimi wymaganiami a możliwością ich spełnienia przez wnioskodawców. Kryteria nie mogą być również przygotowane w sposób umożliwiający ich spełnienie tylko przez wnioskodawców posiadających większe możliwości finansowe. Jakkolwiek powinniśmy równać do najlepszych, to musimy jednak brać pod uwagę realne możliwości spełnienia wymogów przez potencjalnych wnioskodawców. Pamiętać należy o istniejących już dokumentacjach technicznych przygotowanych przez wnioskodawców jeszcze przed poznaniem wymogów instytucji zarządzającej. Nie w każdym przypadku możliwa jest korekta dokumentacji, a stawianie na gorszej pozycji wnioskodawców, którzy są bardziej zaawansowani w przygotowaniu projektów, byłoby wręcz nieracjonalne i sprzeczne ze stosowaną praktyką preferowania projektów o zaawansowanym stanie gotowości do realizacji.

Możemy więc w obliczu powyższych trudności stworzyć pewną gradację naszych oczekiwań co do uwzględnienia kryteriów ładu przestrzennego w konkursach:

1. Ważne, aby były zastosowane.
2. Ważne, aby były stosowane w możliwie największej liczbie konkursów.
3. Ważne, aby nie były tylko symboliczne, lecz realnie wpływały na wyższą jakość stosowanych rozwiązań.
4. Ważne, aby stanowiły istotny aspekt oceny.

Podsumowanie

Możliwość zastosowania w procedurze oceny projektów kryteriów w zakresie ładu przestrzennego pozwala programom operacyjnym realnie wspierać realizację polityki przestrzennej kraju oraz poszczególnych województw. Specyfika tego zagadnienia, jego różnorodność i wieloaspektowość wymuszają jednak odpowiednie podejście do jego oceny w projektach. Odpowiednie i odpowiednio zastosowane kryteria pozwalają uwypuklić znaczenie tematyki ładu przestrzennego, podnieść jakość stosowanych rozwiązań oraz jakość stosowania prawa w tym obszarze. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia związane z uwzględnieniem polityki przestrzennej podczas realizacji RPO WK-P, można wskazać kilka dobrych praktyk oraz aspektów, które proponuje się brać pod uwagę podczas dalszego jej wspierania:

– odejście od oceny ogólnej na rzecz określenia konkretnych standardów i wymogów, których zastosowanie w projektach będzie oceniane,

- wybór rozwiązań i dostosowanie kształtu kryterium do wspieranego obszaru tematycznego i typów projektów,
- racjonalne stosowanie kryteriów (tam, gdzie można; tam, gdzie jest to zasadne)
- stosowanie kryteriów ładu przestrzennego w możliwie największej liczbie konkursów,
- stosowanie kryteriów ładu przestrzennego w projektach „miękkich”,
- preferowanie kryteriów punktowych, a stosowanie kryteriów dostępowych tylko w określonych przypadkach,
- jak najszersze uwzględnianie w projektach Samorządu Województwa tworzonych przez siebie wymogów i standardów, czyli dawanie dobrego przykładu innym.

2.6. Propozycje monitoringu ładu przestrzennego

Monitoring ładu przestrzennego powinien być prowadzony przez jednostki odpowiedzialne za politykę przestrzenną w samorządach wszystkich szczebli, w skali właściwej dla zakresu swojego działania. Obserwacja porządku przestrzennego powinna być realizowana dla całego obszaru województwa, na poziomie poszczególnych gmin oraz w skali konkretnych miejsc. Za nadzór na poziomie województwa powinien być odpowiedzialny podmiot nadzorujący realizację planu zagospodarowania przestrzennego województwa (np. wojewódzkie/regionalne biura planowania). Kontrola porządku na poziomie gminy musi być prowadzona przez jednostki samorządu gminnego, natomiast nadzór nad ładem miejscowym (poniżej poziomu gminnego, w skali miejsca), musi przyjmować formę aktywności mieszkańców, poprzez wykorzystanie sieciowych narzędzi partycypacji społecznej. Takim narzędziem powinna stać się warstwa ładu przestrzennego w ramach projektu Infostrada Kujaw i Pomorza.

Według Adama Kowalewskiego wzmocnienie polityki przestrzennej regionu i roli planu województwa wymaga nie tylko zmian prawa, ale także stworzenia bazy statystyczno-przestrzennej, obejmującej problematykę gospodarki przestrzennej. Postulowana baza powinna zawierać m.in. informacje o planowaniu miejscowym, w tym ocenę jego skutków, a także ocenę zgodności studiów i planów miejscowych z planami wojewódzkimi (Kowalewski 2016).

Zagadnienie monitorowania planowania i zagospodarowania przestrzennego znalazło się w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Propozycje tam zawarte wskazują kierunek obserwacji i nadzoru procesów przestrzennych. Sam proces monitorowania zdefiniowano następująco[94]:

[94] Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany, Projekt z dnia 30 września 2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382118/12382119/dokument247655.pdf, s. 2.

- „monitorowanie planowanego zagospodarowania przestrzennego – proces systematycznego gromadzenia i analizowania danych w zakresie zmian ilościowych planowanego zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie liczby sporządzanych oraz uchwalanych aktów planowania przestrzennego i zawartych w nich ustaleń, oraz opracowanie kartograficzne zasięgów przyszłego zagospodarowania przestrzennego, a także prowadzenie ocen stanu i uwarunkowań prac planistycznych";
- „monitorowanie istniejącego zagospodarowania przestrzennego – proces systematycznego gromadzenia i analizowania danych jakościowych i ilościowych w zakresie obecnego stanu zagospodarowania przestrzennego oraz systematyczne pomiary zjawisk zachodzących w przestrzeni, posiadających zdefiniowaną lokalizację geograficzną, służący dostarczaniu informacji diagnostycznych na potrzeby planowania przestrzennego na wszystkich poziomach jego organizacji, w tym opracowania kartograficznego użytkowania gruntów".

W KUB podkreślono, że monitoring zagospodarowania przestrzeni jest ważną częścią gospodarki przestrzennej. W jej ramach organy władzy publicznej kierują się potrzebą zabezpieczenia interesu publicznego, określając warunki inwestowania, w szczególności zakazy i ograniczenia. Gospodarowanie przestrzenią ma charakter ciągły, obejmując (KUB, art. 7, 8, 9, s. 9):

1) monitorowanie istniejącego oraz planowanego zagospodarowania przestrzennego oraz prowadzenie innych działań analitycznych w zakresie polityki przestrzennej;
2) ocenę aktualności i stopnia realizacji aktów planowania przestrzennego;
3) określanie kierunków rozwoju przestrzennego w powiązaniu z kierunkami rozwoju strategicznego;
4) sporządzanie oraz uchwalanie aktów planowania przestrzennego i ich realizację;
5) udzielanie zgód inwestycyjnych;
6) kontrolę i podejmowanie działań wobec naruszeń prawa.

Według zapisu art. 36 projektu KUB monitorowanie służy kształtowaniu polityki przestrzennej, w tym:

1) dostarczaniu informacji o uwarunkowaniach i stanie zagospodarowania przestrzennego;
2) sporządzaniu prognoz przestrzennych potrzeb rozwojowych;
3) ocenie skutków przestrzennych polityk publicznych;
4) określaniu i ocenie dynamiki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, w powiązaniu z aktami planowania przestrzennego.

Źródła danych dla monitoringu zostały w KUB określone w rozdziale 1 (Monitorowanie zagospodarowania przestrzennego) w art. 32: (KUB, s. 15-18). Monitorowanie powinno być prowadzone w oparciu o dane referencyjne, w szczególności udostępniane w ramach krajowej infrastruktury informacji przestrzennej, zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, Rejestru urbanistyczno-budowlanego, statystyki publicznej, systemów satelitarnej obserwacji Ziemi. Proponuje się, by monitoring na poziomie wojewódzkim był prowadzony przez regionalne węzły informacji przestrzennej.

Zakres monitoringu, określony w art. 33 KUB wymienia elementy, podlegające nadzorowi na każdym poziomie przestrzennym:

1) stan istniejącego zagospodarowania przestrzennego;

2) stopień realizacji ustaleń aktów planowania przestrzennego;

3) stan postępowań w sprawie uchwalenia albo zmiany aktów planowania przestrzennego;

4) zmiany w zakresie stanu prawnego oraz wydane rozstrzygnięcia, mające wpływ na akty planowania przestrzennego;

5) występowanie, koncentracja i dynamika negatywnych zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych.

Dodatkowo, na poziomie gminy i obszaru funkcjonalnego proponowane w KUB monitorowanie ma objąć dane w zakresie dostępności przestrzennej i efektywności usług publicznych, w tym infrastruktury technicznej, społecznej, usług infrastrukturalnych oraz systemu transportowego – w zakresie, w jakim usługi te stanowią zadania własne gminy, a także dane dotyczące zakresu i dynamiki inwestowania, w tym na obszarach nieobjętych ustaleniami planów miejscowych.

Z kolei na poziomie województwa monitorowanie powinno dodatkowo obejmować, oprócz wymienionych danych ogólnych, informacje w zakresie: 1) realizacji rozmieszczonych inwestycji celu publicznego; 2) dostępności przestrzennej i efektywności usług publicznych, w tym infrastruktury technicznej, społecznej, usług infrastrukturalnych oraz systemu transportowego – w zakresie, w jakim usługi te stanowią zadania własne województwa; 3) stanu zachowania oraz fragmentacji krajobrazów, w szczególności krajobrazów priorytetowych.

Poziom kraju wymagać będzie ponadto danych w zakresie: 1) realizacji inwestycji celu publicznego uwzględnionych w planie krajowym; 2) obszarów szczególnych zjawisk w skali makroregionalnej, wymagających szczególnego podejścia w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju; 3) obszarów kształtowania potencjału rozwojowego o znaczeniu makroregionalnym; 4) stopnia realizacji strategii rozwoju oraz innych dokumentów rządowych mających wpływ na gospodarowanie przestrzenią; 5) funkcjonowania rozwiązań prawnych dotyczących gospodarowania przestrzenią.

Zgodnie z projektem KUB (art. 34), za nadzorowanie ładu przestrzennego będzie odpowiedzialny minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Podległe mu komórki będą prowadzić i utrzymywać bazę danych o istniejącym zagospodarowaniu przestrzennym, obejmującą informacje pozyskane w wyniku monitorowania przez organy władzy publicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego. Dane te będą stanowić podstawę prowadzenia analiz w zakresie (wg projektu KUB):

1) zgodności aktów planowania przestrzennego z przepisami prawa oraz wydanymi na ich podstawie rozstrzygnięciami wiążącymi organy programujące politykę przestrzenną;

2) hierarchicznej zgodności aktów planowania przestrzennego;

3) zgodności aktów planowania przestrzennego z dokumentami strategicznymi;

4) aktualności oraz stopnia realizacji aktów planowania przestrzennego;

5) przyczyn oraz dynamiki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym;

6) prognozowanych zmian demograficznych i gospodarczych oraz wynikających z nich potrzeb rozwojowych;

7) wpływu pozostałych uwarunkowań, w szczególności środowiskowych, ekonomicznych, zdrowotnych na kierunki polityki przestrzennej;
8) poziomu i dynamiki przekształcania gruntów rolnych i leśnych;
9) skutków inwestowania dla ładu przestrzennego na obszarach nieobjętych ustaleniami planu miejscowego.

Zgodnie z § 2 artykułu 34 projektu KUB „Na poziomie gminy i obszaru funkcjonalnego analizuje się ponadto dostosowanie usług infrastrukturalnych, infrastruktury technicznej i społecznej oraz systemu transportowego do istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego", a na poziomie województwa „analizuje się ponadto stopień realizacji ochrony krajobrazów priorytetowych". Organizacja, sposób, tryb i standardy techniczne monitorowania istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach organizacji planowania przestrzennego zostaną określone w drodze rozporządzenia przez ministra.

Z całą pewnością wyżej opisane rozwiązania dotyczące monitoringu planowania i zagospodarowania przestrzennego, przyjęte w projekcie KUB, są niezbędne, powinny dostarczyć aktualnej wiedzy o stanie przestrzeni i pozwolić ją kontrolować. Niestety, nie pozwolą one odpowiedzieć na pytanie o obecność, lub nie, ładu przestrzennego. Nawet pełna informacja na ten temat nie gwarantuje powodzenia (wykonalności) oceny stanu przestrzeni i stwierdzenia występowania ładu lub nieładu. Powodem jest **względność pojęcia ładu** i jego zależność od wielu czynników zewnętrznych (względem badanego obszaru) i wewnętrznych (lokalnych). Przykładem jest „planowe" rozpraszanie zabudowy – wprowadzanie nieładu w majestacie planu miejscowego, a z drugiej strony – uporządkowane i harmonizujące z otoczeniem inwestycje, realizowane bez planu miejscowego, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Dlatego wskaźniki zagospodarowania nie są równoznaczne ze wskaźnikami ładu, choć ich część może być jednym i drugim. Należy także mieć na uwadze, że wskaźniki zagospodarowania przestrzennego, proponowane jako miary ładu przestrzennego, powinny być jak najprostsze do wyznaczenia i użycia. Skomplikowane narzędzie monitoringu nie będzie użytkowane.

Monitoring ładu przestrzennego na poziomie wojewódzkim

Należy wyróżnić dwie niezależne od siebie procedury oceny ładu przestrzennego na poziomie wojewódzkim: ocenę planu (wizji przestrzeni) oraz ocenę stanu zagospodarowania (stanu przestrzeni).

Ocena planu wojewódzkiego polega na porównaniu wizji zagospodarowania przestrzeni województwa z modelem teoretycznym dla tej jednostki, uwzględniającym uwarunkowania, zasoby i potencjały regionalne oraz ustalenia planu krajowego i stan otoczenia jst. Im większe odchylenia od teoretycznego modelu przestrzennego, tym większy potencjalny nieład w planie wojewódzkim, który może przełożyć się na realną przestrzeń. Margines dopuszczalnych odchyleń powinien wynikać z wariantowej analizy przestrzennej rozmieszczenia zasobów w obszarze województwa.

Ocena stanu zagospodarowania to konfrontacja rzeczywistego rozmieszczenia zjawisk w przestrzeni (na podstawie dostępnych źródeł informacji przestrzennej) z wojewódzkim planem zagospodarowania i – w przypadku znaczącej niezgodności planu z modelem – także z teoretycznym modelem

przestrzeni. Zestawienie tych trzech obrazów: modelu teoretycznego, planu zagospodarowania i stanu przestrzeni daje pełną informację na temat ładu lub nieładu przestrzennego poziomu wojewódzkiego. Z takiej analizy może np. wyniknąć niespodziewany wniosek, że stan rzeczywisty i model teoretyczny są zbliżone, ale plan różni się od nich, co mogłoby oznaczać wadliwość projektu. Różnice pomiędzy wymienionymi trzema obrazami przestrzeni należy przeanalizować w aspekcie kosztów społecznych i ekonomicznych.

Uzupełnieniem oceny ładu na poziomie województwa powinno być **wskazanie obszarów** zagrożonych nieładem i obszarów potencjalnego ładu na drodze analizy przestrzennej wybranych cech topologicznych obiektów, pozyskanych z BDOT10k. Metoda delimitacji ładu/nieładu jest identyczna jak dla poziomu gminnego i została przedstawiona dalej. Wizualizacja zjawiska w formie mapy województwa ukazywałaby w sposób syntetyczny obszary ładu i nieładu przestrzennego (por. ryc. 107).

Monitoring ładu przestrzennego na poziomie gminnym

Monitoring gminny powinien bazować na co najmniej sześciu źródłach informacji przestrzennej: 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 2) ewidencji gruntów i budynków; 3) BDOT10k; 4) danych projektu geoportal.gov.pl; 5) miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; 6) obserwacjach, lustracjach i badaniach terenowych (w tym wywiadach i wynikach konsultacji społecznych), a także na innych opracowaniach urbanistycznych, ekspertyzach, analizach GIS, itp. Po uruchomieniu postulowanej warstwy ładu przestrzennego geoportalu wojewódzkiego w ramach Infostrady Kujaw i Pomorza, także ona stanie się ważnym źródłem informacji dla analiz stanu przestrzeni.

Poniżej sformułowano propozycje dwóch grup wskaźników ładu przestrzennego: topologiczne (zjawiska posiadają określony kształt) i strukturalne (o charakterze relacji statystycznych) – por. Śleszyński 2012.

Wskaźniki topologiczne (zasięgu)

Podstawą nadzoru stanu przestrzeni na poziomie gminy powinna stać się analiza przestrzenna oraz zmiany występowania następujących zjawisk:

1) zasięg obszarów chronionych i lokalizacja miejsc szczególnie cennych ze względu na walory przyrodnicze lub kulturowe, z możliwym wykorzystaniem wyników audytu krajobrazowego;
2) sąsiedztwo funkcji (użytkowania terenu) pod kątem potencjalnych konfliktów zabudowy z formami naturalnego użytkowania gruntów (funkcją rolniczą, lasami i zadrzewieniami, obszarami chronionymi, wodami);
3) występowanie miejsc odkrywkowej eksploatacji kopalin i odnawialnych źródeł energii, w szczególności elektrowni wiatrowych, a także miejsc składowania odpadów komunalnych i przemysłowych oraz innych zagrożeń sozologicznych;
4) obszary rozproszenia zabudowy poza obszarami miast i zwartym osadnictwem wiejskim – proponuje się zdefiniowanie przedziału nadmiernego rozproszenia zabudowy w granicach od 10 do 100 budynków na 1 km^2 powierzchni jednostki ewidencyjnej – poniżej dolnej granicy mamy do czynienia z izolowaną zabudową samotniczą, a powyżej – z zabudową zwartą;

5) miejsca niezgodności sposobu zagospodarowania obszaru gminy ze studium gminnym (obszary niezgodności wymagają przeanalizowania i mogą być uznane za strefy nieładu);
6) dostępność czasowa do ośrodków gminnych, powiatowych i wojewódzkich z centroidów miejscowości.

Wskaźniki strukturalne (ilościowe)

Ta grupa wskaźników, oparta na statystykach, jest odnoszona do obrębów ewidencyjnych jako jednostek przestrzennych analizy. Dane pozyskiwane głównie z BDOT10k są odnoszone do powierzchni obrębu lub innych wielkości z bazy. Proponowane wskaźniki zaczerpnięto z pracy P. Śleszyńskiego „Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego" (2013):

1) udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej obrębu (%);
2) gęstość zabudowy: liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie w relacji do powierzchni zabudowy w obrębie;
3) rozproszenie zabudowy mieszkaniowej: udział liczby budynków mieszkalnych, wokół których w określonym promieniu (10, 50, 100, 150 metrów) są zlokalizowane inne budynki mieszkalne (2, 3,4 lub 5 i więcej) w ogólnej liczbie wszystkich budynków mieszkalnych w jednostce przestrzennej;
4) gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej: liczba obiektów (punktowych, liniowych i powierzchniowych) przypadająca na powierzchnię całkowitą obrębu.
5) udział terenów zieleni w ogólnej powierzchni jednostki (lasów, parków i zadrzewień);
6) potencjalna konfliktogenność (funkcji) – gęstość granic użytkowania terenu w granicach obrębów: stosunek długości granic użytków pochodzenia antropogenicznego (zabudowa, obszary komunikacyjne i przemysłowe) i naturalnego (las, woda, pola uprawne) do całkowitej powierzchni obrębu.

W analizie ładu poziomu gminnego powinny zostać poddane badaniu wszystkie dostępne materiały oraz informacje, włączając w to wymienione wcześniej źródła. W obszarach miejskich analiza stanu przestrzeni wymaga przede wszystkim weryfikacji zgodności stanu faktycznego z zapisami planów miejscowych, a w przypadku ich braku należy stosować ogólne zasady, sformułowane powyżej. Ze względu na bezwład danych służących kontroli, szczegółowy audyt ładu przestrzennego powinien być dokonywany co 5 lat, a bieżący monitoring raz w roku i prowadzony przez jednostki samorządu odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie województwa i w poszczególnych gminach.

2.7. Propozycje wykonania różnych dodatkowych analiz, ekspertyz oraz projektów

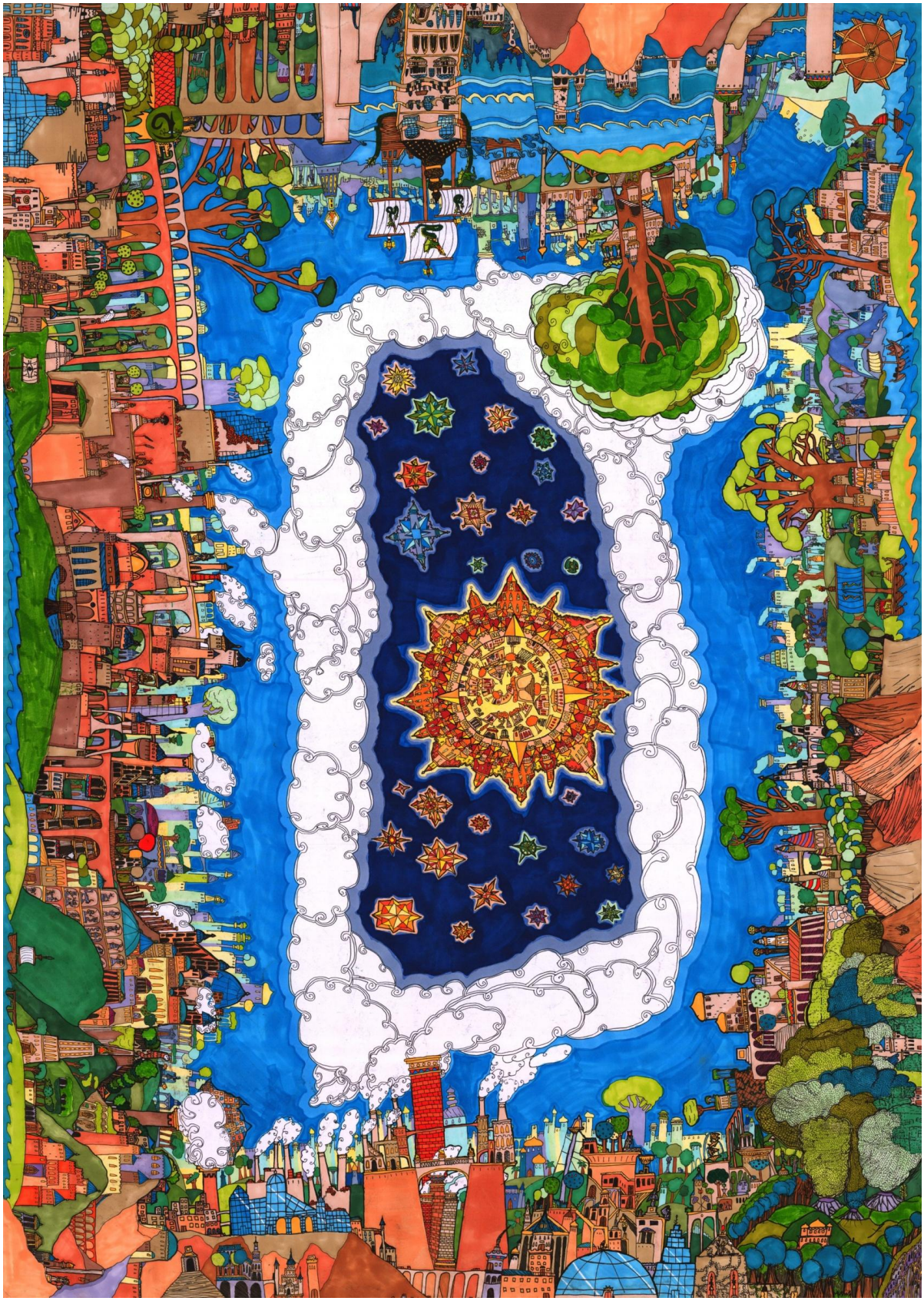
Wykaz zawiera listę projektów, przedsięwzięć i opracowań, integrujących różne kierunki strategii rozwoju województwa, a także dziedziny oraz obszary zainteresowań w kontekście spójnych działań na rzecz ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Rozwinięcie wybranych propozycji powinno zawierać: opis celu, sposobu realizacji (przygotowanie, wdrożenie, rozwój), form finansowania i planowanych rezultatów.

1. Analiza demograficzno-ekonomiczna studiów gminnych pod kątem racjonalności planów oraz ich skutków ekonomicznych. Konieczne jest podjęcie badań statystycznych, umożliwiających pełne zbilansowanie kosztów urbanizacji na poziomie gmin i regionu.
2. Opracowanie podręcznika dobrych praktyk w różnych aspektach ładu przestrzennego (oraz interaktywnego e-podręcznika).
3. Uwzględnienie propozycji szeregu projektów, nie tylko związanych z zapisami (które mogą być aktualizowane) w Strategii Rozwoju Województwa, ale realizujących jej główne cele, w tym projektów pilotażowych, np.:
   a) kontynuacja konkursu architektonicznego z cyklu „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim" co 2 lata oraz promującego energooszczędne budownictwo konkursu „Architektura z energią" co rok, w przypadku pozyskania zapewnienia stałych źródeł finansowania na ten cel oraz utworzenie zespołu realizacyjnego;
   b) opracowanie aplikacji geoportalowej mapy konfliktów przestrzennych z możliwością monitoringu zmian dla potrzeb raportowania (np. w partnerstwie z UMK);
   c) zaprogramowanie projektów tzw. „zielonego budownictwa i zielonej energii" OZE (energetyka wiatrowa, wodna, biomasa, fotowoltaika i inne alternatywne systemy i urządzenia);
   d) partycypacja mieszkańców w planowaniu przestrzennym, przedsięwzięciach ekologicznych i działaniach związanych z ochroną krajobrazu oraz projektowaniu przestrzeni wspólnych wg nowoczesnych zasad i standardów partycypacji społecznej (multimedialne narzędzia + Web-GIS/SIP w formie warsztatów w konkretnych lokalizacjach, szkoleń, także telekonferencyjnych – jako pilotaż z MIiB , UTP, UMK);
   e) międzyuczelniany interdyscyplinarny projekt pn.: „"Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni – ZDPP" – wzrost znaczenia współpracy dla poprawy zarządzania przestrzenią województwa między różnymi szczeblami samorządowymi oraz instytucjami, m.in. rozwiązywanie problemów przestrzennych i strategicznych w formie warsztatów. Wprowadzenie nowych metod komunikacji w konsultacjach i współdziałaniu w skali lokalnej i subregionalnej, m.in. obszarów funkcjonalnych, z wykorzystaniem narzędzi opartych na aplikacjach GIS/WEB, w tym zasady wyprzedzających opracowań planistycznych, koncepcji urbanistyczno-architektonicznych (preferowanych jako wynik konkursów), opartych (metody foresightingowe) na scenariuszach rozwoju (może jako pilotaż z MR, UMK, UTP i innych jednostek i uczelni);
   f) propozycje zagospodarowania i wykorzystania powierzchni części pomieszczeń Młyna Gersona jako Młyna Kultury w Kompleksie Młynów Toruńskich – do działań koordynacyjnych realizowanych projektów przestrzennych i związanych z realizacją programu (planu działań) kształtowania ładu przestrzennego, konkursów architektonicznych, ekspozycji, warsztatów i edukacji przestrzennej oraz cyklicznych zdarzeń typu Toruński Festiwal Architektury – TFA jako pilotaż do dla późniejszego projektu „Kujawsko-Pomorskiego Festiwalu Architektury i Krajobrazu". Ten segment działań dotyczących części pomieszczeń Młyna będzie spięty wspólnym hasłem „Kultura w Przestrzeni – Przestrzeń w Kulturze";
   g) uwzględnienie segmentu przestrzennego w konferencjach edukacyjnych (np. Dzieje regionu kujawsko-pomorskiego – imprezie organizowanej przez Departament Kultury, Dziedzictwa Naro-

dowego i Edukacji) promujących treści dotyczące tożsamości regionalnej, edukacji przestrzennej i krajobrazowej z udziałem uczelni humanistycznych i technicznych, środowisk planistycznych, geograficznych architektonicznych, budowlanych, ekologicznych, historyków sztuki i konserwatorów zabytków;

h) zaprogramowanie powołania w ramach realizacji I etapu projektu „Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni" w Młynie Kultury, Agendy (Pracowni) Integracji Działań Kształtowania Ładu Przestrzennego i Tożsamości dla wdrożenia wielu innowacyjnych przewidzianych (zapowiadanych) w Strategii Województwa przedsięwzięć i działań integrujących różne pojęcia i dziedziny pod hasłem: „Tożsamość – Przestrzeń – Krajobraz – Kultura – Architektura".

4. Poza propozycjami zawartymi w p. 3 należy rozwinąć w zamówionych opracowaniach przede wszystkim propozycje wykorzystania (uwzględnienia polityki ładu przestrzennego województwa) dotychczasowych przedsięwzięć i projektów finansowanych przez budżet województwa i środki unijne, np.:
   a) Kujawsko-Pomorski Program Edukacji i e-edukacja oraz odpowiedni regionalny portal edukacyjny,
   b) Infostradę Kujaw i Pomorza,
   c) propozycje wykorzystania dla edukacji przestrzennej i ekologicznej interaktywnych tablic edukacyjnych (ponad 4 tys. sztuk w szkołach województwa),
   d) odniesienie się do całego systemu edukacji (dzieci, młodzież, młodzież akademicka .i dorośli) możliwości wpływu województwa na zmiany w edukacji w zakresie przestrzeni, krajobrazu, ekologii, architektury w przedszkolach, szkołach podstawowych i ponadpodstawowych oraz wyższych uczelniach i kształceniu ustawicznym.
5. Integrowanie rozproszonych w strategii propozycji (edukacja, środowisko, krajobraz, ekologia, tożsamość regionalna i marka województwa) pod kątem ładu przestrzennego, poprzez projekty, programy lub jako ewentualne propozycje do jej przyszłej aktualizacji w tym zakresie.
6. Podejście innowacyjne do wszelkich aspektów ładu przestrzennego i propozycje włączenia nauki i biznesu, ze szczególnym odniesieniem się do sfery materiałów budowlanych poprzez promowanie wykorzystywania w projektach i pracach badawczych „zielonej energii" oraz nowoczesnych technologii:
   a) opartych o użycie w innowacyjny sposób tradycyjnych, szczególnie miejscowych materiałów budowlanych w niskoenergetycznym budownictwie,
   b) zastosowanie różnych materiałów, m.in. opartych o technologie kosmiczne, wynikających ze współpracy nauki i biznesu – szczególnie regionalnego (np.: materiały kompozytowe, transparentne, grafen, nanotechnologię itp.).
7. Zaproponowanie dla różnych uczelni, przede wszystkim w regionie, tematów prac semestralnych i dyplomowych z zakresu planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury i budownictwa, dotyczących ładu przestrzennego i rozwiązań energooszczędnych, w tym ekologicznego budownictwa, ekologicznych osiedli i przestrzeni publicznych.
8. Wykonanie badania dotyczącego przyczyn zróżnicowania jakości dokumentów planistycznych gmin i województw – od opracowań racjonalnych po wadliwe, od skutecznego zapobiegania „planowanemu rozpraszaniu zabudowy" po wspieranie takiego osadnictwa. Istotna jest też odpowiedź na pytanie o uwarunkowania i przyczyny dobrej współpracy samorządów wojewódzkich z gminami. Według A. Kowalewskiego na pogłębienie czeka także kluczowy dla nowych propozycji prawnych (KUB) problem określania granic terenów urbanizacji.
9. Badanie percepcji ładu/nieładu w gminach i miejscowościach, polegające na porównaniu opinii mieszkańców i osób z zewnątrz.



Ryc. 124. Obraz współczesnej i wizja przyszłej cywilizacji, opartej o zasady zrównoważonego rozwoju i ład zintegrowany. Autor: Michał Kleszewski (lat 12), Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie).

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

Bibliografia

1. Alexander Ch., Ishikawa S., Silverstein M., Jacobson M., Fiksdahl-King I., Angel S., 2008, *Język wzorców. Miasta – budynki – konstrukcja*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
2. *Architektura z energią 2013, 2014. Katalogu pokonkursowy*, 2015, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu – SARP Bydgoszcz, Bydgoszcz – Toruń.
3. Bański J., 2008, *Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej*; Ekspertyza przygotowana na zlecenie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy; Warszawa.
4. *Baza danych obiektów topograficznych BDOT 10k*, 2016, Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, Warszawa, http://www.codgik.gov.pl/index.php/zasob/baza-danych-obiektow-topograficznych.html, DOA: 17.08.2016.
5. Borys T. (red.), 2005, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok – Warszawa.
6. Borys T., 2004, *Problem wymierności ładu przestrzennego*, [w:] *Ekonomiczne aspekty gospodarki przestrzennej*, pod red. T. Laguny, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 37-44.
7. Borys T., 2011, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development, vol. 6, no 2, 77.
8. Borys T., Rogala, P. (red.), 2008, *Jakość życia na poziomie lokalnym: ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.
9. Broszkiewicz R., 2003, *Metody analizy i projekcji ładu przestrzennego w wymiarach lokalnym i regionalnym*, [w:] Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego, red. T. Ślęzak, Z. Zioło, Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 71-91.
10. Buczek G., Chwalibog A., Chwalibog K., Gawlicki M., Grochulski J., Kaliszewski A., Kiciński A., Lenart J., Śmiechowski D., Wolski P., Współpraca: Budzyński M., Chodkowski G., Królikowski J., 2009, *Polska Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*; Warszawa; http://www.sarp.org.pl/pliki/ppa-www.pdf, styczeń 2011.
11. Chojnicki Z., 1988, *Koncepcja terytorialnego systemu społecznego*, Przegląd Geograficzny, 60, 4, s. 491–510.
12. Chojnicki Z., 1990, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, 146, s. 203-219.
13. Cosgrove D., Daniels S., 1988, *The Iconography of Landscape: Essays on the Symbolic Representation, Design and Use of Past Environments*, Cambridge.
14. Cymerman R., Podciborski T., 2004, *Propozycja metody oceny ładu przestrzennego przy analizie stanu zagospodarowania obszarów wiejskich*, Administratio Locorum 3 (1). Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 31-43.

15. Degórski M. i inni, 2012, *Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim,* Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, Warszawa.

16. *Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim*. Katalog konkursowy, 2015, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu – SARP O. w Bydgoszczy i O. w Toruniu, Toruń – Bydgoszcz.

17. Dziekoński O., 2016, *Wprowadzenie łącznej formuły pozwolenia na budowę wraz z procedurą lokalizacji inwestycji oraz przeniesienie kompetencji wydawania pozwoleń na budowę z ustawy prawo budowlane do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, maszynopis.

18. Dziekoński O., 2016, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako interfejs strategii województwa wobec polityki zagospodarowania przestrzennego gmin*, maszynopis.

19. *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz.U. 2006 nr 14 poz. 98.

20. Falkowski J., 1993, *Przekształcenia funkcjonalno-strukturalne i przestrzenne obszarów wiejskich Polski (ujęcie diagnostyczno-modelowe),* Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

21. Florida R., 2005, *Cities and the creative class,* Routledge, New York & London.

22. Fogel A., *Uchwała reklamowa kontra plan miejscowy*, http://www.rp.pl/Opinie/303249969-Anna-Fogel-Uchwala-reklamowa-kontra-plan-miejscowy.html, [dostęp: 15.08.2016].

23. Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 250, Warszawa.

24. Gądecki J., 2009, *Za murami. Osiedla grodzone w Polsce – analiza dyskursu,* Monografie FNP, Seria Humanistyczna, Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, Wrocław.

25. Goryński J., 1982, *Polityka przestrzenna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

26. Gorzelak C., 2003, *Szkic o wymiarach ładu przestrzennego*, [w:] Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego, red. T. Ślęzak, Z. Zioło, Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 55-69.

27. Górczyńska M., 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w miastach i na obszarach silnie zurbanizowanych*, s. 98.

28. Izdebski H., Nelicki Aleksander, Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Ernst & Young Polska Sp. z o.o., Warszawa.

29. Jałowiecki B., 2003, *Ład społeczny, ład przestrzenny,* [w:] Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego, red. T. Ślęzak, Z. Zioło, Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 45-53.

30. Jałowiecki B., 2010, *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

31. Jaworski J., 2014, *Deregulacja zawodu urbanisty*, Nieruchomości C.H. Beck, Nr 9, Legalis.

32. *Kierunkowe zasady dotyczące wyboru oraz dokonywania oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020,* czerwiec 2015.

33. Kolipiński B., 2011, *Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy*. Ekspertyza wykonana na zlecenie MRR, Warszawa, https://www.mir.gov.pl.

34. Kołodziejski J., 1991, *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław.

35. Komornicki T., Rosik P., Stępniak M., Śleszyński P., 2014, Zweryfikowana metodologia szacowania WMDT. Raport przygotowany w ramach I etapu projektu: „*Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014-2020*", IGiPZ PAN, Warszawa.

36. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012, Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r., M.P. Nr 26, poz. 432. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

37. *Konsekwencje ewentualnego przyjęcia projektu ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany*. Informacja na posiedzenie Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 1 lutego 2017 r., Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-POmorskiego, Toruń.

38. Kowalewski A., 2012, *Koszty chaosu urbanizacyjnego*, http://www. Kongres budownictwa.pl /html/ aktualności.

39. Kowalewski A., 2014, *Główne zasady planowania przestrzennego w gminie. Tezy Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego*.

40. Kowalewski A., 2016, *Edukacja społeczna – znaczenie ładu przestrzennego dla Polski i dla Polaków*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, rękopis.

41. Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, Samorząd Terytorialny 4/2014, s. 5-21.

42. Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/Raport%20Ekonomiczny%2029.10.2013%20calosc.pdf, [dostęp: 15.08.2016].

43. Kowalewski A., *Niekontrolowany rynek nieruchomości*, http://www.rp.pl/Nieruchomosci/301069993-Planowanie-przestrzenne-co-sie-zmienilo-i-co-nalezy-poprawic.html#ap-3, [dostęp: 15.08.2016].

44. Kozłowski L., 2016, *Kształtowanie ładu przestrzennego jako zadanie badawcze geografii historycznej*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica 25, red. M. Deptuła, Geografia historyczna. Wybrane współczesne problemy badawcze, s. 5-24.

45. Kozłowski L., Rudnicki R., 2002, *Les bases historico-économiques des régions rurales actuelles en Pologne*, [w:] Actes du Colloque "*Entre Espace Schengen et élargissement a l'Est: les recompositions territoriales de l'Union Européenne*", CEGUM – Université de Metz, Centre d'études géographiques de l'Université de Metz, Metz, s. 221-228.

46. Kronenberg J., Bergier T., (red.), 2010, *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Fundacja Sendzimira, Kraków.

47. Lorens P., 2003, *Zrównoważony rozwój a gospodarka przestrzenna*, [w:] Zarządzanie zrównoważonym rozwojem, Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio, red. T. Borys, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 129-152.

48. Maik W., 1997, *Podstawy geografii miast*, Wydaw. UMK, Toruń.

49. Markowski T., 2003, w: red. Z. Zioło, T. Ślęzak, *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 205, Warszawa.

50. Maslow A. H., 1943, *A theory of human motivation*, Psychological Review, 50(4), 370-396. Za: *Classics in the History of Psychology. An internet resource developed by Christopher D. Green*, York University, Toronto, Ontario, ISSN 1492-3713; http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/, DOA: 28.03.2015.

51. Mierzejewska L, 2003, *Rozwój zrównoważony jako kategoria ładu przestrzennego*, [w:] Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego, [w:] red. T. Ślęzak, Z. Zioło, Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 127-140.

52. Norberg-Schulz Ch., 2000, *Bycie, przestrzeń i architektura*, Wydawnictwo Murator sp. z o.o., Warszawa.

53. *Odnawialne źródła energii – zasoby i możliwości wykorzystania na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*, 2010, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.

54. OECD, 2016, *Governance of Land Use in Poland, The Case of Lodz*, OECD.

55. *Okresowa ocena planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego*, Tom II, Raport o stanie zagospodarowania, 2014, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.

56. Olszewski R., Gotlib D. (red.), 2013, *Rola bazy danych obiektów topograficznych w tworzeniu infrastruktury informacji przestrzennej w Polsce*, GUGiK, Warszawa, http://www.gugik.gov.pl/geodezja-i-kartografia/projekty/gbdot.

57. Parysek J.J., 2003, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, [w:] Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego, red. T. Ślęzak, Z. Zioło. Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 111-126.

58. Parysek J.J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.

59. Pawłowski K. i in., 2009, *Raport o stanie kultury w obszarze szkolnictwa artystycznego*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa.

60. Pirveli M., Rykiel Z., 2007, *Enklawy i eksklawy społeczne późnej nowoczesności*, [w:] Gołdyna L., Machaj I. (red.), Enklawy życia społecznego, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 95–112.

61. *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego*, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku, Włocławek, 2003, http://www.kujawsko-pomorskie.pl/, DOA: 28.03.2015.

62. Podciborski T., Trystuł A., 2010; *Wykorzystanie systemu gis do oceny stanu ładu przestrzennego obszarów wiejskich*; [w:] Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich, Nr 13/2010, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, s. 5–18.

63. *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, 2009, red. R. Cymerman, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.

64. *Polska Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*, 2011, Warszawa.

65. Polski J., 2009, *Problemy kształtowania ładu przestrzennego w świetle idei zrównoważonego rozwoju*, www.jankes.info/pol_reg.

66. *Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego* – materiał informacyjny na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, 2016.

67. *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa Partnerstwa*, grudzień 2015, Warszawa.

68. *Projekt ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany. Księga Urbanistyczna*, Działy I-VI, Projekt zaakceptowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego na posiedzeniu w dniu 27.10.2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://bip.kprm.gov.pl/kpr/wykaz/r1085,Projekt-ustawy-Kodeks-urbanistyczno-budowlany.html.

69. *Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego w polityce województwa kujawsko-pomorskiego*, grudzień 2015 z późn. zm.

70. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020*, grudzień 2014.

71. Rembowska K., 1994, *Kulturowy i społeczny aspekt geografii osadnictwa*, [w:] Zagadnienia geografii historycznej osadnictwa w Polsce, red. M.Koter, J.Tkocz, UMK – UŁ, Toruń – Łódź, s. 33-38.

72. Rogatka K., Lewandowska A., 2014, *Zrównoważony rozwój w kontekście planowania przestrzennego: przykład osiedla Jar w Toruniu*, [w:] Wybrane aspekty ochrony środowiska , red. Anna Sut, Magdalena Terlecka, Wydawnictwo Armagraf, Krosno, s. 129-139.

73. Rogatka K., Ramos-Ribeiro Rodrigo R., 2015, *A compact city and its social perception: a case study*, Urbani izziv, Vol. 26 no. 1, pp. 121-131, DOI: 10.5379/urbani-izziv-en-2015-26-01-005.

74. Rogatka K., Sylla M., 2015, *Urban sprawl versus compact city in the context of spatial policy*, Studia humanistyczne AGH, nr 14/4, http://dx.doi.org/10.7494/human.2015.14.4.15, 2015, s.15-25.

75. Rudnicki R., 2001, *Zmiany układu przestrzennego struktury agrarnej Polski północnej w latach 1989-1998 (uwarunkowania – dynamika – kierunki)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

76. Salata T., Król K, Trystuła A., Koziński G., Skrzatek M., Dawid L., Deska K., Oberski T., Senetra A., Janiszek M., 2015, *Rola geoportali w rozwoju i polityce regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie, Kraków.

77. Sepioł J. (red.), 2014, *Przestrzeń życia Polaków*, Fundacja PZU (współpraca Stowarzyszenia Architektów Polskich SARP oraz miesięcznik „Architektura-murator" i wsparcie ZPR Media SA).

78. Springer F., 2013, *Wanna z kolumnadą*, Wyd. Czarne, Wołowiec.

79. Szyguła A., Głaz J., 2014, *Wspólne nie znaczy niczyje, czyli o podwórkach i ulicach coś dla dziecka i rodzica*, Forum Rewitalizacji, Poznań.

80. *Stanowisko nr 32/2013/K-P Konwentu Marszałków RP z dnia 17 października 2013 r. w sprawie wzmocnienia roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni*, 2013, Konwent Marszałków Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Bydgoszcz.

81. *Stosowanie zasad ładu przestrzennego w polityce województwa*. Propozycje dla RPO (moduł RPO), 2015, Pełnomocnik i Zespół ds. Ładu Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń.

82. *Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*, Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r., Województwo Kujawsko-Pomorskie, Toruń, 2013, http://www.kujawsko-pomorskie.pl/, DOA: 28.03.2015.

83. *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, październik 2013.

84. Szahaj A., 2014, *Kapitalizm drobnego druku*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.

85. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, Załącznik 3 Kryteria wyboru projektów dla poszczególnych osi priorytetowych, działań i poddziałań*, sierpień 2015 z późn. zm.

86. Szolginia W., 1987, *Ład przestrzenny w zespole mieszkaniowym*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.

87. Śleszyński P., 2013, *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 252, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 176-231.

88. Śleszyński P., 2014, *Dostępność czasowa i jej zastosowania*, Przegląd Geograficzny, 86, 2, s. 171-215.

89. Śleszyński P., 2015, *Gospodarka finansowa gmin w świetle prognoz skutków finansowych obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2013 r.*, Finanse Komunalne, 5/2015, s. 7-21.

90. Śleszyński P., Affek A., Ciechański A., Czapiewski K., Górczyńska M., Komornicki T., Kozubek E., Poławski Z., Rosik P., Stępniak M., Zagajewski B., 2012, *Propozycje wskaźników do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia ładu przestrzennego. Raport z prac wykonanych w etapie I i II*. Opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, IGiPZ PAN, Warszawa.

91. Śleszyński P., Solon J., 2010, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*; Warszawa, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

92. Targowski A., 1980, *Informatyka. Modele Systemów i Rozwoju*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

93. Wajer Z., 2016, *Informacja o planie działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim*, Pełnomocnik Marszałka ds. ładu przestrzennego, Departament Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.

94. Warczewska B., 2008a, *Przemiany przestrzenne wybranych wsi leżących w strefie podmiejskiej Wrocławia*, [w:] Gospodarka Przestrzenna XI, red. St. Korenik, Zb. Przybyła. Wyd. Katedra Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław, s. 327-339.

95. Warczewska B., 2008b, *Tożsamość miejsca – przykład Parku Krajobrazowego „Dolina Baryczy”*, Architektura Krajobrazu. Studia i prezentacje, Nr 4 (21), Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław, s. 41-44.

96. Warczewska B., Warczewski W., 2008, *Kształtowanie ładu przestrzennego*, [w:] Ochrona przyrody i krajobrazu Doliny Baryczy. Wskazówki do planowania przestrzennego, red. S. Lubaczewska, K. Tokarczyk-Dorociak. Polskie Towarzystwo Przyjaciół Przyrody „pro Natura", Wrocław, s. 44-47.

97. Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A., (red.) i inni, 2016, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.

98. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31.05.2010 r., II OSK 860/09, CBOSA.

99. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.07.2011 r., II OSK 172/11, CBOSA.

100. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14.

101. Zachariasz I. (red.), 2012, *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX – Wolters Kluwer business, Warszawa.

102. *Zalecenia do stosowania w realizacji programów operacyjnych oraz innych działaniach formuły konkursów architektonicznych, architektoniczno-urbanistycznych i urbanistycznych*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 29.12.2014.

103. Ziobrowski Z., 2012, *Urbanistyczne wymiary miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

104. Ziółkowski M., 2000, *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego. Teorie, tendencje, interpretacje*, Wyd. Fundacji Humaniora, Poznań.

105. Zipser T., 2006, *Teoria i praktyka w zakresie edukacji kadr dla gospodarki przestrzennej*, [w:] *Teoria i praktyka w zakresie edukacji kadr dla gospodarki przestrzennej*, red. T. Kudłacz, Biuletyn PAN KPZK, z. 224, Warszawa, s. 8-15.

106. Znaniecki F., 1971, *Nauki o kulturze*, PWN, Warszawa.

Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
2. Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. z 2006 Nr 14, poz. 98).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5, ze. zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.).
8. Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774).
9. Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777).
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. Nr 166, poz. 1612 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1438).
13. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 641 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.)
15. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2031 ze zm.)
17. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.)
18. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 79, poz. 363 ze zm.).

19. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1537)
20. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.).
21. Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1890).
22. Ustawa z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1812).
23. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961).
24. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz.U. 2014 poz. 1200 ze zm.).
25. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768).
26. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. 2015 poz. 478 ze zm.).
27. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).
28. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454).
29. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588).
31. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422).
32. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. poz. 462 ze zm.).
33. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. Nr 164, poz. 1589).
34. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz. U. Nr 279, poz. 1642).
35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. poz. 377).

Słownik pojęć

Źródło:

1) Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany, Projekt z dnia 30 września 2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa (http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382118/12382119/dokument247655.pdf);

2) Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717).

akt planowania przestrzennego – lokalny albo ponadlokalny akt planowania przestrzennego;

budowa – wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego;

budowla – obiekty niebędące budynkami ani obiektami małej architektury, w szczególności techniczne obiekty przemysłowe, obiekty liniowe, wały ziemne, mosty, tunele oraz obiekty hydrotechniczne;

budynek – obiekt trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach;

budynek mieszkalny jednorodzinny – budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej lub szeregowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, a w przypadku, gdy plan miejscowy nie zawiera odmiennych ustaleń, także wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;

działka gruntu – niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości;

infrastruktura społeczna – obiekty budowlane służące realizacji celów publicznych w zakresie pomocy społecznej, edukacji i wychowania, kultury, zdrowia i sportu oraz tereny zieleni publicznej- wraz z terenami, obiektami i urządzeniami niezbędnymi do ich funkcjonowania;

infrastruktura techniczna – sieci dystrybucyjne: wodociągowe, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze i telekomunikacyjne oraz sieci kanalizacyjne – wraz z urządzeniami niezbędnymi do ich funkcjonowania;

inwestycja – zmiana zagospodarowania terenu, polegającą na: wykonaniu robót budowlanych, zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części albo dokonaniu innych zmian w sposobie zagospodarowania terenu, w szczególności zalesienia, utwardzenia, urządzenia parkingu lub składu;

inwestycja celu publicznego – inwestycja realizująca cel publiczny wraz z obiektami i urządzeniami budowlanymi oraz urządzeniami niezbędnymi do jej uruchomienia i prawidłowej eksploatacji;

krajobraz – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;

krajobraz priorytetowy – krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania;

lokalizacja inwestycji – ustalenie linii rozgraniczających teren inwestycji wraz z określeniem strefy bezpieczeństwa;

lokalny akt planowania przestrzennego – studium rozwoju przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo miejscowe przepisy urbanistyczne;

ład przestrzenny − takie harmonijne ukształtowanie przestrzeni, które: – uwzględnia uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne; – zapewnia funkcjonowanie gospodarki i społeczności w sposób racjonalny, efektywny i zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz – minimalizuje liczbę, skalę i zakres potencjalnych konfliktów przestrzennych;

nieruchomość – nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 i 585);

nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym – nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe, a także nieruchomość, której właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe;

obiekt budowlany – budynek, budowla albo obiekt małej architektury wraz z urządzeniami budowlanymi;

obiekt liniowy – budowla, której charakterystyczną cechą jest długość, w szczególności droga, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, wraz z urządzeniami z nimi związanymi;

obiekt małej architektury – niewielkie obiekty, w tym obiekty służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, obiekty kultu religijnego oraz obiekty architektury ogrodowej;

obszar przestrzeni publicznej − powszechnie dostępny dla ruchu pieszego lub kołowego obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno – przestrzenne, w szczególności park, las stanowiący własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego położony w granicach administracyjnych miasta, zieleniec, ogród jordanowski, plac, skwer, promenada, bulwar, molo, pomost;

ponadlokalny akt planowania przestrzennego – ramowe studium rozwoju przestrzennego obszaru funkcjonalnego albo obszaru związku międzygminnego, plan rozwoju przestrzennego województwa albo krajowy plan rozmieszczenia (KUB);

powierzchnia biologicznie czynna – 100% terenu położonego poza zewnętrznym obrysem budynku i z gruntem zapewniającym naturalną wegetację roślin; 100% terenu pokrytego wodami powierzchniowymi; 20% powierzchni ogrodów wertykalnych umieszczonych na elewacjach obiektu budowlanego, o ile powierzchnia tego ogrodu jest nie mniejsza niż 10m^2; (…);

powierzchnia całkowita zabudowy – suma powierzchni całkowitych wszystkich budynków w obrębie terenu inwestycji, gdzie powierzchnię całkowitą budynku stanowi suma powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych liczonych po jego zewnętrznym obrysie;

powierzchnia zabudowy – powierzchnia stanowiąca rzut zewnętrznego obrysu części nadziemnej budynku na powierzchnię terenu inwestycji;

prawo do dysponowania terenem na cele inwestycyjne – tytuł prawny, w tym wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo innego ograniczonego prawa rzeczowego, wynikający z przepisu prawa lub nabyty w drodze rozstrzygnięcia sądu, organu administracji publicznej albo stosunku zobowiązaniowego, przewidujący uprawnienie do realizacji inwestycji;

przebudowa – wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego lub jego części, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów obiektu, takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość lub liczba kondygnacji; w przypadku obiektów liniowych przebudową jest wykonywanie robót budowlanych niepowodujących zwiększenia ich strefy bezpieczeństwa;

reklama – jakakolwiek wizualna forma informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;

remont – wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym;

roboty budowlane – budowa, przebudowa, remont lub rozbiórka obiektu budowlanego oraz montaż lub instalowanie urządzenia budowlanego;

rozmieszczenie inwestycji – ustalenie wstępnego przebiegu albo umiejscowienia inwestycji, bez ustalenia linii rozgraniczających teren inwestycji oraz ograniczeń w zagospodarowaniu, dokonywane przez wskazanie obszaru dopuszczalnej lokalizacji inwestycji;

system transportowy – elementy zagospodarowania terenu służące indywidualnemu oraz zbiorowemu przemieszczaniu się oraz przemieszczaniu towarów – wraz z ich powiązaniami funkcjonalnymi i przestrzennymi;

szyld – tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;

tablica reklamowa – przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;

teren inwestycji – działka lub działki gruntu, na których realizowana jest inwestycja, a także część działki gruntu, gdy przepis tak stanowi; terenem inwestycji może być także budynek lub lokal, o ile stanowią one odrębną nieruchomość;

urządzenie budowlane – zespół elementów technicznych trwale związanych z obiektem budowlanym i zapewniających możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, w szczególności instalacje;

urządzenie reklamowe – przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem pojazdów i lawet oraz drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;

usługi infrastrukturalne – usługi w zakresie wydobycia, oczyszczania i magazynowania wody, oczyszczania ścieków oraz składowania i przetwarzania odpadów;

wskaźnik intensywności zabudowy – stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni terenu inwestycji;

wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – stosunek powierzchni biologicznie czynnej do powierzchni terenu inwestycji;

wskaźnik powierzchni obiektów budowlanych – stosunek sumy powierzchni rzutów zewnętrznych obrysów części nadziemnych obiektów budowlanych na powierzchnię terenu inwestycji do powierzchni terenu inwestycji;

wskaźnik powierzchni zabudowy – stosunek powierzchni zabudowy wszystkich budynków znajdujących się na terenie inwestycji do powierzchni terenu inwestycji;

wysokość – różnica rzędnych: w przypadku budynków – poziomu terenu przy najniżej położonym punkcie na zewnętrznym obrysie części nadziemnej budynku oraz najwyżej położonego punktu; w przypadku pozostałych obiektów budowlanych – poziomu terenu przy najniżej położonym naziemnym elemencie konstrukcyjnym oraz najwyżej położonego punktu; w przypadku obiektu budowlanego z ruchomymi elementami technicznymi wysokość mierzy się do najwyższego punktu położenia tych elementów – obliczana z pominięciem nasypów projektowanych albo wykonywanych w związku z inwestycją;

zabudowa – ogół budynków na terenie inwestycji;

zabudowa letniskowa – budynki przeznaczone na sezonowy pobyt związany z rekreacją i wypoczynkiem indywidualnym;

zabudowa siedliskowa – wchodzące w skład gospodarstwa rolnego budynki mieszkalne oraz budynki służące wyłącznie produkcji rolniczej lub przetwórstwu rolno-spożywczemu;

zarządca – podmiot zobowiązany na podstawie przepisu prawa, rozstrzygnięcia sądu, organu administracji publicznej albo stosunku zobowiązaniowego do zarządzania nieruchomością, w tym do utrzymania jej w należytym stanie technicznym, w szczególności użytkownik wieczysty;

Spis tabel i rycin

Tabele

Tab. 1. Zależności pomiędzy rodzajem ładu przestrzennego, skalą przestrzenną i metodą jego badania33

Tab. 2. Enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego wraz z opisem..... 71

Tab. 3. Koncepcje kształtowania przestrzeni 163

Tab. 4. Aktorzy gospodarki przestrzennej oraz narzędzia kształtowania ładu..... 163

Tab. 5. Złoża kopalin..... 271

Tab. 6. Odnawialne źródła energii – elektrownie wiatrowe..... 279

Tab. 7. Odnawialne źródła energii – małe elektrownie wodne o mocy do 1MW 281

Tab. 8. Prace Zespołu ds. Ładu Przestrzennego..... 284

Ryciny

Ryc. 1. Przykład ładu przestrzennego – zagospodarowanie centrum Bydgoszczy nad rzeką Brdą..... 20

Ryc. 2. Wyobrażenie miasta przemysłowego – fragment pracy plastycznej Michała Kleszewskiego (lat 12) – Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)..... 21

Ryc. 3. Aspekt a skala ładu przestrzennego 22

Ryc. 4. Sieć osadnicza województwa kujawsko-pomorskiego 39

Ryc. 5. Sieć transportowa województwa kujawsko-pomorskiego 39

Ryc. 6. Sieć obszarów chronionych województwa kujawsko-pomorskiego..... 40

Ryc. 7. Rozmieszczenie elektrowni wiatrowych na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego.. 41

Ryc. 8. Odsetek powierzchni posiadających plany miejscowe 41

Ryc. 9. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy w 2015 r. 42

Ryc. 10. Zmiany gęstości zaludnienia w gminach w latach 2006-2015..... 43

Ryc. 11. Przykład niełady przestrzennego – wieś Lulkowo w gminie Łysomice, pow. toruński 44

Ryc. 12. Udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej obrębu (w %, 7 klas) 45

Ryc. 13. Gęstość zabudowy mieszkaniowej – liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie w stosunku do powierzchni zabudowy w obrębie 46

Ryc. 14. Rozproszenie zabudowy mieszkaniowej – przykład analizy gminnej 46
Ryc. 15. Gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej (liczba obiektów na 1 ha obrębu ewidencyjnego) 47
Ryc. 16. Dostępność czasowa drogami publicznymi z siedzib gmin do ośrodków powiatowych indywidualnymi środkami transportu (w minutach) 48
Ryc. 17. Udział terenów zieleni (lasów, parków i zadrzewień) w powierzchni całkowitej obrębu 49
Ryc. 18. Potencjalna konfliktogenność funkcji – gęstość granic użytkowania terenu w granicach obrębów (długość granic użytków pochodzenia antropogenicznego i naturalnego do całkowitej powierzchni obrębu) 49
Ryc. 19. Źródła ładu i nieładu przestrzennego 51
Ryc. 20. Sekwencyjny proces destrukcji przestrzeni w rezultacie braku ładu przestrzennego 52
Ryc. 21. Przykłady wizualne ładu i nieładu przestrzennego na obszarach wiejskich 53
Ryc. 22. Decyzje o warunkach zabudowy wydane na w województwie kujawsko-pomorskiego na tle pozostałych województw w 2015 r. 62
Ryc. 23. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydane na w województwie kujawsko-pomorskiego na tle pozostałych województw w 2015 r. 62
Ryc. 24. Przykład obszaru urbanizującego się w sposób nieuporządkowany 65
Ryc. 25. Przykład chaotycznej eksploatacji złóż kopalin 66
Ryc. 26. Przykład lokalizacji elektrowni wiatrowych na tle obiektów zabytkowych 67
Ryc. 27. Udział powierzchni gminy objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem w 2015 r. (%) 69
Ryc. 28. Średnia powierzchnia obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2015r. (ha) 69
Ryc. 29. Enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego 70
Ryciny 30-45 (poniżej): Przykłady obszarów ładu przestrzennego 72
Ryc. 46. Plan Fordonu – dzielnicy Bydgoszczy 83
Ryc. 47. Stary Fordon od strony Wisły 85
Ryc. 48. Zabytkowy budynek Synagogi w Starym Fordonie 85
Ryc. 49. Dzielnica Nowy Fordon 86
Ryc. 50. Sanktuarium Matki Bożej Królowej Męczenników w Fordonie 86
Ryc. 52. Lokalizacja dzielnicy Fordon w stosunku do Centrum Bydgoszczy 87
Ryc. 53. Widok dzielnicy Fordon 87
Ryc. 54. Konflikt funkcjonalny, niezgodność morfologiczna i nieład fizjonomiczny na granicy gmin Toruń i Lubicz 90
Ryc. 55. Planowana inwestycja w gminie Białe Błota (woj. kujawsko-pomorskie) 90
Ryc. 56. Plan inwestycji drogowej w Toruniu (koncepcja drogi krajowej – skrzyżowanie/rondo z drogą zbiorczą zgodne ze Studium miasta) obok istniejącego skrzyżowania dróg lokalnych w Grębocinie (utrwalonego w projekcie planu miejscowego – ostatecznie po interwencji planistycznej skorygowane) 91
Ryc. 57. Plan terenu UTP z obecnym zagospodarowaniem obiektami budowlanymi (kolor czerwony) 93
Ryc. 58. Wstępna propozycja zagospodarowania terenu należącego do UTP 94
Ryc. 59. Budynek rektoratu UTP zrealizowany jako nadbudowa istniejącego budynku 2.1 (kolor szary) z wejściem od strony Alei Prof. Sylwestra Kaliskiego 94
Ryc. 60. Budynek Rektoratu UTP jako samodzielny budynek zajmujący przestrzeń między istniejącymi obiektami UTP, a Alejami Prof. Sylwestra Kaliskiego 95

Ryc. 61. Budynek Rektoratu UTP jako samodzielny budynek wzniesiony przy Alejach Prof. Sylwestra Kaliskiego z przewidzianą funkcją gastronomiczną i kulturalną ... 95
Ryc. 62. Obiekty byłych Zakładów Chemicznych ZACHEM ... 96
Ryc. 63. Obiekty na terenie Bydgoskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego ... 97
Ryc. 64. Przykładowy podział zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w rejonie ulic Kard. Stefana Wyszyńskiego i Księdza Piotra Ściegiennego w Bydgoszczy ... 97
Ryc. 65. Przykład grodzenia przestrzeni miejskiej i zamykania istniejących publicznych ciągów komunikacji pieszej ... 99
Ryc. 66. Złoża kopalin w woj. kujawsko-pomorskim ... 102
Ryc. 67. Elektrownie wiatrowe w woj. kujawsko-pomorskim ... 105
Ryc. 68. Farma fotowoltaiczna w Czernikowie k. Torunia, 2015 r. ... 106
Ryc. 69. Elektrownia wodna we Włocławku ... 107
Ryc. 70. Elektrownie wodne w woj. kujawsko-pomorskim ... 107
Ryc. 71. Lokalizacja Winnicy II (Toruń) ... 114
Ryc. 72. Przykładowa zabudowa Winnicy II ... 115
Ryc. 73. Informacja o proteście umieszczona na lokalnej tablicy ogłoszeniowej ... 115
Ryc. 74. Przykładowe nowe osiedle z obszaru Winnicy I ... 116
Ryc. 75. Po lewej – budynek po TORPO, po prawej – widok na budynek TORPO z perspektywy ulicy między domkami jednorodzinnymi ... 117
Ryc. 76. Po lewej – jeden z budynków Osiedla JAR w części wybudowanej przez dewelopera i należącej obecnie do wspólnoty mieszkaniowej; po prawej – budynek na Osiedlu JAR w części wybudowanej przez TBS ... 118
Ryc. 77. Dwa rynki i dwa typy ładu przestrzennego w Golubiu-Dobrzyniu ... 120
Ryc. 78. Golub – poza starówką ... 121
Ryc. 79. Dobrzyń – przestrzeń skolonizowana ... 122
Ryc. 80. Golub-Dobrzyń, zaburzenia ładu w wydaniu klasowym ... 123
Ryc. 81. Golub-Dobrzyń, przestrzeń prywatna vs przestrzeń publiczna ... 125
Ryc. 82. Krajobraz Lubicza Górnego ... 129
Ryc. 83. Panorama Lubicza Dolnego ... 133
Ryc. 84. Park z dworem z XIX. Obecnie siedziba GOPS Kęsowo ... 135
Ryc. 85. Typowy krajobraz gminy Kęsowo ... 136
Ryc. 86. Typowy krajobraz gminy Kęsowo ... 136
Ryc. 87. Wieś o kształcie przydrożnicy i osada folwarczna ... 137
Ryc. 88. Figury Borowiaków przed WDK w Kęsowie ... 138
Ryc. 89. Wiejski Dom Kultury w Kęsowie ... 138
Ryc. 90. Karta adresowa zabytku nieruchomego w Kęsowie ... 139
Ryc. 91. Karta adresowa domu z 1912 roku ... 139
Ryc. 92. Skrzyżowanie ulic w Kęsowie ... 140
Ryc. 93. Nowa infrastruktura drogowa Kęsowa – drogi i chodniki po inwestycjach rewitalizacyjnych 140
Ryc. 94. Przykład zagospodarowanej posesji wzdłuż ulicy Szkolnej w Kęsowie ... 141
Ryc. 95. Fragment architektury nagradzanego ogrodu ... 142

Ryc. 96. Fragment nagradzanej posesji od podwórka 142
Ryc. 97. Przykład zachowania dawnego charakteru budowli po częściowej rewitalizacji 143
Ryc. 98. Dawny budynek GS zaadaptowany na sklep 143
Ryc. 99. Zabudowania w nowym osiedlu..... 144
Ryc. 100. Dom Niemca Janowitza 144
Ryc. 101. Wioska Kwiatowa w gminie Kęsowo 145
Ryc. 102. Problemy społeczne w ujęciu indywidualnym i szerszym kontekście terytorialnym 150
Ryc. 103. Stopa bezrobocia jako procent osób bezrobotnych w populacji osób w wieku produkcyjnym w gminach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku..... 152
Ryc. 104. Stopa bezrobocia długookresowego jako procent osób długookresowo bezrobotnych w populacji osób bezrobotnych w gminach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku 153
Ryc. 105. Odsetek mieszkańców gmin korzystających z pomocy społecznej w województwie kujawsko-pomorskim w 2014 r. 154
Ryc. 106. Odsetek przestępstw stwierdzonych w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku w przeliczeniu na 1000 mieszkańców..... 155
Ryc. 107. Obszary ładu i nieładu przestrzennego w woj. kujawsko-pomorskim..... 157
Ryc. 108. Obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym, przyjęte przez Zarząd Województwa159
Ryc. 109. Obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym, przyjęte przez Zarząd Województwa 160
Ryc. 110. Wyspa Młyńska w Bydgoszczy jako przykład udanej rewitalizacji śródmiejskiej..... 167
Ryc. 111. Historycznie ukształtowana sylweta miasta, wyznaczająca nieprzekraczalną wysokość zabudowy w panoramie Torunia..... 168
Ryc. 112. Dwie panoramy wedutowe – przykłady ładu i nieładu architektonicznego: zrekonstruowana, planowa zabudowa nabrzeża Motławy w Gdańsku i ewolucyjna, bezplanowa zabudowa miasta..... 168
Ryc. 113. Krajobraz zurbanizowanej wsi gminnej Gruczno (pow. świecki) – fragment konkursowej pracy plastycznej. Autor: Tomasz Szymon Dzbanuszek, lat 15, Otwarta Strefa Twórcza, Gruczno 192
Ryc. 114. Wystawa prac dzieci i młodzieży, powstałych w ramach edukacji architektonicznej, prowadzonej w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu..... 193
Ryc. 115. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim". Fragment pracy konkursowej nr 44, III nagroda w konkursie. Zespół autorski: arch. Marek Panowski, arch. Paweł Świątkiewicz, arch. Jerzy Świątkiewicz (Gdynia)..... 197
Ryc. 116. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim". Fragment pracy konkursowej nr 69. Autor: mgr inż. arch. Daniel Furmańczyk (Bydgoszcz) 197
Ryc. 117. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim". Fragment pracy konkursowej nr 72. Zespół autorski: arch. Paweł Gonia, arch. Piotr Tabaszewski, arch. Zbigniew Rąbalski (Bydgoszcz). 197
Ryc. 118. Edukacja architektoniczna w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu201
Ryc. 119. Przestrzeń miejska województwa kujawsko-pomorskiego widziana oczami dzieci. Autorzy prac – górny wiersz od lewej: Kacper Dąbrowski, Maja Fetter, Iga Szczepańska; wiersz dolny od lewej: Weronika Szmytkowska, Jakub Radej, Dominika Woszczyna 202
Ryc. 120. Grudziądz oczami dziecka. Autorka: Magdalena Osowska, lat 12, Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)203
Ryc. 121. Świat uporządkowany. Ład zintegrowany w wyobraźni młodzieży szkolnej. Autorka: Magdalena Czachowska, lat 16, Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka, Toruń 203
Ryc. 122. Ład architektoniczny w pracy plastycznej – Katarzyna Zakrocka (SP nr 37 Bydgoszcz, 2011) 211

Ryc. 123. Wizja ładu przestrzennego w pracy plastycznej. Autor: Michał Kleszewski (lat 12) – Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)..... 215

Ryc. 124. Obraz współczesnej i wizja przyszłej cywilizacji, opartej o zasady zrównoważonego rozwoju i ład zintegrowany. Autor: Michał Kleszewski (lat 12), Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie). 248

Informacja o autorach

Anna Brzezińska-Rawa – doktor nauk prawnych, pracownik Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu.

Beata Bielska – doktor socjologii, absolwentka UMK w Toruniu.

Sławomir Flanz – magister geografii, pracownik Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku Oddział w Toruniu.

Wojciech Goszczyński – doktor socjologii, pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Arkadiusz Karwacki – doktor habilitowany w zakresie socjologii, profesor nadzwyczajny w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierownik Pracowni Badania Jakości Życia.

Wojciech Knieć – doktor habilitowany w zakresie socjologii, prof. nadzwyczajny w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierownik Zakładu Socjologii Obszarów Rustykalnych.

Grzegorz Jan Koziński – doktor nauk biologicznych, geograf, pracownik Wydziału Planowania Strategicznego i Przestrzennego w Departamencie Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.

Leszek Kozłowski – doktor nauk o Ziemi, pracownik Katedry Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu na Wydziale Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Izabela Kurowska – mgr inż. architekt krajobrazu, pracownik Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku Oddział w Toruniu.

Tomasz Marcysiak – doktor nauk humanistycznych z zakresu socjologii, adiunkt w Katedrze Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu.

Przemysław Mentkowski – główny specjalista w Biurze Programowania RPO 2014-2020, Departament Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Adam Podhorecki – profesor nauk technicznych, dyscyplina budownictwo, pracownik Katedry Mechaniki Konstrukcji na Wydziale Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy.

Krzysztof Rogatka – doktor nauk o Ziemi, adiunkt w Katedrze Studiów Miejskich i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, planista w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Toruniu.

Jan Wojciech Skowroński – magister inżynier architekt, projektant architektury, opracowań planistycznych i urbanistycznych, członek Kujawsko-Pomorskiej Izby Architektów Rzeczpospolitej Polskiej, członek Stowarzyszenia Architektów Polskich Oddział w Bydgoszczy, członek Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Bydgoszczy, wykładowca w Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu.

Mateusz Skrzatek – magister geografii i archeologii, doktorant Instytutu Archeologii na Wydziale Nauk Humanistycznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Justyna Sobczak-Piąstka – doktor nauk technicznych, dyscyplina budownictwo, pracownik Katedry Mechaniki Konstrukcji na Wydziale Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska

Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy.

Marcin J. Sobiech – magister geografii, doktorant Katedry Geologii i Hydrogeologii na Wydziale Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Barbara Szyda – doktor nauk o Ziemi, pracownik Katedry Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu na Wydziale Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Adam Wincek – mgr inż. architekt, urbanista, wieloletni pracownik Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego w Toruniu, a następnie Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku – Oddział w Toruniu. Obecnie na emeryturze.

Lista uczestników seminariów, poświęconych zagadnieniom ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim

Seminarium 15 września 2016 r., Toruń, Urząd Marszałkowski Woj. Kujawsko-Pomorskiego

1. Adamiak Czesław, nauczyciel akademicki, asystent, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu, Wydział Nauk o Ziemi, UMK
2. Brzezińska-Rawa Anna, adiunkt, nauczyciel akademicki, Wydział Prawa i Administracji UMK
3. Burak Szczepan, Dyrektor Wydziału Środowiska i Zieleni, Urząd Miasta Torunia
4. Flanz Sławomir, Zastępca Dyrektora Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku Oddział w Toruniu
5. Kowalewski Adam, konsultant i recenzent projektu, architekt-urbanista, ekonomista
6. Koziński Grzegorz, specjalista ds. planowania przestrzennego, Departament Rozwoju Regionalnego, Wydział Planowania Strategicznego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
7. Kozłowski Leszek, adiunkt, nauczyciel akademicki, koordynator projektu, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu, Wydział Nauk o Ziemi, UMK
8. Kurowska Izabela, Główny Projektant, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku Oddział w Toruniu
9. Laskowska Anna, główny specjalista ds. realizacji projektów e-usług, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Departament Nadzoru Właścicielskiego, Transportu i Cyfryzacji
10. Mentkowski Przemysław, główny specjalista ds. programowania RPO, Departament Zarządzania Funduszami i Projektami Unijnymi, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
11. Narębski Lech, główny specjalista ds. kultury i dziedzictwa, Departament Kultury i Dziedzictwa, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
12. Popielewski Adam, Architekt Miasta, Dyrektor Wydziału, Wydział Architektury i Budownictwa, Urząd Miasta Torunia
13. Reszkowski Edward, Pełnomocnik Zarządu ds. Zrównoważonego Rozwoju, UMWKP, Departament Rozwoju Regionalnego, Wydział Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym
14. Rogatka Krzysztof, urbanista, adiunkt, Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu, Wydział Nauk o Ziemi UMK – Katedra Studiów Miejskich i Rozwoju Regionalnego
15. Sobiech Marcin, geoinformatyk, specjalista GIS, ExGeo Professional Map
16. Stachowski Jan, Doradca Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Departament Rozwoju Regionalnego, Wydział Planowania Strategicznego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
17. Szyda Barbara, asystent, nauczyciel akademicki, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu, Wydział Nauk o Ziemi, UMK
18. Wajer Zbigniew, Pełnomocnik Marszałka ds. Ładu Przestrzennego, Departament Rozwoju Regionalnego, Wydział Planowania Strategicznego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
19. Wasielewski Leszek, Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska, Departament Środowiska, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu

20. Żółtowska-Gimińska Ksenia, Zastępca Prezesa Zarządu, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu

Seminarium 8 listopada 2016 r., Toruń, Urząd Marszałkowski Woj. Kujawsko-Pomorskiego

1. Birek Ewa, Zastępca Dyrektora, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku
2. Brzezińska-Rawa Anna, adiunkt, nauczyciel akademicki, Wydział Prawa i Administracji UMK
3. Flanz Sławomir, planista, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego
4. Goszczyński Wojciech, adiunkt, nauczyciel akademicki, Zakład Badań Kultury, Instytut Socjologii, Wydział Humanistyczny
5. Karwacki Arkadiusz, prof. UMK, Zakład Polityki Społecznej, Instytut Socjologii, Wydział Humanistyczny
6. Kowalewski Adam, konsultant, recenzent projektu, architekt-urbanista, ekonomista
7. Koziński Grzegorz, specjalista ds. planowania przestrzennego, Departament Rozwoju Regionalnego, Wydział Planowania Strategicznego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
8. Kozłowski Leszek, adiunkt, nauczyciel akademicki, koordynator projektu, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu, Wydział Nauk o Ziemi, UMK
9. Kurowska Izabela, planista, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego
10. Mentkowski Przemysław, główny specjalista ds. programowania RPO, Departament Zarządzania Funduszami i Projektami Unijnymi, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
11. Narębski Lech, główny specjalista ds. kultury i dziedzictwa, Departament Kultury i Dziedzictwa, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
12. Podhorecki AdamKierownik KatedryWydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy
13. Podlaska-Krzywiec Katarzyna, KPBPPiR we Włocławku, Kierownik Zespołu
14. Popielewski Adam, Architekt Miasta, Dyrektor Wydziału, Wydział Architektury i Budownictwa, Urząd Miasta Torunia
15. Reszkowski Edward, Pełnomocnik Zarządu ds. Zrównoważonego Rozwoju, UMWKP, Departament Rozwoju Regionalnego, Wydział Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym
16. Rogatka Krzysztof, urbanista, adiunkt, Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu, Wydział Nauk o Ziemi UMK – Katedra Studiów Miejskich i Rozwoju Regionalnego
17. Skowroński Jan Wojciech, architekt, projektant, wykładowca WSB
18. Sobiech Marcin, geoinformatyk, specjalista GIS, ExGeo Professional Map
19. Stachowski Jan, Doradca Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Departament Rozwoju Regionalnego, Wydział Planowania Strategicznego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
20. Szulc Ewa, KPBPPiR we Włocławku, Kierownik Zespołu
21. Szyda Barbara, asystent, nauczyciel akademicki, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu, Wydział Nauk o Ziemi, UMK
22. Wajer Zbigniew, Pełnomocnik Marszałka ds. Ładu Przestrzennego, Departament Rozwoju Regionalnego, Wydział Planowania Strategicznego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
23. Wincek Adam, mgr inż. architekt, planista

24. Wroński Stanisław, Pełnomocnik Marszałka ds. Dróg Wodnych, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
25. Żółtowska-Gimińska Ksenia, Zastępca Prezesa Zarządu, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu

Załączniki

Załącznik 1. Wykaz złóż kopalin, elektrowni wiatrowych i małych elektrowni wodnych w województwie kujawsko-pomorskim

Tab. 5. Złoża kopalin

Lokalizacja	Stan zagospodarowania zasobów	Rodzaj kopalin	Pow. /km^2/	Wskaźnik /%/	Pow. gminy /km^2/	Gmina/ miasto
powiat aleksandrowski						
Wilkostowo, Wilkostowo I, Grabie, Podgaj	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,09	0,1	131	Aleksandrów Kujawski
Opoki II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		131	Aleksandrów Kujawski
Białe Błota	zaniechane wydobycie	surowce ilaste ceramiki budowlanej	0,04		131	Aleksandrów Kujawski
Nieszawa	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	-	-	10	Nieszawa
Siarzewo I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01	0,03	33	Raciążek
Stary Zbrachlin	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,11	0,2	55	Waganiec
powiat brodnicki						
Kominy IV	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,02	127	Brodnica
Brodnica	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	-		127	m. Brodnica
Wapno k/Brodnicy	zaniechane wydobycie	surowce ilaste ceramiki budowlanej	0,01		127	Brodnica
Mały Głęboczek I i II		kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04	0,04	94	Brzozie
Żmijewko I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,01	134	Zbiczno
powiat bydgoski						
Łochowo	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,3	123	Białe Błota
Zielonka-Trzciniec	eksploatacja	piaski kwarcowe do produkcji cegły wapienno-piaskowej	0,36		123	Białe Błota
Słończ Górny I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01	0,01	125	Dąbrowa Chełmińska

Słończ Górny I	zaniechane wydobycie	złoża torfu	0,01		125	Dąbrowa Chełmińska
Sienno I	eksploatacja	złoża torfu	0,02	0,05	130	Dobrcz
Kozielec	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,05		130	Dobrcz
Koronowo-Przyrzecze I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04	0,03	412	Koronowo
Krąpiewo	zaniechane wydobycie	złoża torfu	0,04		412	Koronowo
Krąpiewo I	eksploatacja	złoża torfu	0,01		412	Koronowo
Stopka II	eksploatacja	surowce ilaste ceramiki budowlanej	0,05		412	Koronowo
Januszkowo I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,01	148	Nowa Wieś Wielka
Bożenkowo II	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,02	102	Osielsko
Kruszyniec A i B, Szczutki I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03	0,07	180	Sicienko
Pawłówek I	zaniechane wydobycie	złoża torfu	0,09		180	Sicienko
Pawłówek III	eksploatacja	złoża torfu	0,01		180	Sicienko
powiat chełmiński						
Brzozowo I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,1	72	Kijewo królewskie
Bajerze I i II, Brzozowo II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,05		72	Kijewo królewskie
Gorzuchowo 1, Pilewice I i II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,16	0,25	99	Stolno
Pilewice III	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,09		99	Stolno
powiat grudziądzki						
Sztynwag 1,2,3,5,6,7,8,9,10 Sztynwag I,II,III, Szynych I i II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,25	0,27	165	Grudziądz
Świerkocin	zaniechane wydobycie	surowce ilaste ceramiki budowlanej	0,18		165	Grudziądz
Ruda I, Sztynwag II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		165	Grudziądz
Zawda I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,01	137	Łasin
powiat golubsko-dobrzyński						
Elgiszewo XIV,XVIII	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03	0,70	101	Ciechocin
Ciechocin II, Elgiszewo II,IV, VI-IX,XI,XIII,	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,61		101	Ciechocin
Elgiszewo XVII, Małszyce I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04		101	Ciechocin
Sokoligóra I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	-	0,03	198	Golub-Dobrzyń
Białkowo I i II	zaniechane	kruszywo naturalne piaski i	0,01		198	Golub-

	wydobycie	żwiry				Dobrzyń
Lisewo I, Podzamek Golubski I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04		198	Golub-Dobrzyń
Nowy Dwór IV,VB,VC, Pruska Łąka I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,1	0,10	141	Kowalewo Pomorskie
Mlewo II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,05		141	Kowalewo Pomorskie
Nowy Dwór IX	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01		141	Kowalewo Pomorskie
powiat inowrocławski						
Dąbrowa Biskupia	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,08	0,05	147	Dąbrowa Biskupia
Kępa Kujawska, Kępa Kujawska II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04	0,04	180	Gniewkowo
Chrząstkowo	zaniechane wydobycie	surowce ilaste ceramiki budowlanej	-		180	Gniewkowo
Godzięba II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04		180	Gniewkowo
Łojewo II-V, VIII, Sikorowo III	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,58	1	172	Inowrocław
Jaronty I, Łojewo I, Sikorowo I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,24		172	Inowrocław
Góra	eksploatacja	sól kamienna	0,85		172	Inowrocław
Grodztwo I, Wróble, Wróble II i III	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,05	0,02	262	Kruszwica
Ludkowo 8,II,IV,V,VI, Wojdal I,II,III, XV,XXIV	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,42		86	Pakość
Wojdal VI-VIII,XXVI	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,1		86	Pakość
Pakość	eksploatacja	margle i wapienie	-		86	Pakość
Pakość	eksploatacja	piaski kwarcowe do produkcji cegły wapienno-piaskowej	-	1,00	86	Pakość
Ludkowo I i VII, Wojdal IX, XI, XII, XX	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,37		86	Pakość
Glinno Wielkie, Glinno Wielkie II i III, Leśnianki, Osiek Wielki I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,1	0,08	120	Rojewo
Dźwierzchno I i II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,11	0,08	136	Złotniki
powiat lipnowski						
Stare Rybitwy I p.A, Stare Rybitwy I p.B	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04	0,04	95	Bobrowniki
Adamowo, Adamowo VII, Nowa Wieś VIII, IX, X, XI	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,39	0,60	74	Chrostkowo
Chrostkowo I i II, Nowa Wieś V	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,07		74	Chrostkowo
Huta Głodowska II,	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i	0,09	0,05	211	Lipno

Krzyżówki I, Ostrowitko II, Rumunki Głodowskie I, Wichowo SG		żwiry				
Huta Głodowska, Krzyżówki, Maliszewo, Ostrowitko I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,09		211	Lipno
Łochocin	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01		211	Lipno
Wólka I i II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04	0,02	179	Skępe
powiat mogileński						
Mielenko VI	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04	1,2	256	Mogilno
Huta Padniewska I,II, Mielenko III	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		256	Mogilno
Mogilno I i II	eksploatacja	sól kamienna	3,07		256	Mogilno
Mielewko	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	-		256	Mogilno
Bławatki I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,05	0,02	185	Strzelno
powiat nakielski						
Iwno I,II, Józefkowo I, Mieczkowo X	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,13	0,10	297	Kcynia
Mieczkowo V,VII, Sipiory I,II, Studzienki II,III	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,17		297	Kcynia
Kcynia III	zaniechane wydobycie	surowce ilaste ceramiki budowlanej	0,01		297	Kcynia
Sipory III	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		297	Kcynia
Paterek IX, IX/2	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,09	187	Nakło n. Notecią
Nakło n. Notecią I, Paterek III,V, Rozwarzyn	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,08		187	Nakło n. Notecią
Potulice I, Rozwarzyn 1	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,07		187	Nakło n. Notecią
Słonawki 3,4	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03	0,05	332	Szubin
Słonawki	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,15		332	Szubin
Kowalewo I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	-		332	Szubin
powiat radziejowski						
Koszczały, Smarglin I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,13	0,30	71	Dobre
Koszczały – Smarglin, Smarglin II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,07		71	Dobre
Bycz	zaniechane	kruszywo naturalne piaski i	0,02	0,01	139	Piotrków

	wydobycie	żwiry				Kujawski
Opatowice – Radziejów	zaniechane wydobycie	piaski kwarcowe do produkcji cegły wapienno-piaskowej	0,41	0,44	93	Radziejów
Wyrobki I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	-	-	103	Topólka
powiat rypiński						
Huta Chojno, Huta Chojno – RS, Huta Chojno dz. 105/3	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,37	0,31	141	Rogowo
Nowy Kobrzyniec, Huta Chojno - RK	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,06		141	Rogowo
Rogówko, Świeżany II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		141	Rogowo
Stępowo VII,VIII	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03	0,07	132	Rypin
Puszcza Miejska p.A i B, Stępowo IV i V, Zakrocz	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,06		132	Rypin
Lamkowizna 4	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,30	93	Wąpielsk
Lamkowizna 2, Radziki II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,26		93	Wąpielsk
powiat sępoleński						
Kamień Krajeński I,II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03	0,02	163	Kamień Krajeński
Iłowo-Diabli Kąt	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,05	0,03	229	Sępólno Krajeńskie
Wiśniewa	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		229	Sępólno Krajeńskie
Iłowo II	zaniechane wydobycie	kreda jeziorna i kreda pisząca	0,01		229	Sępólno Krajeńskie
Jaszkowo I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,01	163	Sośno
Puszcza I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01	0,03	236	Więcbork
Zakrzewska Osada I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,06		236	Więcbork
powiat świecki						
Górna Grupa III/A, Grupa VI,VII,X	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,10	0,60	112	Dragacz
Górna Grupa III,VII, Grupa, Grupa VIII, Mniszek IV	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,23		112	Dragacz
Dolna Grupa 1, Grupa V, Górna Grupa V	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,35		112	Dragacz
Dąbrówka I	eksploatacja	złoża torfu	0,02	0,02	108	Drzycim
Kozłowo IV	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	-	0,07	175	Świecie
Kozłowo II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01		175	Świecie
Kozłowo IV	eksploatacja	surowce ilaste ceramiki	0,04		175	Świecie

		budowlanej				
Przechowo	zaniechane wydobycie	surowce ilaste ceramiki budowlanej	0,03		175	Świecie
Dworzysko I i II	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04		175	Świecie
powiat toruński						
Dźwierzno AT,I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,36	0,39	180	Chełmża
Kiełbasin IV,S,S2,VI	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,14		180	Chełmża
Dźwierzno II, Kiełbasin S1	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,21		180	Chełmża
Jedwabno I, Mierzynek I, Młyniec XXIII, Młyniec XXXII , XXXIX, XXXV, XXXVI, XXXVIII XXXVII-Pole C, XXXX, Młyniec-Jedwabno III, Nowa Wieś IV	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,11	0,52	106	Lubicz
Krobia, Mierzynek I - Pole C/2,II,III, Młyniec,I,I-B,II ,III,IV, IX, VIII, X, XI, XII, XIII, XV, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXIX, XXVII, XXX, XXXI, Młyniec-Jedwabno I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,38		106	Lubicz
Lubicz	zaniechane wydobycie	surowce ilaste ceramiki budowlanej	0,05		106	Lubicz
Młyniec XIV, XXVIII, XXXVII-Pole A	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		106	Lubicz
Kamionki Duże I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,20	0,18	127	Łysomice
Kamionki Duże III	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03		127	Łysomice
Szembekowo II	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01	0,06	162	Obrowo
Józefowo II-V, Sąsieczno I, Szembekowo I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,09		162	Obrowo
Czarne Błoto I/1 ,2, Pędzewo II,IV	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,14	0,15	178	Zławieś Wielka
Gutowo I,II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,10		178	Zławieś Wielka
Pędzewo I i III	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03		178	Zławieś Wielka
miasto Toruń						
Rudak I	eksploatacja	surowce ilaste ceramiki budowlanej	O,12	0,29	116	Toruń
Rudak I-poligon	zaniechane wydobycie	surowce ilaste ceramiki budowlanej	0,20		116	Toruń
Kaszczorek I	złoże zagospodarowane,	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		116	Toruń

	eksploatowane okresowo					
powiat tucholski						
Iwiec I	zaniechane wydobycie	złoża torfu	0,02	0,01	252	Cekcyn
Cierplewo I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04	0,02	163	Lubiewo
Kęsowo II,III	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,13	0,30	109	Kęsowo
Piastoszyn I	zaniechane wydobycie	kreda jeziorna i kreda pisząca	0,14		109	Kęsowo
Piastoszyn I	eksploatacja	złoża torfu	0,06		109	Kęsowo
Linówek	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,01	175	Śliwice
Tuchola III,IV,IVA	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,18	0,09	240	Tuchola
Tuchola,I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04		240	Tuchola
powiat włocławski						
Kurowo Kolonia, OknaII	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,05	0,21	107	Baruchowo
Okna, Patrówek I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,05		107	Baruchowo
Grodno I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,13		107	Baruchowo
Otmianowo	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,58	78	Boniewo
Kaniewo, Kaniewo II	zaniechane wydobycie	kreda jeziorna i kreda pisząca	0,43		78	Boniewo
Kaniewo, Kaniewo II	zaniechane wydobycie	złoża torfu	-		78	Boniewo
Machnacz I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,38	151	Brześć Kujawski
Stary Brześć	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,06		151	Brześć Kujawski
Wieniec ABC	eksploatacja	borowina	0,04		151	Brześć Kujawski
Rumaki	zaniechane wydobycie	surowce ilaste ceramiki budowlanej	0,23		151	Brześć Kujawski
Aleksandrowo I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,22		151	Brześć Kujawski
Borzymowice III	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,05	0,05	100	Choceń
Mstowo	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01	0,01	122	Chodecz
Gąbinek 2,3,IV	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,09	0,22	69	Lubanie
Bodzia I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03		69	Lubanie
Probostwo Dolne, Probostwo Dolne I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03		69	Lubanie
Beszyn II, Kamienna,II, Rutkowice	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,22	0,28	151	Lubień Kujawski
Beszyn I, Kanibród I, Krzewie II, Modlibórz II, Szewo	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,19		151	Lubień Kujawski

Modlibórz, Modlibórz III	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01		151	Lubień Kujawski
Skoki II - Dąb Mały	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,61	0,45	220	Włocławek
Ludwinowo I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,06		220	Włocławek
Kruszyn, Kruszyn I, Skoki Duże I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,31		220	Włocławek
powiat wąbrzeski						
Niedźwiedź 1	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01	0,03	86	Dębowa Łąka
Lipnica I	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		86	Dębowa Łąka
Czystochleb, Jaworze VII/1, Małe Radowiska	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,07	0,09	201	Wąbrzeźno
Jaworze I,II,III,VI, Orzechowo I	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,10		201	Wąbrzeźno
Jaworze V	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02		201	Wąbrzeźno
powiat żniński						
Złotowo IV,V,VI	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,06	4,95	121	Barcin
Złotowo,II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,03		121	Barcin
Barcin, Piechcin	eksploatacja	margle i wapienie	5,33		121	Barcin
Barcin, Piechcin	eksploatacja	piaski kwarcowe do produkcji cegły wapienno-piaskowej	0,47		121	Barcin
Sadłogószcz III, Zalesie Barcińskie V	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,10		121	Barcin
Obudno I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,01	136	Gąsawa
Żuzoły II/3,III	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,04	0,11	131	Janowiec Wielkopolski
Żuzoły I,II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,10		131	Janowiec Wielkopolski
Jeżewo I, Nowe Dąbie II,X	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,37	0,80	167	Łabiszyn
Łabiszyn,I, Łabiszyn-Wieś, Załachowo VI, Smogorzewo II,III	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,47		167	Łabiszyn
Nowe Dąbie VII	eksploatacja	złoża torfu	-		167	Łabiszyn
Annowo II, Jeżewo II, Nowe Dąbie V, VII, VIII, IX, Pszczółczyn I dz. nr 57 i 60, Załachowo VIII	złoże zagospodarowane, eksploatowane okresowo	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,50		167	Łabiszyn
Jaroszewo I	eksploatacja	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,02	0,01	251	Żnin
Wawrzynki II	zaniechane wydobycie	kruszywo naturalne piaski i żwiry	0,01		251	Żnin

Tab. 6. Odnawialne źródła energii – elektrownie wiatrowe

Powiat	Liczba elektrowni	Wskaźnik /%/	Powierzchnia gminy /km^2/	Gmina
aleksandrowski				
	17	13	131	Aleksandrów Kujawski
	9	8	107	Bądkowo
	6	9	68	Koneck
	6	60	10	m. Nieszawa
	16	48	33	Raciążek
	8	15	55	Waganiec
	5	7	76	Zakrzewo
	67			razem
brodnicki				
	1	1	83	Bartniczka
	13	10	127	Brodnica
	2	1	135	Jabłonowo Pomorskie
	8	11	75	Osiek
	24			razem
bydgoski				
	5	4	125	Dąbrowa Chełmińska
	3	0.7	412	Koronowo
	3	2	180	Sicienko
	2	1	175	Solec Kujawski
	13			razem
chełmiński				
	1	0,9	113	Chełmno
	1	1	72	Kijewo Królewskie
	2	2	86	Lisewo
	1	1	70	Papowo Biskupie
	8	8	99	Stolno
	6	8	73	Unisław
	20			razem
grudziądzki				
	6	5	124	Gruta
	2	1	137	Łasin
	19	21	91	Radzyń Chełmiński
	23	24	95	Świecie n/Osą
	50			razem
golubsko-dobrzyński				
	3	3	101	Ciechocin
	6	3	198	Golub-Dobrzyń
	3	4	81	Radomin
	1	1	84	Zbójno
	13			razem
inowrocławski				
	14	10	147	Dąbrowa Biskupia
	4	2	180	Gniewkowo
	14	8	172	Inowrocław
	3	3	92	Janikowo
	22	8	262	Kruszwica
	31	36	86	Pakość
	2	2	120	Rojewo

	7	5	136	Złotniki Kujawskie
	97			razem
lipnowski				
	5	7	74	Chrostkowo
	33	29	115	Dobrzyń nad Wisłą
	10	10	98	Kikół
	8	4	211	Lipno
	1	0,5	179	Skępe
	57			razem
mogileński				
	4	2	256	Mogilno
	7	4	185	Strzelno
	11			razem
nakielski				
	5	2	297	Kcynia
	1	0,3	332	Szubin
	6			razem
radziejowski				
	8	11	73	Bytoń
	12	17	71	Dobre
	11	9	122	Osięciny
	29	21	139	Piotrków Kujawski
	39	42	93	Radziejów
	8	8	103	Topólka
	107			razem
rypiński				
	2	1	141	Rogowo
	9	7	132	Rypin
	1	1	94	Wąpielsk
	12			razem
sępoleński				
	2	0,8	236	Więcbork
świecki				
	1	0,6	156	Jeżewo
toruński				
	5	3	180	Chełmża
	6	4	170	Czernikowo
	3	4	84	Łubianka
	1	0,6	162	Obrowo
	4	2	178	Zławieś Wielka
	19			razem
tucholski				
	1	0,9	109	Kęsowo
	2	0,8	240	Tuchola
	3			razem
włocławski				
	2	2	107	Baruchowo
	3	4	78	Boniewo
	14	9	151	Brześć Kujawski
	2	2	100	Choceń
	4	3	122	Chodecz
	12	16	73	Fabianki
	4	3	132	Izbica Kujawska
	4	3	115	Kowal
	5	7	69	Lubanie
	24	16	151	Lubień Kujawski
	11	7	148	Lubraniec
	85			razem
wąbrzeski				
	1	1	86	Dębowa Łąka
	4	5	86	Książki

	4	3	120	Płużnica
	1	0,5	201	Wąbrzeźno
	10			razem
żniński				
	11	9	121	Barcin
	5	2	251	Żnin
	16			razem

Opracowanie własne na podstawie danych: Urzędu Regulacji Energetyki wg stanu na 30.06.2016r., danych Starostw Powiatowych, Urzędów Gmin, BDL, *www.mapy.infoteren.pl/sozologiczna*

Tab. 7. Odnawialne źródła energii – małe elektrownie wodne o mocy do 1MW

Powiat	Rodzaj energii	Liczba elektrowni	Wskaźnik /%/	Pow. gminy /km^2/	Gmina
brodnicki	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	1,2	83	Bartniczka
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	2	1,6	120	Górzno
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,7	134	Zbiczno
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	1	102	Osielsko
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	2	1,6	123	Białe Błota
m. Bydgoszcz	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	4	2,3	176	m. Bydgoszcz
grudziądzki	elektrownia wodna przepływowa do 1 MW	1	0,9	116	Rogóźno
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,8	124	Gruta
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	2	2,1	95	Świecie n/Osą
m. Grudziądz	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	2	3,4	58	m. Grudziądz
golubsko-dobrzyński	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	2	1	198	Golub-Dobrzyń
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,9	101	Ciechocin
lipnowski	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,5	211	Lipno
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,6	179	Skępe
nakielski	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,7	150	Mrocza
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,7	154	Sadki
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,3	297	Kcynia
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,5	187	Nakło n/Notecią
świecki	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	3	1,4	210	Osie
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	2	1,3	156	Jeżewo
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	3	1,7	175	Świecie
	elektrownia wodna przepływowa do 1	1	0,5	201	Warlubie

	MW				
tucholski	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,6	163	Lubiewo
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	2	1,5	136	Gostycyn
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	2	1,1	175	Śliwice
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW i do 1 MW	3	1,3	240	Tuchola
włocławski	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,7	148	Lubraniec
	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	1	0,5	220	gm. Włocławek
żniński	elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW	3	1.8	167	Łabiszyn

Opracowanie własne na podstawie danych: RZGW, BDL;

Załącznik 2. Kierunki i programy sformułowane w celach strategicznych SRW, związane z ładem przestrzennym

I. Cel: Gospodarka i miejsca pracy.

Kierunki: 1) Rozwój przestrzeni inwestycyjnej; 2) Rozwój powierzchni biurowych w Bydgoszczy i Toruniu; 3) Rozwój gospodarczy w sektorze odnawialnych źródeł energii; 4) Rozwój uzdrowisk i sektora związanego z poprawą stanu zdrowia; 5) Rozwój turystyki; 6) Rozwój funkcji konferencyjno-wystawienniczo-targowej. Programy: 1) Wykorzystanie obszarów zdegradowanych i terenów przemysłowych na cele tworzenia przestrzeni inwestycyjnych; 2) Rozwój specjalnych stref ekonomicznych.

II. Cel: Dostępność i spójność.

Kierunki: 1) Zapewnienie dostępności zewnętrznej województwa za pomocą dróg krajowych i wojewódzkich; 2) Rozwój sieci drogowych o podstawowym znaczeniu dla spójności wewnętrznej województwa; 3) Tworzenie warunków dla budowy i modernizacji dróg lokalnych; 4) Usprawnienie systemów transportowych największych miast i obszarów podmiejskich Bydgoszczy, Torunia, Włocławka, Grudziądza i Inowrocławia; 5) Budowa obwodnic miejscowości w przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich; 6) Poprawa infrastruktury stacji i przystanków kolejowych dla zdolności przeładunkowych i obsługi pasażerskiej oraz rozwój ich zdolności do pełnienia roli węzłów multimodalnych w transporcie pasażerskim; 7) Rewitalizacja dróg wodnych dla celów transportowych i turystycznych; 8) Rozwój sieci dróg rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych o znaczeniu transportowym.

Programy: 1) Realizacje dróg ekspresowych, przebudowy dróg krajowych i budowy obwodnic; 2) Podjęcie prac studialnych na rzecz realizacji przepraw drogowych w związku z kompleksowym zagospodarowaniem doliny Wisły; 3) Identyfikacja, budowa i modernizacja sieci dróg lokalnych kluczowych dla spójności województwa; 4) Poprawa dostępności północnej i zachodniej części województwa; 5) Realizacja projektu „BiT-City II"; 6) Podjęcie działań na rzecz stworzenia technicznych możliwości dla transportowego i turystycznego wykorzystania dróg wodnych: E-40 (rewitalizacja drogi E-40) oraz E-70 (w ramach Wielkiej Pętli Wielkopolski – rewitalizacja drogi E-70); 7) Utworzenie platformy multimodalnej w rejonie Solca Kujawskiego – Bydgoszczy Łęgnowa; 8) Opracowanie i

wdrożenie zintegrowanego systemu regionalnego transportu publicznego oraz transportu podmiejskiego („transport aglomeracyjny") w obszarach funkcjonalnych: Bydgoszczy-Torunia oraz Włocławka, Grudziądza i Inowrocławia; 9) Rozpoczęcie prac studialnych związanych z realizacją szybkiego połączenia szynowego Bydgoszczy i Torunia („tramwaj regionalny").

III. Cel: Aktywne społeczeństwo i sprawne usługi.

Kierunki: 1. Rewitalizacja miast, wsi i obszarów zdegradowanych.

IV. Cel: Nowoczesny sektor rolno-spożywczy

Kierunki: 1) Poprawa przyrodniczych warunków realizacji produkcji rolnej, w tym poprawa gospodarki wodnej w rolnictwie; 2) Ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Programy: 1) Identyfikacja strategicznego zasobu rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz ustanowienie zasad jego ochrony; 2) Rozwój systemów małej retencji; 3) Rozwój i odbudowa sieci melioracji.

V. Cel: Bezpieczeństwo.

Kierunki: 1) Kompleksowe zagospodarowanie doliny Wisły; 2) Zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego; 3) Rozwój systemów monitoringu, ostrzegania i reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; 4) Poprawa sprawności funkcjonowania służb ratownictwa medycznego, straży pożarnej, policji i innych służb publicznych i społecznych bezpieczeństwa życia i mienia; 5) Poprawa bezpieczeństwa transportu; 6) Wzmacnianie i promowanie postaw obywatelskich; 7) Rozwój inteligentnych systemów transportowych (ITS); 8) Rozwój badań dotyczących opracowania innowacyjnych systemów identyfikacji zagrożeń i zarządzania bezpieczeństwem.

Programy: 1) Budowa stopnia wodnego poniżej Włocławka; 2) Przygotowanie dokumentacji dla realizacji stopni wodnych poniżej Torunia i w rejonie Chełmna; 3) Budowa i modernizacja urządzeń zabezpieczających przed powodzią.

V. Cel: Sprawne zarządzanie

Kierunki: 1) Poprawa zarządzania przestrzenią województwa; 2) Zwiększenie partycypacji społecznej w procesach rozwoju lokalnego i regionalnego; 3) Wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego; 4) Poprawa efektywności energetycznej; 5) Propagowanie zrównoważonego „zielonego" budownictwa. Programy: 1) Wykonanie kompleksowej inwentaryzacji i waloryzacji zasobów przyrodniczych województwa; 2) Opracowanie i wdrożenie regionalnych standardów w dziedzinie ładu przestrzennego; 3) Opracowanie i wdrożenie przestrzennych założeń eksploatacji kopalin jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa; 4) Opracowanie i wdrożenie przestrzennych założeń rozwoju OZE („Przestrzeń dla OZE") jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa oraz wspierania rozwoju OZE dostosowanych do walorów środowiskowych; 5) Wdrożenie projektu „Infostrada Kujaw i Pomorza"; 6) Cyfryzacja danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego; 7) Wykonanie diagnozy stanu ładu przestrzennego w województwie; 8) Budowa regionalnego portalu informacji przestrzennej; 9) Utworzenie portalu „Przyjazna przestrzeń"; 10) Realizacja projektu „Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni".

VI. Cel: Tożsamość i dziedzictwo

Kierunki: 1) Zachowanie oraz promocja dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego regionu; 2) Wsparcie działań ratowniczych tradycyjnej kultury wiejskiej, ginących zawodów, cudów architektury, przyrody, powstających drobnych kolekcji, zbiorów muzealnych i skansenów, będących częścią środowiska kulturowego województwa.

Załącznik 3. Wybrane prace Zespołu ds. Ładu Przestrzennego

Tab. 8. Prace Zespołu ds. Ładu Przestrzennego

Data Spotkania	Tematyka spotkania	Wnioski
29 listopada 2012 r. 12 grudnia 2012 r. 14 stycznia 2013 r.	Spotkania kształtujące koncepcję i sposób działania w zakresie ładu przestrzennego województwa	- wnioski ze spotkania (propozycje do SRW): szeroko pojęta edukacja, dokształcanie urzędników odpowiedzialnych za rozwój przestrzenny województwa, promowanie dobrych praktyk z zakresu ładu przestrzennego, praktyczne wykorzystanie prac magisterskich i doktoranckich
19 marca 2014 r.	Propozycje dotyczące sposobu i zakresu działań w obszarze ładu przestrzennego województwa	- określenie ram merytorycznych i praktycznych dla ładu przestrzennego dla województwie - nawiązanie do SRW oraz RPO - określenie terminu opracowania programu zawiązanego z SRW do połowy 2015 r. - propozycja dot. uaktywnienia w kwestii ładu stowarzyszeń NGO
14 kwietnia 2014 r.	Ład Przestrzenny a środki ochrony krajobrazu	- propozycja sporządzenia „katalogu niemocy" – zestawienie działań niekorzystnych dla krajobrazu - propozycja aktualizacji prawa ochrony środowiska o wypracowane wnioski dot. ładu przestrzennego - propozycja uruchomienia środków z RPO w kształtowaniu ładu przestrzennego
28 listopada 2014 r.	Wydanie przez Marszałka zarządzenia powołującego Zespół ds. Ładu przestrzennego	- określenie zakresu działań oraz składu Zespołu ds. Ładu Przestrzennego
4 grudnia 2014 r.	Pierwsze spotkanie powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego	- przedstawienie wcześniejszych prób poruszania tematyki ładu przestrzennego w województwie - działania związane z SRW - podstawy tworzenia przyszłej polityki ładu przestrzennego (konkursy architektoniczne) - określenie sfer działania w kwestii ładu przestrzennego (edukacja, informacja, realizacja – kwestia finansowania) - organizacja prac zespołu
13 stycznia 2015 r.	Drugie spotkanie powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego	- przedstawienie zasad działania zespołu oraz spraw organizacyjnych - określenie daty (30 marca 2015 r.) realizacji kryteriów będących wytycznymi załączonymi do RPO - zaakceptowano propozycje włączenia do współpracy osób z różnych środowisk (np.: nauka, społeczeństwo, architektura, planistyka) - sporządzenie podziału zespołu na robocze grupy tematyczne - ustalenia dot. kolejnego spotkania zespołu

4 lutego 2015 r.	Trzecie spotkanie powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego	- spotkanie rozszerzonego zespołu o organizacje pozarządowe i jednostki zewnętrzne ok. 50 osób. - wystąpienie P. dyr Barbary Jesionowskiej odnośnie powiązania ładu przestrzennego i RPO - naświetlenie istotności konkurów architektonicznych dla ładu przestrzennego - dyskusja na temat formy przyszłych warsztatów (nowy podział na grupy robocze i obszary tematyczne)
10 marca 2015 r.	Spotkanie robocze powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego	- pierwsze propozycje kryteriów do RPO - gromadzenie propozycji uszczegółowienia RPO z zakresu ładu przestrzennego - ustalenie kolejnego spotkania roboczego w celu szczegółowego omówienie materiałów zaproponowanych do zawarcia w RPO
18.marca 2015 r.	Spotkanie robocze powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego	- przedstawienie ogólnej definicji ładu przestrzennego przez dr. Leszka Kozłowskiego - prezentacja proponowanych kryteriów uszczegóławiających RPO w zakresie ładu przestrzennego (dyskusja ekspercka) - propozycja formy warsztatów
26 marca 2015 r.	Spotkanie warsztatowe powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego wraz z dodatkowymi jednostkami i zaproszonymi przedstawicielami środowisk zawodowych związanych z planowaniem przestrzennym	- przedstawienie efektów dotychczasowych działań - drobna korekta wypracowanych wniosków
4 listopada 2015 r.	Spotkanie warsztatowe powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego wraz z przedstawicielami wybranych jednostek	Spotkaniu poświęcone tematowi stanu ładu przestrzennego w Regionie Kujaw i Pomorza: Diagnoza Prospektywna - Identyfikacja i ocena
17 listopada 2015 r.	Spotkanie warsztatowe powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego wraz z zaproszonymi ekspertami	Motywem przewodnim opracowania będzie hasło: „Ład przestrzenny wyrazem ładu społecznego i zrównoważonego rozwoju”. Idea programu: Wszelkie działania Samorządu Województwa w zakresie polityki przestrzennej i przyszłego programu/planu działań w kierunku poprawy zarządzania przestrzenią województwa mają na celu kształtowanie ładu przestrzennego. Do osiągnięcia zamierzonych efektów niezbędne będzie zastosowanie innowacyjnych, interaktywnych narzędzi informatycznych a także zapewnienie szerokiej i rzeczywistej partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego.

29 grudnia 2015 r.	Uczestnicy Spotkania: Małgorzata Walter - dyr. Departamentu Środowiska Rafał Pietrucień - dyr. Departamentu Rozwoju Regionalnego Andrzej Potoczek - naczelnik wydziału planowania strategicznego i przestrzennego Zbigniew Wajer - pełnomocnik marszałka ds. ładu przestrzennego	- Zmiana terminu opracowania z przyjętego wstępnie I kwartału 2017 r. na IV kwartał 2016 r (do 15 listopada 2016 r.- odbiór pracy), ze względu na przyjęcie już przez Sejmik WPI (Wieloletniego planu Inwestycyjnego). - Zwrócenie szczególnej uwagi na metodologię diagnozy prospektywnej (metoda badań, ocena, rekomendacje, wnioski itp.). - Zwrócenie uwagi na dopracowanie kryteriów ładu przestrzennego (standardy) dla potrzeb RPO i innych programów dla przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych.
15 stycznia 2016 r	Spotkanie warsztatowe powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego wraz z zaproszonymi gośćmi, w tym z KPBRPiR.	- Ustalenie ostatecznego na dzień 15 Stycznia 2016 r. zakresu opracowania pn: Ład przestrzenny województwa kujawsko-pomorskiego - diagnoza z założeniami programu jego kształtowania Ład przestrzenny wyrazem ładu społecznego i zrównoważonego rozwoju
9 lutego 2016 r.	Spotkanie warsztatowe powołanego przez Marszałka Zespołu ds. Ładu Przestrzennego wraz z zaproszonymi ekspertami.	Prace nad kształtem i zakresem Zapytania Ofertowego dla zlecenia opracowania pn: Ład przestrzenny województwa kujawsko-pomorskiego. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania.
25 lutego 2016 r.	Spotkanie warsztatowe	Dyskusja programowa dotycząca doprecyzowania zakresu zleconego opracowania.
15 września 2016 r.	Seminarium poświęcone problemom metodologii badania i oceny ładu przestrzennego z udziałem zaproszonych ekspertów	Seminarium w połowie terminu do zakończeni projektu.

26 października 2016 r.	Konferencja „Ład przestrzenny. Pomiędzy teorią a praktyką kształtowania przestrzeni”	Przedstawienie wyników prac nad zagadnieniem ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim oraz dyskusja nad metodologią identyfikacji, oceny i monitorowania zmian ładu przestrzennego: • metody i narzędzia analizy stanu przestrzeni; • identyfikacja obszarów ładu przestrzennego i zagrożonych niełademem; • przyczyny, uwarunkowania i skutki niełądu; • przykłady praktyk pozytywnie i negatywnie oddziałujących na przestrzeń; • zasady kształtowania ładu i rekomendacje dla instytucji odpowiedzialnych za porządek przestrzenny
8 listopada 2016 r.	Seminarium poświęcone zagadnieniu relacji planowania regionalnego i lokalnego w ramach pożądanego modelu planowania i zagospodarowania przestrzennego	• omówienie możliwości i przykłady działań i zmian, zwłaszcza zakres oraz relacje regionalnego planu z innymi poziomami planowania; • pokazanie możliwych i potrzebnych nowe rozwiązań, nie ograniczonych wadliwymi regulacjami naszych ustaw, np. sformułowanie projektu wiążących wytycznych dla gmin, o których jest mowa w Stanowisku Konwentu Marszałków, które zapewnią realizację polityki regionalnej i krajowej"; • sformułowanie rekomendacji dotyczące "podjęcia potrzebnych prac badawczych

Załącznik 4. Służby planowania przestrzennego w Polsce

Tab. 9. Biura planowania przestrzennego w Polsce w 2014 i 2016 r.

Lp.	Województwo	Forma organizacyjna planowania przestrzennego (tylko biura planowania przestrzennego)	Stan na:	
			I kw 2014	IV kw 2016
1	dolnośląskie	Dolnośląski Instytut Rozwoju Terytorialnego	istnieje	istnieje
2	kujawsko-pomorskie	Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku + 2 oddziały	istnieje	istnieje
3	lubelskie	Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie + 3 oddziały terenowe	Istnieje	nie istnieje
4	lubuskie		nie istnieje	nie istnieje
5	łódzkie	Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi	Istnieje	Istnieje
6	mazowieckie	Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie + 5 oddziałów zamiejscowych	Istnieje	Istnieje
7	małopolskie		nie istnieje	nie istnieje
8	opolskie		nie istnieje	nie istnieje
9	podkarpackie	Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego w Rzeszowie + 2 oddziały zamiejscowe	istnieje	istnieje
10	podlaskie	Podlaskie Biuro Planowania Przestrzennego w Białymstoku + 1 biuro terenowe	istnieje	istnieje
11	pomorskie	Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego	istnieje	istnieje
12	śląskie		nie istnieje[95]	nie istnieje
13	świętokrzyskie	Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach	istnieje	istnieje
14	warmińsko-mazurskie	War-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie + 1 oddział zamiejscowy	Istnieje	istnieje
15	wielkopolskie	Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu	istnieje	istnieje
16	zachodniopomorskie	Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej w Szczecinie	istnieje	istnieje

[95] Pomocniczo dla departamentu – tylko oddziały Biuro Planowania Przestrzennego w Częstochowie, Biuro Planowania Przestrzennego w Bielsku-Białej.

Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim

Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania

ISBN 978-83-940411-5-1



Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
Departament Rozwoju Regionalnego

2016