

Maciej Nowak

PLANISTYCZNE ASPEKTY POLITYKI PRZESTRZENNEJ W GMINACH PRZYGRANICZNYCH SZCZECIŃSKIEGO OBSZARU METROPOLITALNEGO

Abstrakt. Artykuł przedstawia zawartą w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego politykę przestrzenną w gminach wchodzących w skład strefy zewnętrznej szczecińskiego obszaru metropolitalnego, będących jednocześnie gminami przygranicznymi. Bliskość metropolii warunkuje większy popyt na grunty o przeznaczeniu mieszkaniowym. Ponadto przygraniczne gminy metropolitalne powinny być też otwarte na funkcję usługową.

Słowa kluczowe: obszar metropolitalny, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, nieruchomości

Wprowadzenie

Polityka przestrzenna prowadzona przez gminę ma istotny wpływ na formułę i zakres zagospodarowania zlokalizowanych w tej gminie nieruchomości. Szczególnie istotne są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uznawane za jeden z instrumentów gospodarki nieruchomościami¹. Należy ponadto wskazać, że plany te są powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego, mają więc znaczenie również z punktu widzenia skutków prawnych, z którymi się wiążą.

Powyższa konkluzja stanowi podstawę pogłębionych badań istniejącej oraz proponowanej optymalnej formuły związanej z polityką przestrzenną w gminach w całej Polsce. Tematem niniejszego artykułu jest polityka przestrzenna w gminach przygranicznych obszaru metropolitalnego. Warto wskazać, że w wyodrębnionych w Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju² (ale również w programie badawczym ESPON) propozycjach, jedynym obszarem metropolitalnym obejmującym gminy przygraniczne jest w chwili obecnej szczeciński obszar metropolitalny. Przedmiotem badań są więc położone na tym obszarze gminy przygraniczne Dobra Szczecińska oraz Kołbaskowo³. Obie gminy są do siebie pod wieloma względami podobne. Artykuł odnosi się do polityki przestrzennej realizowanej od roku 2003, na mocy obowiązującej od tego roku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Argumentem przemawiającym za takim wyborem okresu badań jest między innymi to, że dopiero we wskazanej ustawie po raz pierwszy w polskim

¹ T. Topczewska, W. Siemiński, *Gospodarka gruntami w gminie*, Difin, Warszawa 2003, s. 13-17.

² *Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Studia Regionalne i Lokalne”, wyd. specjalne, t. II/2006, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 97-100.

³ Wskazane gminy zostały zaliczone do szczecińskiego obszaru metropolitalnego na podstawie Planu zagospodarowania przestrzennego Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, stanowiącego integralną część planu zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego.

prawie pojawiło się pojęcie obszaru metropolitalnego. Zwrócono także uwagę na zmiany występujące od roku 2008, związane z otwarciem granic.

Polityka przestrzenna na obszarach metropolitalnych w Polsce

Polityka przestrzenna prowadzona w obszarach metropolitalnych jest szczególnie istotna. Wskazać należy, że w chwili obecnej na poziomie ustawowym nie ma klarownych propozycji związanych z syntetycznym zagospodarowaniem przestrzennym obszarów metropolitalnych. Nawet obowiązek umieszczenia w planach zagospodarowania przestrzennego województw jako integralnych części planów zagospodarowania obszarów metropolitalnych jest niewystarczający, przede wszystkim z uwagi na brak określenia dalszych instrumentów zarządzania takimi obszarami. W chwili obecnej natomiast dyskusja na temat obszarów metropolitalnych w polskim prawie wciąż nie kończy się jasnymi konkluzjami⁴. W literaturze wskazuje się jednak, że prowadzona na obszarach metropolitalnych polityka przestrzenna powinna zapewniać zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy oraz kontrolę procesów urbanizacji i racjonalną gospodarkę gruntami, a jednocześnie służyć wzrostowi konkurencyjności całego obszaru metropolitalnego⁵. Ponadto zasadniczym celem planowania powinno być opanowanie skutków metropolizacji i osiągnięcie zdolności kontrolowania i sterowania procesami metropolizacji, a także prognozowanie rozwoju kierunków procesów przestrzennych⁶.

W związku z powyższym nic nie stoi na przeszkodzie, by gminy wypracowały własne, odnoszące się do danej specyfiki koncepcje polityki przestrzennej⁷. W tym kontekście bardzo ważne jest doprecyzowanie profilu gminy. J. Pasieczny wyróżnia gminy o profilu rolniczym, przemysłowym, mieszkaniowym, turystycznym, usługowym oraz gminy bez profilu. Analizowane gminy są najbliższe profilowi mieszkaniowemu (gmina Dobra) oraz usługowemu (gmina Kołbaskowo). Kształtowanie się profilu mieszkaniowego rzadko ma charakter planowy, zazwyczaj jest procesem chaotycznym. W takich wypadkach bardzo często występuje chaos przestrzenny spowodowany brakiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a nawet ich istnienie często nie zapobiega takiemu chaosowi. Z kolei w gminach o profilu usługowym świadczone są usługi ważne dla metropolii: powstają nieduże firmy budowlane, przedsiębiorstwa produkcyjne a także nowoczesne centra handlowe.

W tabeli 1 wskazano najważniejsze czynniki utrwalające dany profil gminy. Wskazać należy, że w kontekście optymalnego funkcjonowania obszarów metropolitalnych, jak zaznaczono powyżej, ważne jest nie tylko utrzymanie danego profilu gminy, ale również dbałość o konkurencyjność całego obszaru metropolitalnego. Podkreślić trzeba, że co do zasady małe ośrodki znajdujące się na obszarach metropolitalnych wzmacniają ich konkurencyjność poprzez rozwój funkcji mieszkaniowej oraz działalności gospodarczej,

⁴ M. Lackowska, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce...* [4], s. 141-147.; M. Nowak, *Polskie obszary metropolitalne...* [6], s. 18-28.

⁵ T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie...* [5], s. 25.

⁶ D. Drzazga, *Planowanie i zarządzanie...* [2], s. 45.

⁷ J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej* [8], s. 28.

zwłaszcza w zakresie działań związanych z gospodarką opartą na wiedzy⁸. Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych funkcji, wskazuje się na konieczność tworzenia nowoczesnych centrów handlowo-usługowych a także placówek infrastruktury społecznej. Na drugą funkcję może mieć wpływ odpowiednia polityka inwestycyjna.

Tabela 1. Najważniejsze czynniki utrwalające profil gminy

Profil mieszkaniowy	Profil usługowy
<ul style="list-style-type: none"> – dostęp do terenów pod budownictwo mieszkaniowe – dobra infrastruktura techniczna i transportowa w gminie – wzrost dochodów gminy przyczyniający się do niezbędnych inwestycji – powstawanie miejsc pracy na terenie gminy lub w jej sąsiedztwie – rozwój usług dla mieszkańców oraz infrastruktury wypoczynkowej – sprawnie działające gminne instytucje zajmujące się obsługą mieszkańców i inwestorów 	<ul style="list-style-type: none"> – wysoki popyt na produkty i usługi wytwarzane na terenie gminy, płynący z pobliskiej metropolii – zagospodarowanie terenu utrudniające prowadzenie innej działalności gospodarczej na szeroką skalę – wypychanie przez metropolię niektórych usług i branż – tradycje świadczenia określonych usług na danym terenie – wysoki poziom przedsiębiorczości wśród mieszkańców – relatywnie wysokie dochody gminy czerpane z profilu – dogodne położenie i efektywna infrastruktura transportowa

Na podstawie: J. Pasieczny, *Profile gmin w Polsce ...* [9], s. 195, 220-221.

Osobna kwestia to przygraniczne położenie gmin. Jak wskazują H. Glinkowski i J. Szlachta, teren przygraniczny to pas o szerokości 15-20 km⁹. E. Nowińska zaznacza, że granice administracyjne bardzo często stanowią rubieże w sensie ekonomicznym¹⁰. Oczywiście bardzo dużo zależy w tym kontekście od specyfiki wspomnianych terenów. Niezależnie od powyższego bardzo często można spotkać na podobnych obszarach problemy związane z komunikacją, infrastrukturą techniczną.

Jeśli chodzi o gminy przygraniczne położone w województwie zachodniopomorskim, można zaznaczyć, że liczą one zdecydowanie więcej ludności niż sąsiednie gminy niemieckie. Badane gminy poddane są przede wszystkim wpływom Szczecina i ze strony niemieckiej – wciąż rozwijającego się Berlina, co skutkuje lepszym dostępem do usług wyższego rzędu¹¹. Istotnym wyzwaniem dla gmin przygranicznych jest przyciąganie inwestorów. W tym zakresie powinno się w szczególności akcentować rozwój handlu przygranicznego, ale także dbałość o obsługę cudzoziemców i podmiotów gospodarczych (otwarcie na kontakty międzynarodowe, organizacja hoteli o wysokim standardzie)¹². W ogóle pożądanym jest przyczynianie się do powiększania zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym liczby przedsiębiorców, a w szczególności spółek prawa handlowego, które posiadają chociaż niewielki zagraniczny kapitał zakładowy.

⁸ M. Wdowicka, *Rola małych miast...* [10], s. 29.

⁹ H. Glinkowski, J. Szlachta, *Wybrane problemy rozwoju strefy przygranicznej w Niemczech*, maszynopis, CUP, 1991.

¹⁰ E. Nowińska, *Strategie rozwoju gmin...* [7], s. 12.

¹¹ S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie*. [7], s. 72.

¹² Ibidem, s. 87, 99, 156; E. Nowińska, [7], s. 168.

Polityka przestrzenna w gminie Dobra Szczecińska

Gmina Dobra Szczecińska ma powierzchnię 11 027 ha. Na jej terenie znajduje się przejście graniczne Lubieszyn-Linken. Stolica gminy znajduje się około 8 km od centrum Szczecina. Z uwagi na to wielu mieszkańców gminy pracuje w samej metropolii. Na terenie gminy funkcjonują jednak niewielkie zakłady przemysłowe oraz usługowe. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobra Szczecińska¹³ jako główne funkcje wskazano mieszkalnictwo, działalność usługową, turystykę i rolnictwo, którego znaczenie maleje jednak ze względu na wzrost wcześniej wymienionych funkcji. Korzystne, wskazane w dokumencie uwarunkowania rozwoju funkcji produkcyjno-usługowej to między innymi położenie przy granicy państwa i w strefie oddziaływania metropolii oraz dobre wyposażenie gminy w zakresie infrastruktury technicznej. Nie doprecyzowano jednak dokładnie, na czym te uwarunkowania polegają, ani jak można je wykorzystywać. Wśród ograniczeń wymieniono warunki przyrodnicze oraz rozbudowę osiedli mieszkaniowych na terenie gminy. W studium wskazuje się potrzebę rozwoju infrastruktury społecznej.

Zagadnienia związane z rozwojem najważniejszych funkcji gminy, zgodnie z deklaracjami zawartymi w studium, powinny znaleźć odbicie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dokument nie przedstawia jednak jednolitej koncepcji w tym zakresie, poprzestając na ogólnych sformułowaniach. Ponadto wskazać należy, że samo studium jest w wielu wypadkach zdezaktualizowane.

Tabela 2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w gminie Dobra Szczecińska

Rok	Liczba uchwał	Powierzchnia (ha)	Przeznaczenie
2003	17	182,9604	– zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (w mniejszym zakresie wielorodzinna) – umożliwienie zamierzeń inwestycyjnych przy zabudowie oraz realizacji celów publicznych lokalnych i ponadlokalnych (35,37 ha)
2004	0	0	—
2005	3	7,2132	– stacja transformatorowa – usługi związane z obsługą ruchu drogowego, stacja paliw, hotel (4,4 ha) – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (2,6 ha)
2006	2	14,8990	– zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i jednorodzinna z usługami towarzyszącymi
2007	5	1,8916	– zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami nieuciążliwymi
2008	2	12,5005	– zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami towarzyszącymi
2009	1	1	– zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych

Z tabeli 2 wynika, że polityka przestrzenna prowadzona na terenie gminy Dobra Szczecińska jest przede wszystkim ukierunkowana na utrzymanie jej profilu mieszkaniowego. Można przyjąć, że takie postępowanie jest bardzo częste w gminach znajdujących się w strefach zewnętrznych obszarów metropolitalnych. Niemniej jednak wskazać należy, że przygraniczne położenie gminy skłania do wniosku, że profil mieszkaniowy nie wystarczy

¹³ *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobra Szczecińska*. Załącznik do Uchwały Rady Gminy Dobra Szczecińska nr I/5/97 – dostępne w urzędzie gminy.

i wskazane byłoby zdecydowanie silniejsze zaakcentowanie zarówno w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jak i w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (w tym wypadku chodzi o bardziej konkretne ujęcie problemu) funkcji usługowych. Duża liczba uchwalonych planów miejscowych przy ich niewielkiej powierzchni i przeznaczeniu mieszkaniowym potwierdza tezę, że gmina Dobra Szczecińska otwarta jest na inwestorów-osoby fizyczne¹⁴ oraz – warto dodać – dążące przede wszystkim do realizacji celów mieszkaniowych. Trzeba także przypomnieć, że wśród ekonomicznych cech nieruchomości wymienia się lokalizację i współzależność powodujące, że rozwój funkcji usługowych nie zahamuje popytu na działki mieszkaniowe w gminie. W chwili obecnej brakuje tu jednak instrumentów pobudzania przedsiębiorczości. Ma to oczywiście bardzo silny związek ze sposobem zagospodarowania nieruchomości położonych w gminie. Ponadto uchwalone plany miejscowe przewidują również inwestycję polegającą na przygotowaniu hotelu, co jest sugerowane w literaturze poświęconej rozwojowi gmin przygranicznych.

Polityka przestrzenna w gminie Kołbaskowo

Powierzchnia gminy Kołbaskowo wynosi 10 540 ha. Miasto gminne jest oddalone od centrum Szczecina o około 24 km. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kołbaskowo¹⁵ jako podstawowe funkcje gminy wskazuje: transport, mieszkalnictwo, rekreację, obsługę administracyjną ludności, gospodarkę rolną, handel oraz przemysł nieuciążliwy. W zakresie infrastruktury społecznej o zasięgu ponadlokalnym gmina korzysta z usług Szczecina. Jeśli chodzi o rozwój funkcji usługowej na terenie gminy, to w studium dopuszcza się rozwój usług związanych z funkcją komunikacyjną i obsługą ruchu turystycznego, wykluczono lokalizację usług uciążliwych. Dopuszczono również lokalizację na terenie gminy elektrowni wiatrowych.

W studium zamieszczono szczegółowy program związany z uchwalaniem kolejnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy.

Z tabeli 3 wynika, że polityka przestrzenna prowadzona w gminie Kołbaskowo zdecydowanie różni się od polityki przestrzennej gminy Dobra Szczecińska. W gminie utrzymana została funkcja mieszkaniowa, jednak niezależnie od powyższego polityka przestrzenna jest aktywna i obejmuje działania ukierunkowane na rozwój funkcji usługowych. Akcentuje się zwłaszcza w tym kontekście działalność produkcyjno-usługową oraz tereny rekreacyjne. Nie budzi też wątpliwości objęcie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego zdecydowanie większej części powierzchni gminy. Wskazać jednak należy, że od roku 2007 wśród terenów objętych tymi planami dominują tereny o przeznaczeniu mieszkaniowym.

Wyniki badań zaprezentowane w tabeli 3. skłaniają ponadto do wniosku, że w gminie Kołbaskowo udział miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w powierzchni objętej planami jest mniejszy niż w gminie Dobra Szczecińska. Gmina preferuje więc inwestorów większych (niechętnie widzi pojedynczych inwestorów) oraz takich, którzy gotowi są zająć się jednocześnie elementami infrastruktury technicznej na terenie objętym planami.

¹⁴ S. Kokot, *Ekonomiczne zagadnienia użytkowania wieczystego...* [3], s. 31.

¹⁵ *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kołbaskowo*. Załącznik do uchwały Rady Gminy Kołbaskowo nr XXXIII/434/06 – dostępne w urzędzie gminy.

Tabela 3. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w gminie Kołbaskowo

Rok	Liczba uchwał	Powierzchnia (ha)	Przeznaczenie
2003	4	43,0613	– usługi nieuciążliwe przy zabudowie mieszkaniowej, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i wielorodzinna
2004	2	224,8991	– działalność produkcyjna i usługowa – tereny sportu i usług, rekreacyjne
2005	3	293,8294	– działalność produkcyjno-usługowa (41,3 ha) – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (239 ha) – działalność rolnicza (12 ha)
2006	2	51,6232	– usługi turystyczne (19,9 ha) – mieszkaniowe, rekreacyjne, produkcyjno-usługowe
2007	2	52,3291	– centrum usługowo-handlowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (ok. 47,7 ha)
2008	3	63,0559	– zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z funkcjami usługowymi, infrastruktura techniczna
2009	2	79,8593	– pomieszczenia biurowo-socjalne (ok. 21 ha) – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna z usługami towarzyszącymi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych

Polityka przestrzenna lepiej kształtuje usługowy profil gminy niż polityka przestrzenna w gminie Dobra Szczecińska. W badanej gminie stworzone są w sferze instrumentów planistycznych lepsze możliwości rozwoju profilu usługowego.

Podsumowanie

Wraz z rozwojem obszarów metropolitalnych (niezależnie od tego, jak będą one ostatecznie zdefiniowane) i poszerzaniem terenów oddziaływania dużych miast problem gmin przygranicznych podlegających wpływom dużych miast będzie coraz ważniejszy nie tylko w zachodnich, ale także we wschodnich województwach. Aktualny też będzie dylemat dotyczący konieczności wyboru między mieszkaniowym a usługowym profilem gminy. Tym bardziej celowa wydaje się analiza przypadków gmin Dobra Szczecińska oraz Kołbaskowo.

Wydaje się bowiem, że istotnym problemem jest w tym kontekście wspomniany konflikt przestrzenny między mieszkaniowym a usługowym zagospodarowaniem terenu. W gminach podlegających oddziaływaniu metropolii naturalna jest tendencja do rozwoju sfery mieszkaniowej. Zaprezentowane przez J. Pasiecznego profile gmin w Polsce skłaniają do wniosku, że gminy o profilu mieszkaniowym nie muszą w dłuższej perspektywie czasowej rozwijać funkcji usługowych. Jest to dopuszczalne w przypadku przeciętnych gmin wiejskich bądź wiejsko-miejskich znajdujących się w strefie oddziaływania metropolii. Z badań wynika, że na terenie badanych gmin przygranicznych nie są pełnione funkcje metropolitalne o zasięgu krajowym czy ponadkrajowym. Większe zmiany tego stanu rzeczy możliwe będą po dostosowaniu ustawodawstwa polskiego do wyzwań związanych z metropolizacją. Niezależnie od tego przynajmniej w gminie Kołbaskowo, rozwój podmiotów gospodarczych przyczynia się do przybierania przez gminę coraz większej liczby cech miejskich, co wypada zakwalifikować jako wczesny etap metropolizacji¹⁶.

¹⁶ Pamiętać należy, że co do zasady polskie metropolie dzieli dystans od rozwiniętych, uznanych metropolii światowych.

Gminy przygraniczne można w przyszłości w różny sposób wykorzystywać jako ośrodki pełniące pewne funkcje metropolitalne wspólnie z partnerami zagranicznymi na różnych szczeblach. Położenie przygraniczne stwarza więc korzystniejsze warunki rozwoju lokalnego gminom metropolitalnym niż gminom metropolitalnym inaczej położonym. Tworzenie profilu usługowego jest więc w interesie nie tylko społeczności lokalnej danej gminy, ale i społeczności całego obszaru metropolitalnego: może znacznie rozwinąć konkurencyjność tego obszaru.

Literatura

1. Ciok S., 2004, *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
2. Drzazga D., 2005, *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych – próba konkluzji*, Biuletyn KPZK PAN, z. 221, Warszawa.
3. Kokot S., 2009, *Ekonomiczne zagadnienia użytkowania wieczystego w gospodarce nieruchomościami gmin. Studium diagnostyczno-statystyczne na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
4. Lackowska M., 2010, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
5. Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
6. Nowak M., 2010, *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*, „Samorząd Terytorialny” nr 3/2010 Wolters Kluwer Business, Warszawa.
7. Nowińska E., 1997, *Strategie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań.
8. Parysek J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
9. Pasieczny J., 2008, *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
10. Wdowicka M., 2008, *Rola małych miast w kształtowaniu konkurencyjności obszarów metropolitalnych*, Biuletyn KPZK PAN, z. 238, Warszawa.

URBAN PLANNING ASPECTS OF SPATIAL POLICY IN BORDER COMMUNES OF THE SZCZECIN METROPOLITAN AREA

Abstract. The article depicts spatial policies as included in local area development plans of communes that make part of the external zone of the Szczecin metropolitan area, which, at the same time, are communes, located on the Polish-German border. The proximity of the metropolis causes a bigger demand for land with housing designation. Moreover, those border communes should also be open to the service functions.

Key words: metropolitan area, local area development plans, real estates

Dr Maciej Nowak
Zachodniopomorski Uniwersytet
Technologiczny w Szczecinie