

ANALIZA STANU PLANISTYCZNEGO MIASTA TORUNIA

Krystyna Kurowska, Agata Kogut

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Planowanie przestrzenne jest podstawowym narzędziem, dzięki któremu można chronić oraz kształtować przestrzeń w sposób racjonalny. Przestrzeń planistyczna odnosi się do rzeczywistej przestrzeni, która jest poddawana procesom planowania przestrzennego. Instrumentem planowania i zagospodarowania przestrzennego są opracowania planistyczne. W celu identyfikacji stanu planistycznego miasta Torunia szczególnej analizie poddano obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz plany będące w trakcie opracowania, a także decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydane po roku 2003. W celu określenia oceny zainteresowania przestrzenią planistyczną przeprowadzono również analizę wydanych pozwoleń na budowę z uwzględnieniem podziału na poszczególne osiedla mieszkaniowe. Na podstawie przeprowadzonej analizy, stan planistyczny miasta Torunia oceniono jako dobry, rozwijający się w pożądanym kierunku.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, ład przestrzenny, opracowania planistyczne, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenia na budowę

WSTĘP

Przestrzeń jest dobrem rzadkim, które nie może zostać powiększone. Dlatego istotnym jest, aby racjonalnie gospodarować przestrzenią i tak kształtować środowisko życia człowieka, by osiągnąć ład przestrzenny. Oznacza to, że działania w przestrzeni powinny tworzyć harmonijną całość. W relacjach uporządkowanych należy uwzględniać również możliwe uwarunkowania oraz wymagania funkcjonalne, środowiskowe, społeczno-gospodarcze, kulturowe, a także kompozycyjno-estetyczne. Niezmiernie ważnym elementem kształtowania przestrzeni jest zachowanie zasad rozwoju zrównoważonego, czyli takiego rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości

Adres do korespondencji - Corresponding author: Krystyna Kurowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej, ul. R. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, e-mail: krystyna.kurowska@uwm.edu.pl

zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Niezwykle trudnym i złożonym zadaniem jest zachowanie równowagi pomiędzy ładem przestrzennym, ekologiczną racjonalnością, społeczną akceptacją i ekonomiczną efektywnością. Szczególnie istotne jest to w przypadku samorządów gminnych, których naczelnym zadaniem jest kreowanie rozwoju w wymiarze przestrzennym i społeczno-gospodarczym. Dużą rolę odgrywa tu planowanie przestrzenne, które można scharakteryzować jako świadome działanie człowieka mające na celu wprowadzanie określonego porządku w przestrzeni [Korenik, Słodczyk 2005]. Planowanie przestrzenne jest jedną z niewielu dziedzin, która zarówno w aspekcie teoretycznym, i praktycznym charakteryzuje się dużą interdyscyplinarnością. Według Koźmioskiego oraz Piotrowskiego „(...) planowanie jest procesem polegającym na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach” [Koźmioski, Piotrowski 2000]. Wynikiem planowania przestrzennego jest zagospodarowanie przestrzenne, które obejmuje analizę przeszłych, aktualnych i przyszłych stanów użytkowania przestrzeni w takim rozumieniu, że gospodarowanie odnosi się do działalności, a wynik tej działalności to zagospodarowanie [Bajerowski 2003; Zydroń i in. 2014].

System planistyczny jako element gospodarki przestrzennej jest systemem decyzyjnym zasilanym informacjami o terenie, zgodnie z potrzebami decydentów (planistów) [Słońska i Jerczyńska, 1996]. W Polsce system planowania przestrzennego realizowany jest na trzech poziomach: krajowym, wojewódzkim i gminnym. Na każdym szczeblu planowania są opracowania, które określają politykę przestrzenną oraz opracowania określające instrumenty tej polityki. Na poziomie lokalnym przewiduje się sporządzenie dwóch zasadniczych dokumentów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Wśród opracowań dotyczących zagospodarowania przestrzennego szczególne znaczenie mają plany miejscowe sporządzane przez samorzady lokalne jako prawo miejscowe (Gawroński 2012). Studium jako opracowanie obowiązkowe, prezentuje swoistą koncepcję zagospodarowania przestrzennego gminy i poprzedza uchwalenie MPZP. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w schemacie obiegu dokumentów planistycznych oraz procesie decyzyjnym stanowi najistotniejszy element w skali gminy [Hełdak i in. 2013]. Określa on przeznaczenie terenu, warunki zabudowy oraz lokalizację inwestycji celów publicznych. Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym plany miejscowe były doprecyzowywane decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzja była wówczas łącznikiem między planem miejscowym a decyzją o pozwoleniu na budowę [Cymerman 2012]. Zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz.199 ze zm.) decyzja jest wydawana tylko w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak w odróżnieniu od planów miejscowych decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mogą określać przeznaczenia terenu [Cymerman 2011]. Według Hejmanowskiej i Hnat [2009] odpowiednie zlokalizowanie zabudowy mieszkaniowej jest niezwykle istotną kwestią. Szczególnie ważne jest to w przypadku, gdy warunki zabudowy i zagospodarowania

terenu są określane w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Parametry zabudowy ustalane są wówczas w oparciu o istniejące sąsiedztwo. Jednak możliwość uzyskania pozwolenia na budowę (od 26 czerwca 2015 zgłoszenie budowlane), poprzedzona wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, może przynieść wiele niekorzystnych następstw m.in. związanych z chaotycznym rozwojem zabudowy, brakiem czytelności założeń urbanistycznych i punktów identyfikujących przestrzeń [Hełdak 2010] oraz może powodować istotne zagrożenie dla spójności przestrzennej [Karwińska 2008].

W celu identyfikacji stanu planistycznego miasta Torunia szczegółowej analizie poddano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone po 1 stycznia 1995 r. i ogłoszone w dzienniku urzędowym do 30 września 2014 r. oraz plany będące w trakcie opracowania. Uwzględniono również wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu po roku 2003. Na terenie miasta Toruń pierwsze decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zostały wydane w 2006 r. W związku z powyższym do analiz przyjęto decyzje z lat 2006–2014. W celu określenia zapotrzebowania na przestrzeń planistyczną wzięto pod uwagę wydane pozwolenia na budowę z uwzględnieniem podziału na poszczególne osiedla mieszkaniowe.

Temat został podjęty ze względu na zwiększającą się świadomość społeczeństwa odnośnie racjonalnego planowania, narastającej chęci wprowadzenia ładu przestrzennego w celu łatwiejszej organizacji życia, a także w celu oceny prowadzonej polityki przestrzennej dużego miasta. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieje ciągłość prac planistycznych i z jakim rezultatem są uchwalane miejscowe plany?

W pracy wykorzystano literaturę o tematyce planistycznej, regulacje prawne dotyczące planowania przestrzennego oraz uchwały Rady Gminy dotyczące uchwalenia opracowań planistycznych, a także o przystąpieniu do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Informacje na temat opracowań planistycznych zostały pozyskane ze stron internetowych wojewódzkiej i miejskiej pracowni planistycznej. Rejestry decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę uzyskano z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia. Jako narzędzie służące do stworzenia wizualizacji danych w formie kartogramów posłużył program AutoCAD 2013. Artykuł powstał na podstawie badań do pracy inżynierskiej pt. *Analiza stanu planistycznego na przykładzie gminy miasta Torunia* [Kogut 2015].

CHARAKTERYSTYKA OBSZARU BADAŃ

Toruń jest miastem na prawach powiatu zlokalizowanym w województwie kujawsko-pomorskim nad rzekami: Wisła i Drwęca. Prawa miejskie posiada od 1233 r. Powierzchnia miasta wynosi 115,72 km² (<http://pl.wikipedia.org/wiki/Toru%C5%84>, 5.01.2015 r.). Od 2010 r. liczba ludności stopniowo maleje – w 2013 r. wyniosła 203 447. Przyrost naturalny na 1000 ludności był ujemny i kształtował się na poziomie -0,3%. Stopa bezrobocia rejestrowanego kształtowała się na poziomie 10,4%, z czego 52,2% osób bezrobotnych to kobiety (http://bydgoszcz.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_kujawskopomorskie/portrety_miast/miasto_torun.pdf, 5.01.2015 r.).

Miasto Toruń zostało podzielone na 78 obrębów, 24 części i 13 osiedli. Według tego podziału m.in. opracowywane są lokalne listy zamierzeń do budżetu partycypacyjnego w Toruniu. Podział ten został zastosowany także na potrzeby analiz w celu identyfikacji stanu planistycznego (<http://www.torun.pl/pl/miasto/dzielnice-i-osiedla,6.11.2014r>. <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zRqmlhJw8kI4.kGmJScfJDK-cE&msa=0&ll=53.024077,18.641739&spn=0.210012,0.528374>, 6.11.2014 r.)

Na potrzeby analiz osiedla mieszkaniowe zostały pogrupowane według charakteru zabudowy:

- Podgórz (I), Stawki (II), Rudak (III), Czerniewice (IV) – przeważnie mają charakter przedmiejski, z wyjątkiem Podgórza i części Stawek, gdzie skupiają się głównie funkcje mieszkaniowe i usługowe, ale także transportowe (znajduje się tu wielki węzeł kolejowy z dworcami: Głównym i Kluczyki). Ponadto w dzielnicach znajdują się zakłady przemysłowe, głównie z branży spożywczej;
- Bydgoskie (V) – zabytkowe XIX-wieczne kamienice, osiedla mieszkaniowe, lasy, parki. Zlokalizowane jest tu miasteczko uniwersyteckie UMK: rektorat wraz z aulą, Biblioteka Główna, Wydziały Chemii, Biologii, Prawa i Administracji, Ekonomii i Zarządzania oraz cywilne lotnisko;
- Wrzosy (VI) – osiedle domków jednorodzinnych, miejski las Barbarka;
- Chełmińskie (VII) – w przeważającej części zabudowane, zarówno przez budynki jednorodzinne, jak i wielorodzinne. Czas budowy budynków także rozłożony w czasie. Na osiedlu znajduje się kilkanaście szkół, gimnazjów, przedszkoli. Występuje bardzo dobry dostęp do placówek handlowych, posiada dobrą komunikację z pozostałymi osiedlami;
- Staromiejskie (VIII) – najstarsza część Torunia, w większości pokrywa się z zespołem staromiejskim, liczne zabytki. Na północy osiedla zabudowa jedno i wielorodzinna ;
- Jakubskie-Mokre (IX) – rozległe osiedle przemysłowe, handlowe, w dużej części przeważa charakter mieszkaniowy jednorodzinny, najczęściej z XIX/XX wieku;
- Rubinkowo (X), Na Skarpie (XI) – zbudowane w latach 70. i 80. XX wieku. Wspólnie tworzą największe nagromadzenie ludności we wschodniej części miasta. Dominuje zabudowa wielorodzinna, znajduje się tu również duże centrum handlowo-usługowe;
- Bielawy-Grębocin (XII) – przeważa zabudowa jednorodzinna, znajduje się tu centrum handlowe. W zachodniej części przeważają tereny przemysłowe oraz komunalne. W pobliżu granicy administracyjnej miasta, zostały utworzone duże osiedla wielorodzinne Toruńskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego, mieszkania socjalne, komunalne oraz prywatne wspólnoty mieszkaniowe;
- Kaszczorek (XIII) – miejsce intensywnego rozwoju zabudowy jednorodzinnej.

IDENTYFIKACJA STANU PLANISTYCZNEGO MIASTA TORUNIA

Głównym dokumentem w lokalnym systemie planistycznym jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Torunia, który dotyczy gospodarki przestrzennej miasta w jego granicach administracyjnych. Obecne studium stanowi załącznik do Uchwały 1032/2006 Rady Miasta Torunia z dnia 18 maja 2006 r.

Stanowi ono zmianę studium uchwalonego przez radę miasta w dniu 27 lipca 2000 r. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia zostały zawarte zapisy dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczenia terenów oraz kierunków przekształceń i wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenu, w celu podniesienia poziomu ład przestrzennego, np. poprzez rewaloryzację, rewitalizację i kształtowanie terenów zieleni urządzonej powiązanych kompozycyjnie, funkcjonalnie i przestrzennie, w sposób kształtujący strefę pierścienia zieleni wokół zespołu staromiejskiego (Uchwała, 1032/2006).

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego definiują politykę przestrzenną miasta, jak również upraszczają procedurę planistyczną. W przypadku istnienia planu, chcąc uzyskać pozwolenie na budowę należy otrzymać z urzędu miasta wypis oraz rys z planu. (http://www.geoexpert.pl/geoexpert-inwestorzy-artykul.html?&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=14&tx_ttnews%5BbackPid%5D=22&cHash=748862d0e1, 5.01.2015 r.)

Według stanu na dzień 30 września 2014 r. na terenie miasta Toruń obowiązywały 172 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Pokrywały one około 48,8% powierzchni miasta. W trakcie sporządzania nadal jest 33 i stanowią one 4,87% powierzchni miasta. (<http://mpu-torun.pl>, 30.09.2014 r.). Zestawianie uchwalonych planów na przestrzeni lat 1995-2014 z uwzględnieniem przynależności do dzielnic mieszkaniowych przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w gminie miasta Toruń

Table 1. Current local plans for spatial management in community of Torun

Rok Year	Liczba planów Number of plans	Nazwa osiedla (liczba planów) Name of the estate (number of plans)
1	2	3
1995	1	Jakubskie-Mokre
1996	0	–
1997	0	–
1998	4	Podgórz, Bielawy-Grębocin, Wrzosa, Chełmińskie
1999	12	Jakubskie-Mokre (4), Podgórz (2), Rudak, Chełmińskie (3), Bydgoskie, Stawki
2000	10	Stawki, Jakubskie-Mokre (2), Na Skarpie, Kaszczorek, Chełmińskie, Rudak (2), Bydgoskie, Staromiejskie
2001	15	Chełmińskie, Rudak (2), Stawki (2), Jakubskie-Mokre (3), Podgórz (4), Kaszczorek (2), Bydgoskie
2002	8	Jakubskie-Mokre (2), Stawki (3), Bielawy-Grębocin (2), Staromiejskie
2003	18	Rudak (2), Jakubskie-Mokre (2), Podgórz (2), Stawki (4), Kaszczorek, Staromiejskie, Bydgoskie (3), Wrzosa (2), Chełmińskie

cd. tabeli 1
cont. table 1

1	2	3
2004	7	Chełmińskie (3), Podgórz, Bydgoskie, Jakubskie-Mokre (2)
2005	13	Stawki (2), Podgórz (2), Kaszczorek, Na Skarpie, Staromiejskie, Rubinkowo, Jakubskie-Mokre (3), Wrzosa, Rudak
2006	4	Podgórz, Staromiejskie, Chełmińskie, Jakubskie-Mokre
2007	19	Bielawy-Grębocin, Podgórz (3), Wrzosa (2), Chełmińskie (4), Rubinkowo (2), Rudak, Jakubskie-Mokre, Czerniewice, Na Skarpie, Bydgoskie (3)
2008	10	Stawki (2), Wrzosa, Jakubskie-Mokre, Bydgoskie (2), Rudak, Bielawy-Grębocin (2), Chełmińskie
2009	9	Podgórz (2), Staromiejskie, Bydgoskie, Rudak, Jakubskie-Mokre (2), Kaszczorek, Czerniewice
2010	12	Bielawy-Grębocin (3), Wrzosa, Bydgoskie (3), Chełmińskie (2), Jakubskie-Mokre (3)
2011	9	Chełmińskie (2), Bydgoskie (3), Jakubskie-Mokre, Bielawy-Grębocin, Podgórz, Wrzosa
2012	9	Czerniewice, Podgórz (3), Bielawy-Grębocin, Chełmińskie, Staromiejskie, Rubinkowo, Bydgoskie
2013	5	Staromiejskie, Chełmińskie, Bielawy-Grębocin, Rudak (2)
2014	7	Bydgoskie, Podgórz, Chełmińskie, Wrzosa, Jakubskie-Mokre (2), Staromiejskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.mpu.torun.pl

Source: Own work on the basis of www.mpu.torun.pl

W latach 1996 oraz 1997 nie uchwalono żadnego planu. Najwięcej miejscowych planów rada miasta Torunia uchwaliła w 2008 r. – 18 planów (tab. 1). Przeznaczenie terenów, na których uchwalono miejscowe plany jest zróżnicowane – dominuje funkcja mieszkaniowa jedno- i wielorodzinna oraz usługi. Uchwalano również plany, których tereny zostały wyznaczone na tereny kolejowe, a także lotnisko, składy, czy magazyny. W trakcie sporządzania pozostają nadal 33 projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do dnia 30 września 2014 r. ich procedura nie została zakończona. Plany miejscowe będące w opracowaniu przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w trakcie realizacji w gminie miasta Toruń

Table 2. Local plans for spatial management during realization in community of Torun

Data podjęcia uchwały Year	Liczba planów Number of plans	Nazwa osiedla (liczba planów) Name of the estate (number of plans)
2006	1	Jakubskie-Mokre
2009	2	Jakubskie-Mokre, Czerniewice
2010	4	Jakubskie-Mokre, Stawki, Rudak, Bydgoskie
2011	5	Bydgoskie, Staromiejskie, Chełmińskie, Podgórz, Rudak
2012	6	Rudak, Bydgoskie, Staromiejskie, Stawki, Chełmińskie, Kaszczorek
2013	9	Bielawy-Grębocin, Bydgoskie (2), Kaszczorek, Jakubskie-Mokre (2), Stawki, Podgórz, Chełmińskie
2014	6	Wrzosy, Jakubskie-Mokre (3), Bydgoskie (2)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.mpu.torun.pl

Source: Own work on the basis of www.mpu.torun.pl

Najstarszą uchwałą intencyjną jest uchwała Rady Miasta Torunia nr 957/06 z dnia 9 lutego 2006 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kościuszki, Chrobrego, Batorego i Dworcowej. Z 2013 r. nadal pozostaje nie uchwalonych dziewięć projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do 30 września 2014 r. rada miasta zdecydowała się na podjęcie sześciu kolejnych uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planów. Występowanie stosunkowo dużej liczby uchwał intencyjnych w latach 2013–2014 z niezakończoną procedurą planistyczną wydaje się być rzeczą oczywistą z uwagi na przeciętny czas procedury planistycznej, który wynosi około dwóch lat.

W kolejnym etapie analizą objęto wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z uwzględnieniem rodzaju decyzji: o lokalizacji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. W Toruniu pierwsze decyzje o warunkach zabudowy zgodnie z obowiązującą ustawą o panowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. wydano w roku 2006. W związku z powyższym niniejsza analiza obejmuje lata 2006–2014. W celu określenia zapotrzebowania na nowe plany miejscowe uwzględniono liczbę wydanych pozwoleń na budowę, z uwzględnieniem lokalizacji (osiedla mieszkaniowego). Dane zostały pozyskane z rejestrów prowadzonych przez Wydział Architektury i Budownictwa Miasta Torunia.

Tabela 3. Wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę w mieście Toruń w latach 2006–2014

Table 3. Administrative decision concerning terms of construction and land management and construction permit decision in community of Torun in the period 2006–2014

Rok Year	Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ogółem Total number of administrative decision concerning terms of construction and land management	Decyzje o warunkach zabudowy Administrative decision concerning terms of construction	Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego Decision concerning location of a public facility construction project	Pozwolenia na budowę Construction permit decision
2006	316	270	46	411
2007	355	279	76	1099
2008	464	397	67	994
2009	390	322	68	442
2010	400	342	58	831
2011	313	258	55	855
2012	248	211	37	787
2013	257	220	37	732
09.2014	189	157	32	601
Suma Sum	2932	2456	476	6752

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Toruń

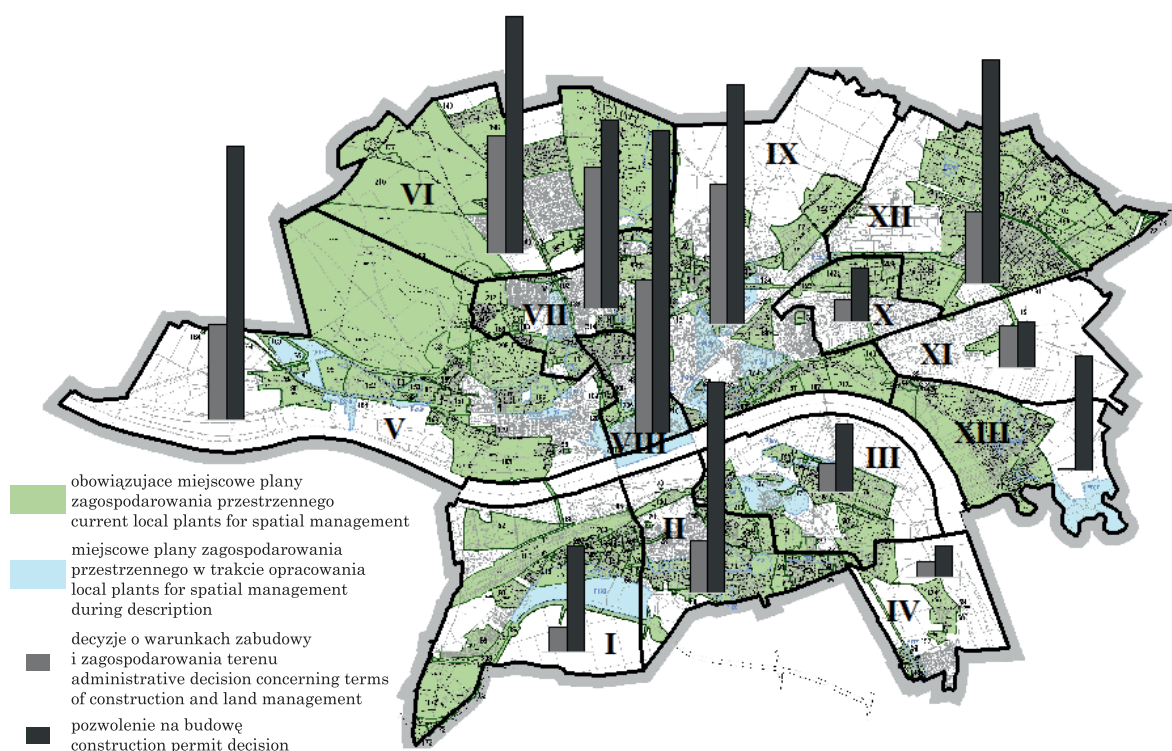
Source: Own work on the basis of data from Faculty of Architecture and Construction of City Hall of Torun

Tabela 3 przedstawia zestawienie wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wydane pozwolenia na budowę na przestrzeni poszczególnych lat. W analizowanym okresie miasto wydało łącznie 2932 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, 2456 z nich to decyzje o warunkach zabudowy. Najwięcej decyzji zostało wydanych w 2008 r. (397), natomiast najmniej – w roku 2014 (do 30.09 wydano łącznie 157 decyzji). Znacznie rzadziej wnioskowano o decyzje o lokalizacji celu publicznego. Tendencja ta dotyczy całego analizowanego okresu.

W okresie 2006 – 09.2014 wydano 6752 pozwoleń na budowę. Liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę w poszczególnych latach była jednak zróżnicowana. Najwięcej pozwoleń na budowę wydano w 2007 r. (1099) i 2008 r. (994). W latach 2010–2013 liczba wydawanych decyzji była na podobnym poziomie. W celu oceny zróżnicowania przestrzennego procesu inwestycyjno-budowlanego na terenie miasta Toruń sporządzono

wizualizację z uwzględnieniem pokrycia obowiązującymi miejscowymi planami, planami będącymi w trakcie opracowania oraz liczbą wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także decyzji o pozwoleniu na budowę (rys. 1).

Na przestrzeni analizowanych lat najwięcej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania zostało wydanych dla osiedla Staromiejskiego – 494 decyzje, w tym aż 435 decyzji o warunkach zabudowy. Łączna suma wydanych decyzji dla osiedli Chełmińskie, Jakubskie-Mokre oraz Wrzosy, to odpowiednio: 455, 449 i 378. Stosunkowo dużą liczbę decyzji wydano także dla Bydgoskiego – 307. Osiedla te stanowią trzon starożytnego miasta, ponadto są najbardziej rozwinięte i atrakcyjne dla mieszkańców. Osiedla usytuowane na wschodzie miasta i po lewej stronie Wisły cechują się niższą liczbą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Są to tereny mniej rozwinięte. Najmniej decyzji o warunkach zabudowy w latach 2006-2014 wydano dla osiedla Kaszczorek – łącznie 13 decyzji, które położone jest w południowo-wschodniej części miasta i przeważającej części ma obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.



Rys. 1. Stan planistyczny Miasta Toruń w latach 2006–09.2014

Fig. 1. State planning of Torun in the period 2006–09.2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Toruń

Source: Own study based on the data of Faculty of Faculty of Agriculture and Construction of City Hall in Torun

W analizowanym okresie 476 decyzji dotyczyło lokalizacji celu publicznego (tab. 3). Najwięcej z nich zostało wydanych w 2007 r. (76). Odnosząc wydane decyzje celu publicznego do osiedli na przestrzeni lat, najwięcej zostało ich wydanych dla osiedla Jakubskie-Mokre (81 decyzji). Dla pozostałych osiedli znajdujących się w centrum miasta

liczba wydanych decyzji była podobna: Bydgoskie – 71, Chełmińskie – 69, Staromiejskie – 59. Dla osiedla Wrzosa wydano 35 decyzji w analizowanych latach. Centrum i jego okolice jest to obszar ciągłego rozwoju oraz przemian zachodzących w mieście. Podobnie jak przy decyzjach o warunkach zabudowy – najmniej decyzji celu publicznego wydawano dla osiedli znajdujących się w lewobrzeżnej oraz wschodniej części Torunia. Szczegółowe analizy prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Proces inwestycyjny

Table 4. Investment process

Nazwa osiedla Name of the estate	Powierzchnia [km ²] Area [sk]	Stopień pokrycia planami miejscowymi [%] Degree of coverage of local plans	Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [km ²] Total number of administrative decision concerning terms of construction and land management [sk]	Liczba pozwoleń na budowę [km ²] Total number of construction permit decision [sk]
Podgórz	10,4	45	7,7	32,7
Stawki	5,4	68	31,5	125,7
Rudak	7,4	63	12,8	29,9
Czerniewice	4,3	32	11,4	23,3
Kaszczorek	5,7	71	2,3	66,0
Bielawy-Gębocin	11,5	83	20,3	62,7
Na Skarpie	5,8	10	23,1	25,3
Rubinkowo	2,8	69	26,4	61,4
Jakubskie-Mokre	16,1	40	27,9	48,0
Wrzosa	14,4	76	26,3	52,9
Chełmińskie	4,5	48	101,1	134,1
Staromiejskie	2,3	40	214,8	423,5
Bydgoskie	21,0	65	14,6	42,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Toruń

Source: Own work on the basis of data from Faculty of Architecture and Construction of City Hall of Torun

Analizując stopień pokrycia planami miejscowymi, zestawienie wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę dla poszczególnych osiedli, można zauważyć, że największą liczbę decyzji, a także pozwoleń na kilometr kwadratowy wydano dla najmniejszego osiedla, Staromiejskiego – odpowiednio

prawie 215 i 424. Teren ten jest pokryty w 40% planami miejscowymi. Najmniej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydano dla Kaszczorka – 2,3 decyzji/km², natomiast liczba pozwoleń na budowę wyniosła 66/km². Powierzchnia tego osiedla wynosi około 5,7 km² i aż około 71% terenów posiada miejscowe plany. Osiedle Czerniewice posiada najmniej wydanych pozwoleń na budowę – 23,3 km². Jego powierzchnia wynosi około 4,3 km² i w około 30% pokryta jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku największego z analizowanych osiedli (Bydgoskie) przypada 14,6/km² wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz 42/km² pozwoleń na budowę. Teren ten pokryty jest w 65% planami miejscowymi. Największy procent powierzchni zajmowany przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego posiada osiedle Bielawy-Grębocin (83%). Na kilometr kwadratowy przypada około 20 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz prawie 63 pozwoleń na budowę.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, iż w zdecydowanej większości wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczyły warunków zabudowy na cele mieszkaniowe. Biorąc pod uwagę liczbę wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wyraźnie wyróżnia się lewobrzeżna część miasta, która charakteryzuje się mniejszym potencjałem inwestycyjnym. Obszar ten w przeważającej części jest zagospodarowany obiektami usługowymi. Należy przewidywać, że miasto będzie rozwijało się głównie w strefach przejściowych, dotyczy to osiedli: Wrzosey, Bydgoskie oraz Bielawy-Grębocin. Tereny te w przeważającej części mają obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

WNIOSKI

Pokrycie miasta Torunia obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego świadczy o tym, że ten instrument realizacji polityki przestrzennej w Toruniu jest dobrze wykorzystywany. Z roku na rok stopniowo uchwalanych jest coraz więcej planów miejscowych. Pełnią one rolę praktyczną, zwłaszcza w stosunku do nowej przestrzeni mieszkaniowo-usługowej. Dzięki planom miejscowym miasto może zagwarantować zrównoważony rozwój i kształtować przestrzeń z uwzględnieniem wymogów ładu przestrzennego. Zapisy planów są zgodne z treścią studium.

W przypadku braku miejscowych planów, niezbędne jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie mogą one określać przeznaczenia terenu. Decyzje te muszą być wydawane w odniesieniu do ustaleń, jakie wynikają z przepisów prawa. W związku z tym, iż studium nie ma statusu prawa miejscowego, zapisy w nim zawarte nie mogą stanowić podstawy do odmowy wydania decyzji, jak również nie są obowiązujące co do treści zawartych w decyzji. Może to powodować zakłócenia ładu przestrzennego, dlatego z punktu widzenia prawidłowego planowania przestrzennego niezbędnym jest, sporządzanie kolejnych planów miejscowych, szczególnie dla terenów, na których obserwuje się zapotrzebowanie na przestrzeń inwestycyjną.

Duża liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w centrum miasta sugeruje pilne opracowanie planów miejscowych dla tych obszarów,

ponieważ tylko one mogą zagwarantować zachowanie ładu przestrzennego. Z 33 planów będących w trakcie opracowania, aż 20 z nich odnosi się do tych terenów, dla których wydano najwięcej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy zauważyć, że w niektórych przypadkach procedura planistyczna trwa zbyt długo. Świadczyć o tym mogą uchwały intencyjne podjęte w latach 2006, 2009–2011 (12 planów w opracowaniu), które do końca września 2014 r. nie zostały uchwalone. Stosunkowo dużo uchwał intencyjnych zostało podjętych w ostatnich latach, czyli w 2013 i 2014 r. Spośród 172 obowiązujących miejscowych planów, 95 zostało opracowanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plany te charakteryzują się większą szczegółowością części tekstowej. Są one zgodne z art. 20. ust. 1 obowiązującej ustawy.

Reasumując, przestrzeń jako dobro rzadkie powinna być chroniona poprzez różnego rodzaju opracowania i działania z nimi związane zarówno na szczeblu krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Badając stan planistyczny Torunia można zauważyć, że rozwija on się w dobrym kierunku, dbając o zasady zrównoważonego rozwoju.

PIŚMIENNICTWO

- Bajerowski, T. (2003). Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Cymerman, R. (red.). (2011). Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
- Cymerman, R. (red.). (2012). Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych. Zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami, Educaterra Olsztyn.
- Gawroński, H. (2012). Instrumenty planowania przestrzennego w zarządzaniu strategicznym jednostkami terytorialnymi. *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae. Zarządzanie i finanse.* 16 (2), 101–116.
- Hejmanowska, B., Hnat, E. (2009). Wielokryterialna analiza lokalizacji zabudowy na przykładzie gminy Podegrodzie. *Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji*, Vol. 20, 109–121.
- Hełdak, M. (2010). Rozwój przestrzenny zabudowy w strefie dużych miast. *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum* 9 (1), 37–46.
- Hełdak, M., Raszka, B., Szczepański, J., Patrzalek, C. (2013). Wspomaganie komputerowe w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 1/IV, 285–297.
- Karwińska, A. (2008). *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe.* PWN Warszawa.
- Kogut, A. (2015). *Analiza stanu planistycznego na przykładzie miasta Torunia.* Praca inżynierska. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Olsztyn.
- Korenik, S., Słodczyk, J. (2005). *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty.* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Koźmioski, A.K., Piotrowski, W. (red.). (2000). *Zarządzanie – teoria i praktyka.* PWN Warszawa.
- Uchwała nr 1032/2006 Rady Miasta Torunia z dnia 18 maja 2006 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2015 r., poz. 199 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 1999 r. Nr 15 ze zm.) – przepis nieobowiązujący.

Zydroń, A., Kaczmarek, R., Szczepański, P., Zbierska, A. (2014). Analiza dokumentacji planistycznej oraz jej wpływu na zmiany funkcjonalno-przestrzenne wybranego fragmentu miasta Poznania w latach 1975–2008. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* 37 (3), 325–338.

ANALYSIS OF STATE PLANNING OF THE CITY OF TORUN

Abstract. Spatial planning is a main tool with which you can protect and shape the space in a rational way. The space planning refers to a real space, which is subjected to the processes of planning. Instrument of spatial planning and zoning are documents of planning. In order to identify the planning state of the city of Torun were subjected to a detailed analysis of the existing local zoning plans and plans that are under development, as well as decisions on land development conditions and land development issued after 2003. In order to determine the request of spatial planning assessment also examines building permits issued disaggregated by individual housing estates. On the basis of this analysis, the state planning of the city of Torun has been rated as good and developing in the desired direction.

Key words: spatial planning, spatial order, documents of planning, decisions about land development conditions and land development, building permits

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 31.10.2015

For citation – Do cytowania:

Kurowska, K., Kogut, A. (2015). Analiza stanu planistycznego miasta Torunia. *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum* 14(2), 55–67.