Streszczenie

Lokalizacja strefy jest kluczowym czynnikiem mogącym decydować o atrakcyjności terenu z perspektywy potencjalnego inwestora, a także powodzenia całego projektu związanego z pragnieniem rozwinięcia gospodarki gminnej. Wieloaspektowa analiza ukierunkowana na identyfikację potencjalnych barier jest niezbędna dla zaproponowania takiej lokalizacji strefy, która do minimum ograniczy problem konfliktów społecznych, wpływ zmiany zagospodarowania na najcenniejsze z perspektywy danego samorządu obszary, czy wreszcie pozwoli maksymalnie przyspieszyć przyszły proces inwestycyjny inwestora.

Lokalizacja strefy gospodarczej na obszarze jednostki samorządu terytorialnego wymaga przeprowadzenia szeregu czynności przygotowawczych, a przede wszystkim szerokich analiz w zakresie oceny potencjalnych lokalizacji pod kątem ryzyk, z jakimi dana lokalizacja będzie się wiązała dla inwestorów. Lokalizacja strefy wymaga również rozważenia potencjalnego oddziaływania, jakie grunty przemysłowe mogą generować na pozostałe obszary gminy, w szczególności tereny cenne przyrodniczo czy tereny zabudowy mieszkaniowej.

Dopiero wypadkowa tych kalkulacji, a także ocena zdolności gminy co do możliwości realizacji strefy w sensie finansowym i organizacyjnym, powinny dać odpowiedź co do pożądanych kierunków działań, a także skali końcowego owocu pracy, jakim będzie teren przygotowany do przyjęcia inwestorów.

Analizy mogą być prowadzone na różnych etapach, w zależności od specyfiki danego samorządu. Dobrym sposobem, jest uwzględnienie powyższej problematyki w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako opracowania kompleksowo traktującego o polityce przestrzennej gminy. Należy jednak mieć na względzie, że z reguły gminy posiadają uchwalone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które mogą nie definiować w przyjętych kierunkach rozwoju, stref inwestycyjnych. W takim wypadku podobne analizy powinny być przeprowadzone na etapie przygotowywania się przez samorząd do przystąpienia do sporządzania zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dla właściwego zdefiniowania obszaru wymagającego zmiany).

Właściwie sterowany proces rozwoju przestrzennego samorządu winien przewidywać określone trendy i tworzyć warunki do rozwoju wieloaspektowego (spełniać w maksymalnym stopniu potrzeby społeczności na poziomie lokalnym) przyczyniając się tym samym do tworzenia warunków do stymulowania rozwoju zrównoważonego.

2.1. Wyznaczanie strefy gospodarczej – podstawowe narzędzia będące w kompetencji gmin

Podstawowym dokumentem decydującym o roli jaką określone obszary mają spełniać w tkance gminnej jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uszczegółowienie zapisów studium, a także ich faktyczne wdrożenie do obrotu prawnego następuje dopiero poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego[1]. Ustalenia miejscowych planów mają kluczowe znaczenie w kontekście dopuszczalnych form zagospodarowania terenów i w ten sposób kształtują, wraz z ustawami, sposób sprawowania prawa własności nad nieruchomościami[2]. Ogół uprawnień organów gminy w kontekście tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w doktrynie i orzecznictwie określa się mianem „władztwa planistycznego”[3]. Stosowanie władztwa planistycznego w praktyce ograniczane jest przez szereg norm prawnych. Nadto jednak, ustalenia miejscowych planów muszą być konsekwencją zapisów przyjmowanego przez organy gminne w pierwszej kolejności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Oba wspomniane instrumenty służą określaniu i sprawowaniu przez gminy polityki przestrzennej. Jest to wymiar, w którym to gminom przyznane zostało kluczowe uprawnienie, bowiem to radom gmin przyznano prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego, wprowadzających normy prawne wiążące wszystkie podmioty w skali lokalnej.

Zakres zagadnień regulowanych gminną polityką przestrzenną w sposób nierozerwalny związany jest z tworzeniem warunków do rozwoju przedsiębiorczości. Nietrudno dojść do przekonania, że podstawowym zasobem niezbędnym do prowadzenia działalności gospodarczej jest przestrzeń. Jak łatwo zauważyć, warunkiem do fizycznego wykonywania przez człowieka działalności jest miejsce, w którym może on tego dokonać. W tym kontekście zagadnienie tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości miesza się z gminną polityką przestrzenną, a szczególnie z narzędziami jej wykonywania, a więc studium uwarunkowań i

[1] Dz. U. z 2020 r., poz. 293, art. 4 ust. 1

[2] Tamże, art. 6 ust. 1.

[3] Wyrok NSA z dn. 25.04.2017 r., sygn. akt II OSK 2060/15.

kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Polityka przestrzenna danego samorządu odnotowuje więcej wątków wspólnych z przedsiębiorczością lokalnej społeczności. W literaturze sygnalizuje się na silną zależność między przedsiębiorczością, a urbanizacją danej jednostki[4]. Z tego też powodu jedną ze zmiennych wykorzystywanych w analizach wyjaśniających tendencje powstawania nowych firm w gminach, wykorzystuje się gęstość zaludnienia danej jednostki samorządu terytorialnego[5].

Polityka przestrzenna gminy, a co za tym idzie tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jawi się tym samym w literaturze przedmiotu, jako obligatoryjny instrument wspierania przedsiębiorczości w gminie, wskazywany równorzędnie obok konieczności odtworzenia i budowy infrastruktury technicznej, czy instrumentów fakultatywnych, jak opracowanie kompleksowego programu wsparcia przedsiębiorczości, czy też wprowadzenie w urzędzie szybkich kanałów obsługi inwestorów[6]. Co godne odnotowania, kwestie rozwoju gospodarczego samorządu nie znajdują wprost punktu odniesienia w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. O ile bowiem w ustawie mocno akcentowane są kwestie związane z ochroną ładu architektonicznego i przestrzennego, czy potrzeb ochrony przyrody, tak sprawy związane z rozwojem gospodarczym ograniczają się do wskazania w art. 1 ust. 2 pkt 6 potrzeby uwzględniania w ustaleniach dokumentów planistycznych walorów ekonomicznych przestrzeni.

Wprowadzanie w gminnych dokumentach planistycznych obszarów dedykowanych do rozwoju i prowadzenia działalności gospodarczej, w praktyce oznacza wskazanie tych terenów do silnego przekształcenia i nadania im nowej funkcji w krajobrazie gminnym. Obszary prowadzenia działalności gospodarczej (za wyjątkiem terenów ekstensywnej działalności

[4] Audretsch D.B., Keilbach M. [2004], Entrepreneurship capital and economic performance, „Regional Studies", t.38(8), str. 949 -959.

[5] Mickiewicz T., Rodzinka J., Skica T., Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości; Klasteryzacja, promocja, doradztwo i kapitał społeczny, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 58 -60.

[6] Flieger M., Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Wydział Prawa i Administracji UAM, Poznań, 2009, str. 147-167.

związanej z obsługą turystyki) cechują się zwykle silnym stopniem urbanizacji, a tym samym stają się istotnym elementem krajobrazu jednostki samorządu terytorialnego. W kontekście kształtowania ładu przestrzennego jednostki samorządu terytorialnego pozytywnie można odbierać stosunkowo niewielkie średnie powierzchnie terenów przemysłowych w warunkach krajowych – dla gminy miejskiej, średnio 1,22 ha, dla gminy wiejskiej, średnio 0,68 ha[7]. Niewielka powierzchnia posiadanych terenów inwestycyjnych może być natomiast postrzegana jako bariera w kontekście możliwości jego zagospodarowania, co może determinować atrakcyjność inwestycyjną danego terenu i warunkować zainteresowanie nim, przez potencjalnego inwestora.

Należy zauważyć, że nie każdy samorząd dysponuje identyczną sytuacją wyjściową w zakresie kształtowania i rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie, ze względu na swoje specyficzne uwarunkowania. W tym zakresie wskazać należy pięć wymiarów rozwoju, faktycznie różnicujących pozycję poszczególnych gmin w zakresiepowołując w tym zakresie pięć wymiarów rozwoju definiowanych literaturą przedmiotu:

Tabela 2.1. Wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego[8]

Wymiary rozwoju	Dziedziny rozwoju
Społeczno-kulturowy	Ludność, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności lokalnych, warunki życia, instytucje i usługi społeczne.
Środowiskowy	Komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna.
Infratechniczny	Infrastruktura techniczna o zasięgu lokalnym i ponadregionalnym, organizacja sektorów infrastruktury, luka infrastrukturalna, rezerwy infrastrukturalne, inwestycje infrastrukturalne.

[7] Borowska – Stefańska M., Wiśniewski Sz., Rozmieszczenie i zróżnicowanie przestrzenne terenów przemysłowych w województwie mazowieckim na tle rozmieszczenie i zróżnicowania przestrzennego terenów przemysłowych w Polsce, Mazowsze Studia regionalne Nr 24/2018, str. 19.

[8] Klasik A., Kuźnik F., Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego, [w.] Dolata S. (red.), Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998 r.

Gospodarczy	Zasoby gospodarcze, działalność gospodarcza według sektorów i branż, funkcje gospodarcze, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzne, koszty społeczne, dobra wspólne, konkurencyjność miast i regionów.
Przestrzenny	Zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenny, wartość przestrzeni.

Wymiar przestrzenny rozwoju samorządu terytorialnego znajduje praktyczne zastosowanie w wypadku konieczności wyznaczenia terenów dedykowanych do rozwoju działalności gospodarczej. Samo wyznaczenie tych terenów, choć stanowi czynność techniczną, wywołuje szereg skutków prawnych, oddziaływujących na przestrzeń samorządu.

Wspomniane zróżnicowanie samorządów obejmuje również dostępność obszarów, jakie mogą być przeznaczane na cele inwestycyjne. Dostępność ta związana będzie zarówno z zakładaną dostępnością komunikacyjną (możliwość skomunikowania z ponadregionalnymi szlakami komunikacyjnymi), ale też posiadaniem na swoim terenie areałów gruntów spełniających kryteria przeznaczenia na cele związane z działalnością[9], czy też wreszcie optymalną strukturą przestrzenną i własnością tych gruntów.

Wspomniane zagadnienia obejmują wyłącznie część obszarów istotnych w procesie wyznaczania optymalnej struktury terenowej obszarów dedykowanych dla rozwoju działalności gospodarczej. Faktycznie zagadnienia te są znacznie szersze i szczegółowo omawiane są w kolejnych podrozdziałach.

2.2. Ocena stanu istniejącego wyznaczania terenów pod inwestycje gospodarcze w gminach.

[9] Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w art. 6 ust. 1 nakazuje aby w pierwszej kolejności, na cele nierolnicze i nieleśne wskazywać grunty stanowiące nieużytki lub cechujące się najgorszą jakością produkcyjną

Zgodnie z obowiązującym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej systemem planowania przestrzennego, wyznaczanie terenów pod inwestycje gospodarcze odbywa się na zasadach powszechnych, na szczeblu polityki przestrzennej gminy. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, system planowania przestrzennego gmin ma charakter dwupoziomowy. Dokumentem ustalającym główne założenia polityki przestrzennej, jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium jest dokumentem kluczowym w skali lokalnej. Dokument ten sprowadza się do programowego wyznaczania priorytetów rozwoju przestrzennego. Wszystkie zadania, jakie w systemie planowania spełniać ma studium, ustawodawca zamyka w sformułowaniu „polityka przestrzenna gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego". W tym wymiarze, ustalenia studium są wynikiem złożonych wieloaspektowych analiz uwarunkowań lokalnych, obejmujących aspekty społeczne, ekonomiczne, przyrodnicze, komunikacyjne, nałożone na wymiar przestrzenny[10]. Wypadkową tych uwarunkowań są formułowane na bazie studium kierunki rozwoju przestrzennego jednostki samorządu terytorialnego.

Ustalenia kierunków zagospodarowania przestrzennego znajdują swoje potwierdzenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dokumenty te, jako akty prawa miejscowego są jednym z konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a także, z racji swej roli, wespół z przepisami ustaw, kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, wpływając w ten sposób na indywidualny interes prawny poszczególnych osób, posiadających nieruchomości na obszarach objętych tymi planami.

To właśnie plany zagospodarowania, sporządzane w zgodnie z wcześniej uchwalanym przez gminę studium, są podstawowym narzędziem jakim dysponują samorządy, w procesie planowania własnej przestrzeni i wychodzenia naprzeciw oczekiwanym potrzebom społeczności lokalnej, w wymiarze przestrzennym. Tym samym w przypadku powzięcia decyzji o lokowaniu na terenie danego samorządu strefy gospodarczej, winno to znaleźć swój wymiar właśnie w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

[10] M.J. Nowak, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, komentarz do ustawy i przepisów powiązanych, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, str. 46.

Jedną z podstawowych zasad rozwoju lokalnego, którą uwzględnia się w planowaniu przestrzennym, a zatem która powinna też znajdować wymiar w ustalonych w studium kierunkach rozwoju gminy, jest zasada zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z tą filozofią, nadrzędnym zadaniem planowania przestrzennego jest ograniczanie wpływu człowieka na stan środowiska naturalnego, wyrażające się przede wszystkim w takiej eksploatacji jego zasobów, aby podlegały one jak najmniejszemu uszczupleniu.

Wiele jest dróg do osiągnięcia tego celu w wymiarze przestrzennym, w szczególności wyrażanym ustalonymi przez gminę, w ramach instrumentu władztwa planistycznego. Jednym z tych narzędzi jest planowanie przestrzeni z poszanowaniem zasad gospodarki niskoemisyjnej. Ta forma planowania przestrzeni powinna zatem skupiać na takim organizowaniu zagospodarowania terenów, która sprzyjała będzie ograniczaniu zapotrzebowania na transport i energię, a zatem aktywnie przyczyniać się do zmniejszenia potrzeb społeczności w zakresie paliw kopalnych, bowiem te nośniki energii są w dzisiejszym miksie energetycznym Polski surowcem zdecydowanie przeważającym. Drogą do osiągnięcia efektów w przedstawionej materii może być zatem zmniejszanie dystansów między poszczególnymi zespołami zabudowy, spełniającymi różne funkcje. O ile bowiem nie jest możliwe wymieszanie ze sobą różnych funkcji zagospodarowania terenów ze względu na oddziaływanie powodowane przez tereny infrastruktury technicznej czy tereny przemysłowe, tak możliwe jest jednak ograniczanie dystansów dzielących te formy zagospodarowania od innych obszarów, np. od terenów mieszkaniowych. Izolowanie przestrzenne zespołów zabudowy przemysłowo-usługowej w niewielkiej odległości od terenów mieszkaniowych (odległość powinna być w tym przypadku wypadkową przewidywanego oddziaływania pochodzącego z zakładów przemysłowych oraz zastosowanych rozwiązań przeciwdziałających przenikaniu skutków tego oddziaływania na tereny mieszkaniowe) a także ich lokalizowanie w ramach wyznaczanych stref, pozwala kumulować oddziaływania związane z obecnością tego zagospodarowania w jednej lokalizacji i nie rozciągać ich w formie wyspowej na inne tereny, z czym mamy do czynienia w przypadku rozwoju zabudowy w sposób spontaniczny, np. w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy.

Ograniczanie dystansu zmniejsza bowiem obciążanie lokalnej infrastruktury komunikacyjnej ruchem kołowym (możliwość zastąpienia komunikacji indywidualnej komunikacją publiczną

lub komunikacją rowerową), poprawia dostępność potencjalnych miejsc w pracy w sensie czasowym, a finalnie również pozwala zamknąć oddziaływanie związane z obecnością zakładów przemysłowych, w jednej lokalizacji, nie powodując w tym zakresie uszczuplenia zasobów naturalnych (przekształcenia przestrzeni, krajobrazu, wycinki drzew i krzewów) w innych rejonach, które mogą pozostać w formie terenów otwartych, utrzymując tym samym mozaikowość krajobrazu, polegającą na wzajemnym przenikaniu się terenów polno-leśnych, co często determinuje atrakcyjność rekreacyjno-turystyczną większych obszarów terenowych.

Powyższe względy potwierdzają, że myślenie o zrównoważonym rozwoju w wymiarze przestrzennym powinno w sposób nierozerwalny być połączone z poszukiwaniem dróg, do wielofunkcyjnego rozwoju samorządów, a zatem poszukiwania sposobu na umieszczenie w przestrzeni gminy różnych form zagospodarowania, odpowiadających maksymalnie potrzebom społeczności lokalnej. Należy mieć na względzie, że potrzeby każdej społeczności ludzkiej będą w tej materii wyglądały podobnie, i będą obejmowały potrzeby z zakresu odpoczynku, mieszkalnictwa, kultury, sportu, ale również, w obecnych czasach być może w sposób szczególnie istotny, potrzeb z zakresu pracy i edukacji. Wieloaspektowe podejście do rozwoju lokalnego powinno zatem obejmować również dyskusję o lokalnych strefach gospodarczych, jako miejscach gdzie z powodzeniem może rozwijać się lokalna sfera przedsiębiorczości obejmująca szerszy wymiar niż wyłącznie działalność usługową, która choć niezwykle ważna z perspektywy społeczności lokalnej, nie zaspokaja jednak jej wszystkich potrzeb. Gospodarka skoncentrowana wyłącznie na usługach nie pozwala na tworzenie różnorodnego rynku pracy. Dostępność miejsc pracy i oferta edukacyjna mogą okazać się w perspektywie magnesem przyciągającym do danej miejscowości nowych mieszkańców, odwracając silnie zarysowujące się dziś trendy związane ze wzmacnianiem się ośrodków aglomeracyjnych kosztem mniejszych ośrodków. Należy przewidywać, że właściwie skomponowana oferta inwestycyjna, a więc dostosowana do lokalnych uwarunkowań, może być jednym z elementów odwracania powyższego trendu.

2.3.Diagnoza uwarunkowań przestrzennych

Jak ocenić otoczenie w kontekście powiązań funkcjonalno – przestrzennych

Wyznaczenie strefy gospodarczej w przestrzeni danego samorządu, dla skuteczności tego zabiegu, wymaga drobiazgowej analizy szeregu kryteriów, których wypadkowy obraz powinien dać odpowiedź, co do pożądanej lokalizacji tej formy zagospodarowania terenu.

Jak wskazywano we wcześniejszych rozdziałach, wyznaczenie lokalizacji strefy, to dopiero początek drogi administracyjno – inwestycyjnej, do jej uruchomienia, a finalnie do jej końcowego zagospodarowania poprzez konsumpcję wyznaczonych w miejscowym planie ustaleń. Droga ta z reguły powoduje konieczność angażowania określonych mocy finansowych i organizacyjnych, dlatego też rzetelność analiz prowadzonych na etapie wyboru optymalnej lokalizacji strefy, powinny być wykonywane w sposób szczególnie rzetelny, bowiem od ich trafności w dużej mierze może zależeć powodzenie rozwoju przyszłej strefy.

2.3.1. Powiązania administracyjne

Pierwszą istotną okoliczności braną pod uwagę w procesie tworzenia stref gospodarczych będzie skala danego samorządu (oceniana w kontekście funkcji administracyjnej ośrodka (gminny, powiatowy, wojewódzki) i dostosowana do niej potrzeba w zakresie podaży wyznaczonych terenów inwestycyjnych. Nie bez znaczenia może być również aktywna polityka danego samorządu na szczeblach równoległych, jak na przykład działalność w związkach międzygminnych, bądź aktywna pozycja w obrębie innych podmiotów zrzeszających samorządy z danego terenu, jak np. klastry czy też inkubatory przedsiębiorczości. Wartość ta może podlegać modyfikacjom w pewnych specyficznych lokalizacjach, jak np. złoża surowców naturalnych, bliskość ważnych węzłów komunikacyjnych, które mogą zwiększać zainteresowanie terenem danego samorządu po stronie potencjalnych inwestorów.

Istotne w wymiarze administracyjnym są również trendy rozwojowe, jakie w swoich dokumentach strategicznych przyjmuje się w danym samorządzie. Ustalenia takich dokumentów jak „strategia rozwoju gminy”, mogą w wymiarze praktycznym decydować o prowadzeniu polityki rozwojowej w danym samorządzie, jak również określać jej kierunki. Obecność spraw związanych z wspieraniem lokalnej gospodarki w dokumentach traktujących o rozwoju lokalnym danej gminy obecnie staje się rzeczą naturalną, jako że co raz

powszechniejsza jest świadomość istotny siły gospodarki lokalnej, w kontekście rozwoju samego samorządu. Uwzględnienie potrzeb w tym zakresie w polityce rozwoju lokalnego jest również sposobem na utrzymanie jej jako trendu stałego, niepodlegającego wahaniom wynikającym z zawirowań politycznych.

Zabezpieczanie fundamentalnych z perspektywy jakość funkcjonowania samorządu kwestii w dokumentach strategicznych powinno być bowiem również oceniane jako sposób na ich utrzymanie w przyszłości, a tym samym systematyczną poprawę położenia samorządu w tej materii.

2.3.2. Powiązania przyrodnicze

Przyjmuje się, że co najmniej 30% powierzchni Polski pokryte jest różnymi formami powierzchniowej ochrony przyrodniczej[11], przy czym co najmniej 20% pokrywają obszary natura 2000. Należy jednocześnie mieć na względzie, że poszczególne formy często pokrywają te same tereny, a zatem powszechna jest sytuacja kiedy tereny naturowe obejmują ten sam obszar co np. park krajobrazowy lub obszar chronionego krajobrazu. Niemniej powyższe dane pokazują, że znaczna część kraju pozostaje pod rygorami ochrony prawnej ze względu na cenne składniki środowiska znajdujące się na jej terenie. Ta okoliczność powodować będzie znaczne ograniczenia w możliwych kierunkach ich zagospodarowania, a nawet w przypadku kiedy potencjalne kierunki nie będą ograniczane (przy mniej rygorystycznych formach ochrony przyrody) ewentualne zainwestowanie na takim terenie może spotkać się z koniecznością przeprowadzenia skomplikowanych procedur prawnych na etapie realizacyjnym (np. przeprowadzenia pełnej procedury oceny oddziaływania na środowisko), co znacząco podnosi jego koszty, przedłuża czas przygotowawczy, a w perspektywie rzutuje na atrakcyjność takiego terenu, z perspektywy potencjalnego inwestora.

Powyższe wskazuje, że kolejną ważną okolicznością analizowaną w procesie typowania lokalizacji przyszłej strefy gospodarczej będzie zasięg obszarów chronionych na terenie gminy.

[11] P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, M. Więckowski, Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach, PAN IGiPZ, Warszawa 2007, str. 151.

Ze względu na przedstawione okoliczności, za pożądane należy zatem uznawać lokalizacje położone poza obszarowymi formami ochrony przyrody.

Odmiennego podejścia w tym względzie wymagają samorządy, na mapie których obszary chronione przeważają lub pokrywają ich całą powierzchnię. W tym wypadku należy przede wszystkim brać pod uwagę rodzaj obszaru, jaki występuje na terenie danego samorządu, a w dalszej perspektywie decydować o tym jakiego rodzaju przedsięwzięcia zostaną dopuszczone do realizacji, na terenach dedykowanych do rozwoju aktywności gospodarczej. W przypadku wspomnianych samorządów bowiem większy nacisk będzie kładziony na turystyczne I rekreacyjne zagospodarowanie, kosztem zagospodarowania typowo przemysłowego, i te formy powinny dominować w docelowych zapisach miejscowych planów, sporządzanych dla terenów aktywności gospodarczej. O ile działania te nie pozostają w pełni zgodne z zarysowanymi uprzednio założeniami tzw. niskoemisyjnego planowania przestrzennego, tak mogą być częściowo uzasadniane potrzebami ochrony wyższych wartości, związanych z obecnością najcenniejszych walorów środowiskowych.

Okoliczności te nie powinny jednak całkowicie przekreślać rozwoju stref działalności gospodarczych nawet w tego rodzaju ośrodkach. Należy mieć na względzie, że każda społeczność mierzy się z podobnymi wyzwaniami i problemami i każda ma stosunkowo zbliżone potrzeby, w szczególności w zakresie dostępu do podstawowych zdobyczy cywilizacyjnych. Możliwość rozwoju stref gospodarczych o zakresie działalności dostosowanym do specyfiki danego samorządu, nawet obwarowanego znacznymi ograniczeniami w zagospodarowaniu w związku z obecnością terenów chronionych, powinno być oceniane jako jeden z warunków podstawowych praw danej wspólnoty.

2.3.3. Powiązanie komunikacyjne i infrastrukturalne

Są to kwestie istotne z punktu widzenia doboru lokalizacji strefy gospodarczych ze względu na dwie ważne kwestie, przy czym istota każdej z nich wynika z przeciwstawnych podstaw. I tak, pierwszą istotną sprawą ocenianą przy doborze gruntów, na potrzeby tworzenia strefy jest ich dostępność z ważnych szlaków komunikacyjnych, drugim aspektem natomiast, jest dobór lokalizacji z uwzględnieniem właściwego zagospodarowania potencjalnego potoku ruchu

pojazdów generowanego przez tę strefę, z poszanowaniem interesów mieszkańców danego terenu.

Dostępność obszarów mających stanowić miejsce prowadzenia działalności gospodarczej stanowi fundamentalną kwestię z punktu widzenia funkcjonowania przyszłej strefy. Możliwość sprawnego dojechania do miejsca wykonywania działalności ma istotne znaczenie z punktu widzenia codziennego funkcjonowania przedsiębiorstwa, jego dostępności z perspektywy pracownika i klienta. Dobra dostępność komunikacyjna to dziś w istocie fundamentalna kwestia dla każdej rozwijającej się firmy.

Jakkolwiek owa dostępność komunikacyjna będzie inaczej rysowała się w przypadku różnych samorządów, w szczególności nie zawsze jest możliwość skorzystania z wybudowanego w sąsiedztwie węzła autostradowego lub kolejowego, jednakże ważniejsze szlaki komunikacyjne zwykle znajdują się w każdej gminie (drogi krajowe lub wojewódzkie). Szlaki te zwykle zapewniają minimalne potrzeby w zakresie dostępności dla samochodów wysokotonażowych, a także zapewniają możliwość sprawnego połączenia z innymi ośrodkami. W tym zakresie, sąsiedztwo tych dróg może stanowić obiecujący materiał pod lokalizację strefy gospodarczej w obrębie danego samorządu.

Ważnym aspektem jest też dobór lokalizacji strefy pod kątem uniknięcia ewentualnych konfliktów społecznych wynikających z wprowadzenia ciężkiego ruchu samochodowego w rejony nie przystosowane do jego obsługi. Z takim zjawiskiem mamy do czynienia dopuszczając do rozwoju zabudowy powodującej większe zapotrzebowanie w zakresie ruchu samochodów ciężarowych wewnątrz zespołów zabudowy mieszkaniowej, bądź w pewnym oddaleniu od głównego szlaku komunikacyjnego, gdzie do jej obsługi niezbędne będzie korzystanie z pośrednictwa dróg lokalnych prowadzących przez zespoły zabudowy mieszkaniowej, nadmiernie nadwyrężając nieprzystosowaną infrastrukturę i zaburzając strukturę lokalnego ruchu drogowego. Tego typu działania będą prowadziły do zwiększenia zanieczyszczenia powietrza i gleb wzdłuż dróg lokalnych (drogi lokalne zwykle nie posiadają urządzonego systemu odwodnienia), zwiększenia poziomu wibracji, pogorszenia klimatu akustycznego, a także spadku bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Okoliczności te skutecznie mogą zniechęcić lokalną społeczność do poparcia inicjatywy budowy strefy gospodarczej na

terenie samorządu, zaprzepaszczając w tym względzie szanse, jakie tego rodzaju terenu kreują dla gminy, a czego społeczność lokalna w początkowej fazie funkcjonowania strefy z pewnością nie dostrzeże w sposób wystarczająco przekonywujący.

2.3.4. Powiązania społeczno-gospodarcze

Nie mniej kwestią która winna być brana pod uwagę w czasie organizowania przyszłej strefy gospodarczej, powinna być aktualna sytuacja panująca w danym samorządzie w tym zakresie, a także inne uwarunkowania lokalne, które mogą okazać się w tej materii istotne.

Wśród aspektów tych warto wymienić dotychczasowy dorobek jednostki samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju terenów aktywności gospodarczej, lub historycznej obecności tego rodzaju terenów. W przypadku kiedy grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej są obecne na terenie gminy i możliwe jest ich powiększenie, kierunek ten powinien być analizowany jako pierwszy i potencjalnie najbardziej atrakcyjny. Atrakcyjność tego schematu powinna być wywodzona z:

- Bliskości uzbrojenia terenu determinującego możliwość zagospodarowania obszarów zgodnie z nowym przeznaczeniem;
- Obecność siły roboczej w miejscu realizacji nowych przedsięwzięć;
- Obecności negatywnych następstw tego rodzaju zagospodarowania w danej lokalizacji (ludność jest zwykle przyzwyczajona, że dany obszar pełni określoną funkcję w tkance gminnej/miejskiej).

Badając okoliczności obecności na danym terenie obszarów aktywności gospodarczej należy skupić się również na analizie specjalizacji działalności obecnych na terenie samorządu przedsiębiorców. Okoliczność ta może być brana pod uwagę szczególnie w sytuacji silnej specjalizacji przedsiębiorstw na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego / związku jednostek samorządu terytorialnego i stanowić podstawę do podjęcia działań w kierunku klasteryzacji lokalnej przedsiębiorczości, a więc jej zogniskowania w obrębie branży uznanej w skali lokalnej jako rokująca największe szanse powodzenia, i podjęcia próby obudzenia w

lokalnych przedsiębiorcach poczucia możliwości wytworzenia efektu synergii poprzez rozpoczęcie wzajemnej współpracy.

Niezwykle istotne w tej materii będą również ustalenia zmierzające do wniosku, że na terenie danego JST brak było dotychczas rozwiniętej bazy działających przedsiębiorstw, a obszar gminy skupiony jest na produkcji rolniczej. W tym wypadku niezbędne jest rozważne podejście do tworzenia terenów predysponowanych jako strefy gospodarcze i przeprowadzenie rzetelnej analizy wewnętrznej potrzeby gminy w tym zakresie. O ile bowiem na obszarze danej JST brak będzie innych czynników predysponujących jej obszar do rozwoju większych obszarów aktywności gospodarczej (jak np. obecność ważnych powiązań komunikacyjnych), ewentualne zabiegi w przedmiocie wyznaczania tego rodzaju obszarów powinny być prowadzone z pewną rozwagą, jednakże nie powinny być całkowicie odrzucane, w myśl chociażby przedstawianych wcześniej zasad związanych z niskoemisyjnością i potrzebą budowy wielofunkcyjnych obszarowo i funkcjonalnie samorządów.

Istotną kwestią analizowaną w procesie lokalizacji strefy gospodarczej powinny być również uwarunkowania społeczne. W analizach tych należy przede wszystkim skupić się na ryzyku potencjalnych konfliktów społecznych, wynikających z lokalizacji strefy gospodarczej, a także potencjalnego profilu działalności przedsiębiorców, działających w obrębie projektowanej strefy. Źródeł konfliktów należy doszukiwać się w dużej części:

- niepewnością co do docelowego profilu działalności strefy gospodarczej, obawą o emisje (pewne możliwości w regulacji tej materii daje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- zmianą formy zagospodarowania terenów utożsamianych dotychczas z inną funkcją (np. tereny rolnicze podlegające zabudowie);
- obawą o zmianę roli z jaką utożsamiana jest dana JST (tereny zlokalizowane na obszarach cennych przyrodniczo będą narażone na zarzuty degradacji środowiska);
- brakiem zapewnienia niezbędnej izolacji fizycznej terenów predysponowanych do rozwoju działalności gospodarczej, względem terenów mieszkaniowych (strefy

buforowe, urządzenia izolujące, pasy zieleni/kulisy drzewostanowe, oddalenie przestrzenne);

- nadmiernym obciążeniem infrastruktury użytkowanej przez mieszkańców, na potrzeby rozwoju strefy, a tym samym pośrednim spadkiem jakości życia w sąsiedztwie strefy.

Znajomość powyższych czynników tzw. ryzyka wystąpienia konfliktów społecznych zwiększa szanse na powodzenie przeciwdziałania im, poprzez właściwe zarządzanie ryzykiem ich powstawania. Pierwszym sposobem na uniknięcie ich jest dobór lokalizacji strefy, a kolejnym, środki zaradcze, jakie zostaną wdrożone aby przeciwdziałać wystąpieniu któregokolwiek z elementów budzących obawy strony społecznej. Ostatnim elementem, niezbędnym do osiągnięcia powodzenia w procesie budowy strefy, przy założeniu dopełnienia dwóch poprzednio wymienionych, jest konsekwencja w procesie tworzenia strefy.

2.3.5. Zjawiska i problemy wspólne z obszarami sąsiednimi (np. Powiaty lub Województwa)

Nie sposób przeprowadzić rzetelnych analiz w przedmiocie warunków JST do tworzenia i wyznaczania stref gospodarczych, w kontekście funkcjonowania w tej materii innych gmin, a także powiatu i województwa, w obrębie których funkcjonuje dany samorząd. Analizy te powinny być prowadzone w kontekście poszukiwania punktów stycznych, pozwalających uzyskać efekt synergii w procesie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, a także wzmacniania pozycji poszczególnych przedsiębiorców (ułatwiając tworzenie powiązań biznesowych, wyznaczając obszary pozwalające rozwijać prowadzone już przedsiębiorstwa). Analizy te mogą być prowadzone zarówno w przedmiocie formalizacji wspomnianej już klasteryzacji przedsiębiorców lub całych JST, w poszczególnych wyspecjalizowanych branżach, bądź wsparcia przedsiębiorców w zakresie ekspansji ich działalności na inne rynki. (lokalne, regionalne, międzynarodowe).

Stymulowanie procesów pobudzających współpracę w obrębie uwarunkowań społecznych i gospodarczych wpisuje się w trendy rosnącej globalizacji rynków, co w dłuższej perspektywie skłania przedsiębiorców do łączenia pojedynczych podmiotów uprzednio konkurujących ze

sobą, osiągając dzięki temu wzmacnianie potencjału gospodarczego przedsiębiorstw funkcjonujących dotychczas autonomicznie. Szczególnie silne zależności mogą się wytwarzać między przedsiębiorstwami wyłącznie przy zachowaniu określonych kryteriów, do których przede wszystkim zaliczyć należy pewien określony geograficznie zasięg terytorialny działań klasteryzacyjnych. Obserwuje się, że trendy związane z klasteryzacją najsilniej zarysowują się na poziomie wojewódzkim (regionalnym), jako że zasięg terytorialny oddziaływania klastra zwykle wykracza poza granice pojedynczej gminy czy powiatu. Z drugiej strony jednak, wraz z działaniem klastra przewiduje się występowanie tzw. efektów spillover (efekty rozlewania się), jako że wraz z rozszerzaniem się zasięgu operacji gospodarczych dokonywanych przez podmioty tworzące klaster, zwiększa się zasięg jego oddziaływania. Powodzenie tych procesów zależne jest jednak od zachowania zasady bliskości geograficznej między podmiotami tworzącymi klaster, stąd obszar jego działania nie powinien być przesadnie rozciągany. W kontekście przedstawionych okoliczności, proces zawiązywania się i rozwoju klastra z jednej strony nastawiony jest na optymalizację wewnętrznych procesów charakteryzujących działalność przedsiębiorstw wchodzących w jego skład, aby finalnie przyczynić się do ich ekspansji terytorialnej na obszary zewnętrzne, stymulując w tym okresie rozwój samych przedsiębiorstw, jak i JST na terenie których są one zlokalizowane[12].

Wg danych publikowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, ogólna liczba klastrów w Polsce na dzień 31 lipca 2015 roku wynosiła 193[13]. Wg danych na rok 2018, szacowana liczba klastrów w Polsce wynosiła ok. 130 szt[14]. Wśród dominujących branż skupiających przedsiębiorstwa w ramach klastrów, wymieniono budownictwo (17 klastrów), IT i informatykę (14 klastrów), ICT i Telekomunikację, a także Turystykę i obsługę turystyczną (po 12 klastrów)[15].

Klasteryzacja stanowi sformalizowaną i dość powszechnie stosowną formę stowarzyszania przedsiębiorców, która może być wykorzystywana (choć będzie wymagała wsparcia

[12] Mickiewicz T., Rodzinka J., Skica T., Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości; Klasteryzacja, promocja, doradztwo i kapitał społeczny, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 87-88.

[13] http://www.pi.gov.pl/PARP/data/klastry

[14] J. Dębczyński, A. Esz, M. Gajewski, G. Romańczuk, J. Szczucki, Ł. Wielec, Benchmarking klastrów w Polsce – edycja 2018, PARP, Warszawa 2018.

[15] Mickiewicz T., Rodzinka J., Skica T., Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości; Klasteryzacja, promocja, doradztwo i kapitał społeczny, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 133.

administracyjnego i stymulacyjnego szczególnie w okresie tworzenia) do tworzenia warunków do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw z danego obszaru, zwiększając ich szansę na dynamiczny rozwój.

Podstawowym narzędziem, jakie w tej materii może być wykorzystane przez jednostkę samorządu terytorialnego jest organizacja tematycznych imprez biznesowych, skupiających środowiska branżowe w danej kategorii. Dzięki tego rodzaju narzędziom promocyjnym rosną szanse na nawiązanie kontaktów biznesowych umożliwiających wytworzenie relacji między przedsiębiorstwami z różnych regionów i uruchomienie współpracy stymulującej rozwój samej JST, ale również zainteresowanie potencjalnych inwestorów obszarem danej gminy, pod kątem lokalizacji nowych przedsiębiorstw.

2.4 Analiza ograniczeń w użytkowaniu terenów wynikających z przepisów odrębnych

Elementem rozważań o tworzeniu strefy gospodarczej muszą być ograniczenia prawne i faktyczne, które mogą stać u źródeł trudności w potencjalnym jej zagospodarowaniu zgodnie z pierwotnym założeniem, ze względu na trudności formalno-prawne, finansowe, bądź technologiczne, utrudniające bądź stawiające pod znakiem zapytania ekonomiczną zasadność inwestowania w danym obszarze.

- Tereny szczególnego zagrożenia powodzią.

  Wyznaczane w oparciu o mapy zagrożenia powodziowego, przekazywane do stosowania samorządom gminnym. Podstawa prawna stosowanych ograniczeń znajduje źródło w ustawie z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne.

  Na obszarach istnieją silne ograniczenia w lokalizowaniu zabudowy. Każdorazowo zamiar taki musi być uzgadniany z właściwym organem Państwowego Gospodarstwa

Wodnego Wody Polskie, już na etapie prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Największe ograniczenia związane są z:

- zmianą naturalnego ukształtowania terenu, w szczególności negatywnie wpływających na pojemność wodną koryta i zdolność odbioru wód ekstremalnych;
- składowania materiałów zagrażających jakości środowiska wodnego;
- gromadzenia nieczystości płynnych;
- lokalizacji indywidualnych ujęć wód;
- realizacji zabudowy.

Tereny te pełnią co do zasady rolę naturalnych polderów powodziowych, stąd działalność inwestycyjna na ich obszarach powinna być silnie ograniczana.

- Tereny w obrębie stref ochronnych ujęć wód i zbiorników wód podziemnych

Ustanawiane na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne obejmują obszary znajdujące się w rejonach ujęć wód lub udokumentowanych zbiorników wód podziemnych. Ich wyznaczenie następuje przez uprawnione organy (wojewodę lub organ PGW Wody Polskie) w drodze aktu prawa miejscowego.

Tereny wyznacza się dla ochrony zasobów wodnych niezbędnych z punktu widzenia potrzeb ludności danego obszaru, obejmują w szczególności ograniczenia w możliwościach podejmowania działań, mogących przyczynić się do przedostawania do wód podziemnych i powierzchniowych substancji szczególnie niebezpiecznych dla środowiska wodnego.

- Tereny objęte ochroną prawną w zakresie ustawy o ochronie przyrody

System ochrony przyrody na terenie Rzeczypospolitej skonkretyzowany jest w zapisach ustawy o ochronie przyrody, w której zawarto m.in. formy ochrony przyrody, a także

zasady ich ustanawiania, funkcjonowania i potencjalne ograniczenia w działalności człowieka, związane z ich powołaniem.

Do form wymienionych w ustawie wymienia się:

- Parki narodowe;
- rezerwaty przyrody
- pomniki przyrody;
- parki krajobrazowe;
- obszary chronionego krajobrazu;
- zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;
- użytki ekologiczne;
- stanowiska dokumentacyjne

Oddzielną formą ochrony przyrody, wprowadzoną do krajowego systemu ochrony przyrody na mocy zobowiązań traktatowych są obszary Natura 2000, stanowiące spójną sieć obszarów chronionych w wyznaczanych w skali europejskiej.

Obszary cechują się indywidualnymi obostrzeniami jakie mogą być wprowadzane na ich terenie. Wprowadzenie obostrzeń odbywa się w akcie powołującym do życia daną formę ochrony przyrody.

Obecność form ochrony przyrody może wpływać na dopuszczalność realizacji na terenie gminy określonych rodzajów przedsięwzięć, szczególne limitacje dotykają przedsięwzięć wymienionych w tzw. pierwszej grupie (zawsze znacząco oddziałujących na środowisko) w rozporządzeniu Rady Ministrów, w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Obecność formy ochrony przyrody niejednokrotnie będzie powodowała konieczność przeprowadzenia czaso- i kosztochłonnej procedury oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia, przez co tereny objęte tego typu obostrzeniami nie cieszą się powodzeniem wśród potencjalnych inwestorów, bądź próba ich zainwestowania staje

się zarzewiem potencjalnych konfliktów między różnymi środowiskami społecznymi z terenu jednostki samorządu terytorialnego.

- Tereny objęte ochroną prawną w zakresie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

  Obszary objęte ochroną konserwatorską najczęściej są ustanawiane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Mogą one wynikać również z wpisów w wojewódzkich i gminnych ewidencjach zabytków (wówczas plan potwierdza i wprowadza w życie ochronę) lub rejestru zabytków.

  Obszary są związane najczęściej z obecnością dawnych zabudowań historycznych, a ewentualne obecne zagospodarowanie tych obszarów / obiektów, musi uwzględniać historyczne uwarunkowania terenu. Zwykle powoduje to potrzebę stosowania rozwiązań architektonicznych spójnych z tkanką historyczną. Ochrona konserwatorska może być postrzegana w kategorii bariery rozwojowej terenów aktywności gospodarczej, ze względu na obostrzenia w zagospodarowaniu obszarów na nowe cele, które nie zawsze muszą powielać funkcje spełniane przez dawną zabudowę.

  Najpowszechniej spotykaną formą ochrony zabytków są strefy ochrony archeologicznej, wyznaczane w formie tzw. stanowisk archeologicznych. Istotnym ograniczeniem związanym z obecnością tej formy ochrony jest konieczność przeprowadzenia badań archeologicznych przed zagospodarowaniem nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem. Badania archeologiczne prowadzone są w oparciu o decyzję właściwego konserwatora zabytków i poprzedzają rozpoczęcie faktycznych robót budowlanych. Po zakończeniu badań, w przeważającej większości wypadków możliwe

jest rozpoczęcie procesu inwestycyjnego, a ewentualne odnalezione zabytki archeologiczne przekazywane są służbom ochrony zabytków.

- Tereny udokumentowanych złóż kopalin / obszary górnicze;

  Obszary udokumentowanych złóż kopalin wyznaczane są w oparciu o ustawę prawo geologiczne i górnicze. Są to obszary dla których potwierdzono występowanie pod powierzchnią ziemi ważnych z punktu widzenia gospodarki narodowej surowców naturalnych.
  Obszary wyznacza się zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jak i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z obowiązującym poglądem ustalenia planów miejscowych dla obszarów udokumentowanych złóż kopalin powinny honorować występowanie w podłożu ww. surowca i pod tym kątem dobierać ustalenia planistyczne. W szczególności za wadliwe uznaje takie przeznaczenie terenu, które trwale uniemożliwia zagospodarowanie złóż kopalin nawet w przyszłości. Negatywnie zatem ocenić należy próbę przeznaczenia obszarów występowania złóż surowców naturalnych, również na tereny aktywności gospodarczej, nastawione na inny profil działalności niż eksploatacja kopalin, a mający np. wprowadzić na taki obszar zabudowę, dotychczas tam nie występującą.

Obszary górnicze, a więc tereny dla których wydana została koncesja górnicza wymagają również wyznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przy czym dla tych obszarów plan zawiera szczególne ustalenia, związane z zabezpieczeniem terenów przyległych do obszaru górniczego, przed wpływem eksploatacji kopalin, a także np. wprowadzenie obszarów wyłączonych z zabudowy, gdzie jest to uzasadnione.

W przypadku obu rodzajów terenów, plany miejscowe pełnią rolę ochronną przed zagospodarowaniem utrudniającym użytkowanie podstawowe, polegające na eksploatacji złóż zasobów naturalnych. Z tego też powodu, powinny one być

wykluczone spośród potencjalnych lokalizacji przyszłej strefy aktywności gospodarczej, nastawionej na inny profil działalności niż górniczy.

- Tereny osuwiskowe

Obowiązek ewidencjonowania obszarów narażonych na występowanie masowych ruchów ziemi wynika z ustawy Prawo ochrony środowiska i obciąża on Starostę. Wyniki prowadzonych ewidencji uwidacznia się w dokumentach planistycznych gminy, a więc studium i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Na organach planistycznych gminy spoczywa natomiast obowiązek podejmowania działań przeciwdziałających powstawaniu masowych ruchów ziemi, które w pierwszej kolejności powinny być podejmowane właśnie poprzez właściwe i rozważne planowanie rozwoju terenów, gdzie przewiduje się ryzyko wystąpienia tego typu zdarzeń. Powyższe powoduje, że obszary potencjalnie narażone na występowanie osuwisk powinny podlegać odrzuceniu, w kontekście poszukiwania potencjalnych miejsc adekwatnych do lokalizacji strefy gospodarczej.

- Tereny sytuowane na gruntach leśnych

Przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne podlega silnym limitom w oparciu o przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tereny te przed przeznaczeniem na cele inne niż leśne, wymagają uzyskania uprzedniej zgody organu właściwego (marszałka województwa lub ministra ds. środowiska).

Ze względu na założenia ustawy, brak jest możliwości dowolnego przekształcania gruntów leśnych na inne cele, a samo to działanie powinno mieć charakter wyjątkowy i być podejmowane wyłącznie wówczas, kiedy brak jest możliwości spełnienia założonych celów bez sięgnięcia po zasoby terenów leśnych.

W sytuacji kiedy jest jedna konieczność przeznaczenia terenów leśnych na inne cele, jak np. tereny aktywności gospodarczej, należy liczyć się, że powierzchnie te

negatywnie wpływają na konkurencyjność obszarów, ze względu na rosnące koszty realizacji przedsięwzięcia wynikające z opłat, jakie generuje na rzecz inwestora potrzeba wyłączenia gruntów leśnych z produkcji leśnej, a także opłat za przedwczesny wyrąb drzewostanu. Wysokości opłat niejednokrotnie osiągają znaczne wartości (zależne od typu siedliskowego lasu oraz pokrycia drzewostanem powierzchni podlegającej wyłączeniu) i wprowadzanie na ich terenach obszarów gospodarczych powinno być ostatecznością.

W przypadku kiedy mamy do czynienia z niewielkim kompleksem leśnych warto przewidzieć jego utrzymanie wewnątrz strefy bez jego przekwalifikowania. Potencjalne tereny zieleni w obrębie obszarów działalności gospodarczej mogą w przyszłości być źródłem pożądanego zróżnicowania funkcjonalnego obszarów.

Obszary leśne warto również wykorzystywać w planowaniu lokalizacji strefy gospodarczej jako potencjalne obszary brzegowe strefy. Tereny leśne mogą bowiem stanowić pożądaną barierę oddzielającą je od obszarów zabudowy mieszkaniowej.

- Tereny sytuowane na gruntach rolnych pochodzenia organicznego lub zaliczonych do klas bonitacyjnych I – III i tereny zmeliorowane

Tereny użytkowane rolniczo, cechujące się dobrymi klasami bonitacyjnymi (klasy I – III), a także tereny gdzie występują gleby pochodzenia organicznego, czy grunty rolne zostały zmeliorowane, również podlegają ograniczeniom w przekształcaniu na inne cele niż rolnicze, na zasadach analogicznych co grunty leśne.

Analogicznie w przypadku przeznaczania tego rodzaju gruntów na cele nierolnicze, niezbędna jest uprzednia zgoda ministra właściwego ds. rolnictwa. W dalszym ciągu zabudowa gruntów rolniczych na cele nierolnicze wymagała będzie uzyskania decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej, która obciążała będzie właściciela terenu opłatami z tego tytułu.

Wysokość opłaty wyłączeniowej uzależniona jest od klasy gruntu podlegającego wyłączeniu, i tak w przypadku gruntów klasy I, stawka opłaty wynosić będzie 437 175,00 zł za ha, w przypadku gruntów klasy IIIb, stawka wynosić będzie 262 305,00 zł za ha, a w przypadku gleb klasy VI pochodzenia organicznego, wynosić będzie 87 435 zł za ha. Stawka za grunty zmeliorowane również jest stawką stałą i wynosi 233 160 zł / ha.

Wysokość opłaty, niezbędnej do uiszczenia równa jest iloczynowi stawki opłaty wyłączeniowej i powierzchni podlegającej wyłączeniu, przy czym podlega ona pomniejszeniu o wartość rynkową nieruchomości, której dotyczy. Niemniej, podmiot dokonujący wyłączenia nawet po uzyskaniu pomniejszenia opłaty wyłączeniowej, przez 10 lat od momentu wyłączenia nieruchomości z produkcji, zobowiązany będzie do wpłaty opłat rocznych wynikających z wyłączenia, równych 1/10 opłaty wyłączeniowej.

Przedstawione stawki sięgające kilkuset tysięcy złotych za ha gruntu rolnego podlegającego wyłączeniu sugerują, że strefy gospodarcze powinny być sytuowane z uwzględnieniem zasady jak najmniejszego udziału gruntów rolnych podlegających ochronie. Tak wysokie stawki opłat znacznie podnoszą bowiem koszty realizacji przedsięwzięcia, co bezpośrednio rzutuje na atrakcyjność inwestycyjną terenów.

- Tereny cechujące się wysokim poziomem wód gruntowych i tereny na których występują grunty nienośne

Innymi rodzajami obszarów które mogą być przyczyną niepowodzenia założonej lokalizacji strefy gospodarczej są tereny o płytkim zaleganiu wód gruntowych bądź grunty cechujące się niską przydatnością dla budownictwa.

Zwykle tereny te nie są rejestrowane przez organy trzecie, i to samorząd dysponuje najszerszą wiedzą o ich potencjalnym występowaniu na swoim obszarze. Dużej wiedzy w zakresie potencjalnych problemów gruntowo-wodnych dostarczają opracowania takie jak ekofizjografia, która obligatoryjnie sporządzana jest dla projektów studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a czasem także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na etapie prac nad tym dokumentem analizuje się dokumenty historyczne, w tym pochodzące z badań geologicznych wykonywanych na terenie gminy i w oparciu o nie, a także obserwowane uwarunkowania w terenie, ocenia się między innymi grunty występujące w podłożu, czy poziom zalegania zwierciadła wód gruntowych.

Lokalizacja gruntów o trudnych warunkach gruntowo-wodnych będzie potencjalną barierą w rozwoju terenów działalności gospodarczej. Funkcja ta co do zasady wiąże się z wysoką intensywnością zagospodarowania, a więc niewielkim odsetkiem powierzchni terenu, który nie podlega przekształceniom i pozostaje biologicznie czynny. W przypadku kiedy w podłożu zalegają grunty np. trudno przepuszczalne, ten stan będzie powodował podwyższone potrzeby z zakresu zagospodarowania wód deszczowych, podnosząc koszty niezbędnego uzbrojenia technicznego na terenie strefy, bądź w razie braku przygotowania terenu do przyjęcia wód z powierzchni utwardzonych, występowania zjawisk zalewnia nieruchomości sąsiednich, co łatwo może doprowadzić do zarzewia nowych konfliktów międzysąsiedzkich.

Innym problemem będą cechowały się grunty słabo nośne, np. w postaci skrajnie suchych obszarów wydmowych, gdzie będą występowały problemy zapewnieniem właściwej stateczności konstrukcji.

Podsumowanie

Lokalizacja strefy gospodarczej na obszarze jednostki samorządu terytorialnego wymaga przeprowadzenia szeregu czynności przygotowawczych, a przede wszystkim szerokich analiz w zakresie oceny potencjalnych lokalizacji pod kątem ryzyk, z jakimi dana lokalizacja będzie się wiązała dla inwestorów. Lokalizacja strefy wymaga również rozważenia potencjalnego oddziaływania, jakie grunty przemysłowe mogą generować na pozostałe obszary gminy, w szczególności tereny cenne przyrodniczo czy tereny zabudowy mieszkaniowej. Dopiero wypadkowa tych kalkulacji, a także ocena zdolności gminy co do możliwości realizacji strefy w sensie finansowym i organizacyjnym,

powinny dać odpowiedź co do pożądanych kierunków działań, a także skali końcowego owocu pracy, jakim będzie teren przygotowany do przyjęcia inwestorów.

Analizy mogą być prowadzone na różnych etapach, w zależności od specyfiki danego samorządu. W sytuacji kiedy gmina pracuje, bądź planuje przystąpienie do prac nad nowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, prace te mogą być zdecydowanie zagregowane w jeden proces, którego wypadkową będzie uchwalenie studium określającego lokalizację przyszłej strefy inwestycyjnej.

Należy jednak mieć na względzie, że z reguły gminy posiadają uchwalone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które mogą nie definiować w przyjętych kierunkach rozwoju, stref inwestycyjnych. W takim wypadku podobne analizy powinny być przeprowadzone na etapie przygotowywania się przez samorząd do przystąpienia do sporządzania zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dla właściwego zdefiniowania obszaru wymagającego zmiany).

Pewnym problemem rozwijającego się samorządu jest niekontrolowane mieszanie się funkcji mieszkaniowych zabudowy, z funkcją usługową, przemysłową czy zagrodową. Ten problem dostrzegają i rozumieją w szczególności samorządy podlegające presji urbanizacyjnej związanej z rozwojem mieszkalnictwa na terenach dotychczas rolniczych, czy mierzących się z tematem zagęszczania zabudowy i wzajemnego zbliżania się odseparowanych dotychczas funkcji. Właściwie sterowany proces rozwoju przestrzennego samorządu winien przewidywać określone trendy i tworzyć warunki do rozwoju wielo aspektowego (spełniać w maksymalnym stopniu potrzeby społeczności na poziomie lokalnym). O ile ustalenia planów nie mają mocy działającej wstecz i nie mogą spowodować likwidacji np. zakładów przemysłowych funkcjonujących na danym terenie przed uchwaleniem określonego planu[16] (ewentualne ograniczenia w tym zakresie muszą być stosowane z wysoką ostrożnością) tak jednak zmiany w zagospodarowaniu terenów sąsiednich mogą spowodować, że określone zakłady będą poszukiwać innych miejsc ekspansji (np. z powodu braku możliwości rozbudowy istniejących obiektów), które to miejsca powinny być jasno zdefiniowane w

[16] Art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

dokumentach planistycznych gminy, odpowiadając na oczekiwane i obecne potrzeby społeczności i środowiska.