



POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
im. S. Leszczyckiego
00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55, <http://www.igipz.pan.pl/>

tel. (22) 6978841, fax (22) 6206221, e-mail: igipz@twarda.pan.pl, <http://www.igipz.pan.pl/>

ANALIZA STANU I UWARUNKOWAŃ PRAC PLANISTYCZNYCH W GMINACH W 2014 ROKU

SYNTEZA

Zespół autorski:

Przemysław Śleszyński* (koordynacja)
Maria Andrzejewska • Denis Cerić* • Aleksandra Deręgowska***
Tomasz Komornicki* • Monika Rusztecka • Jerzy Solon***
Paweł Sudra* • Beata Zielińska*

* Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

** Centrum UNEP/GRID Warszawa



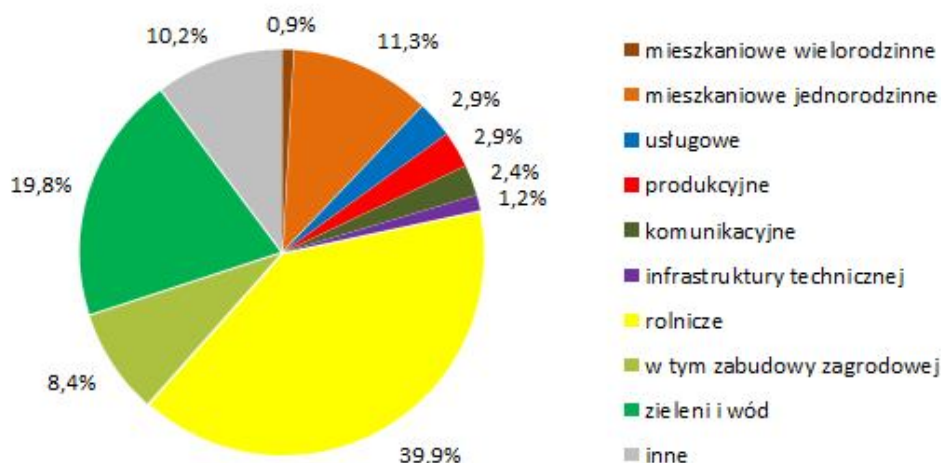
**Opracowanie wykonane
dla Departamentu Polityki Przestrzennej
Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa**

Warszawa • 19 lutego 2016 r.

Tabela 1. Główne wskaźniki stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach w latach 2012-2014 r.

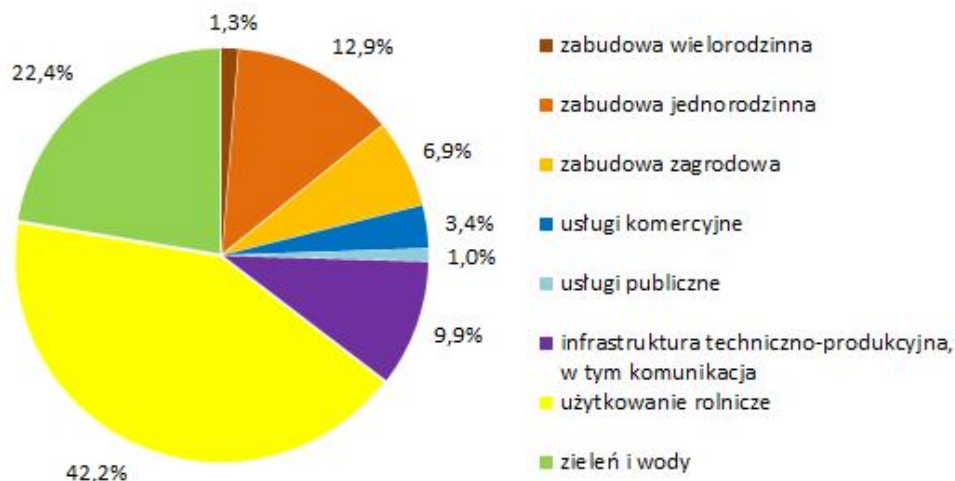
Nr	Wskaźnik	Jednostka	Wartość w latach		
			2012	2013	2014
1	Udział gmin posiadających studium uikzp	%	99,2	99,4	99,4
2	Udział gmin ze studium uikzp w trakcie aktualizacji	%	33,5	33,0	32,5
3	Koszty zmian studium uikzp	mln zł	12,4	10,9	9,8
4	Wskazania studiów uikzp do pokrycia planami powierzchni gmin	%	22,8	22,8	22,5
5	Wskazania studiów uikzp do zmian przezn. gruntów rolnych na cele nierolnicze	tys. ha	403	423	404
6	Tereny w studiach uikzp z dopuszczoną zabudową mieszkaniową (bez zagrodowej)	tys. ha	2 411	2 341	2 144
7	Tereny w studiach uikzp z dopuszczoną zabudową mieszkaniową (bez zagrodowej)	%	13,1	12,5	12,2
8	Udział gmin posiadających plany miejscowe	%	92,0	92,3	92,7
9	Liczba planów miejscowych	szt.	41 748	43 683	45 625
10	Udział planów miejscowych na podstawie ustawy z 2003 r.	%	47,5	50,3	53,0
11	Powierzchnia objęta planami	tys. ha	8 744	8 990	9 144
12	Powierzchnia objęta planami	%	28,0	28,8	29,2
13	Powierzchnia objęta planami na podstawie ustawy z 2003 r.	%	15,0	16,2	16,8
14	Przeciętna powierzchnia planu	ha	209	205	200
15	Przeciętna powierzchnia planu na podstawie ustawy z 2003 r.	ha	237	228	218
16	Zmiana powierzchni pokrytej planami miejscowymi	tys. ha	248	207	153
17	Zmiana powierzchni pokrytej planami miejscowymi	pkt. %	0,8	0,6	0,4
18	Zmiany przezn. gruntów rolnych na cele nierolnicze (do końca danego roku)	tys. ha	539,9	510,9	505,9
19	Zmiany przezn. gruntów leśnych na cele nieleśne (do końca danego roku)	tys. ha	64,9	67,2	70,0
20	Udział powierzchni odrolnionej i odlesionej (gminy)	%	1,93	1,85	1,84
21	Udział powierzchni odrolnionej i odlesionej (plany miejscowe)	%	6,9	6,5	6,3
22	Pow. przew. pod funkcje zabudowy ogółem (wielo-, jednorodzinna, zagrodowa)	tys. ha	1 782	1 831	1 821
23	Powierzchnia przewidziana pod funkcje zabudowy wielorodzinnej	tys. ha	103	109	113
24	Powierzchnia przewidziana pod funkcje zabudowy jednorodzinnej	tys. ha	1 120	1 151	1 143
25	Powierzchnia przewidziana pod funkcje zabudowy zagrodowej	tys. ha	559	571	609
26	Pow. przew. pod funkcje zabudowy ogółem (wielo-, jednorodzinna, zagrodowa)	%	5,7	5,9	5,8
27	Powierzchnia przewidziana pod funkcje zabudowy wielorodzinnej	%	0,3	0,3	0,3
28	Powierzchnia przewidziana pod funkcje zabudowy jednorodzinnej	%	3,6	3,7	3,6
29	Powierzchnia przewidziana pod funkcje zabudowy zagrodowej	%	1,8	1,8	1,9
30	Powierzchnia przewidziana pod funkcje usług publicznych	tys. ha	82,2	84,6	89,1
31	Powierzchnia przewidziana pod funkcje usług publicznych	%	0,26	0,27	0,30
32	Koszty sporządzenia planów miejscowych	mln zł	72,3	63,8	52,8
33	Koszty sporządzenia planów miejscowych w przeliczeniu na 1 ha	zł	4 007	3 641	3 268
34	Prognozowane dochody	mln zł	34 747	34 854	46 451
35	Prognozowane wydatki	mln zł	66 257	66 799	82 374
36	Zrealizowane dochody	mln zł	6 460	6 610	8 887
37	Zrealizowane wydatki	mln zł	9 906	10 103	13 370
38	Saldo prognozowanych dochodów i wydatków	mln zł	-31 509	-31 945	-35 923
39	Saldo zrealizowanych dochodów i wydatków	mln zł	-3 446	-3 493	-4 483
40	Udział dochodów zrealizowanych do prognozowanych	%	18,6	19,0	19,1
41	Udział wydatków zrealizowanych do prognozowanych	%	15,0	15,1	16,2
42	Liczba projektowanych planów miejscowych	szt.	8 468	8 324	8 231
43	Udział projektowanych planów, których sporządzanie trwa ponad 3 lata	%	29,6	32,2	33,7
44	Powierzchnia projektowanych planów miejscowych	tys. ha	2 607	2 334	2 250
45	Powierzchnia projektowanych planów miejscowych	%	8,3	7,5	7,2
46	Powierzchnia projektowanych planów miejscowych (na planach już istniejących)	%	39,5	42,5	43,0
47	Liczba decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	tys.	22,6	21,8	22,5
48	Liczba decyzji o warunkach zabudowy ogółem	tys.	141,5	129,2	126,4
49	Liczba decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej	tys.	89,0	78,5	72,4
50	Udział decyzji odmownych (ulicp i wz ogółem)	%	3,1	3,5	3,6

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Stan prac jest od wielu lat dość zadowalający, a największą zaletą jest aktualność dokumentów (w sensie dyskutowania zachodzących zmian w zagospodarowaniu), gdyż są one w skali kraju na bieżąco modyfikowane, szczególnie na obszarach najsilniej zurbanizowanych, gdzie tempo zmian sytuacji społeczno-gospodarczej i użytkowania ziemi jest najszybsze. W miastach na prawach powiatu w końcu 2014 r. nieco ponad połowa dokumentów była aktualizowana (w Polsce – blisko 1/3). Natomiast wadą studiów uikzp wciąż pozostaje brak pożądaných prawidłowości w zakresie przewidywań terenów pod względem pokrycia planami miejscowymi (wskazuje się na to konsekwentnie od 2005 r.) oraz struktury funkcjonalnej terenów. Szczególnie poważnym problemem jest to, że przewiduje się bardzo wysokie docelowe wskaźniki udziału zabudowy, głównie jednorodzinnej. W studiach uikzp dopuszczono około 12% obszarów gmin pod zabudowę (oraz dodatkowo około 8% pod zabudowę zagrodową), co przy nawet niskich wskaźnikach gęstości zaludnienia daje możliwość zasiedlenia w skali kraju około 150 mln mieszkańców. Grozi to konsekwentnym pogłębianiem się i tak już nadmiernego rozpraszania osadnictwa, jak też generowaniem rosnących kosztów jego obsługi. Jest to problem szczególnie palący, w związku z przewidywaną depopulacją peryferyjnych terenów wiejskich oraz wzrostem kosztów usług publicznych przy malejących dochodach budżetów samorządów na tych terenach.

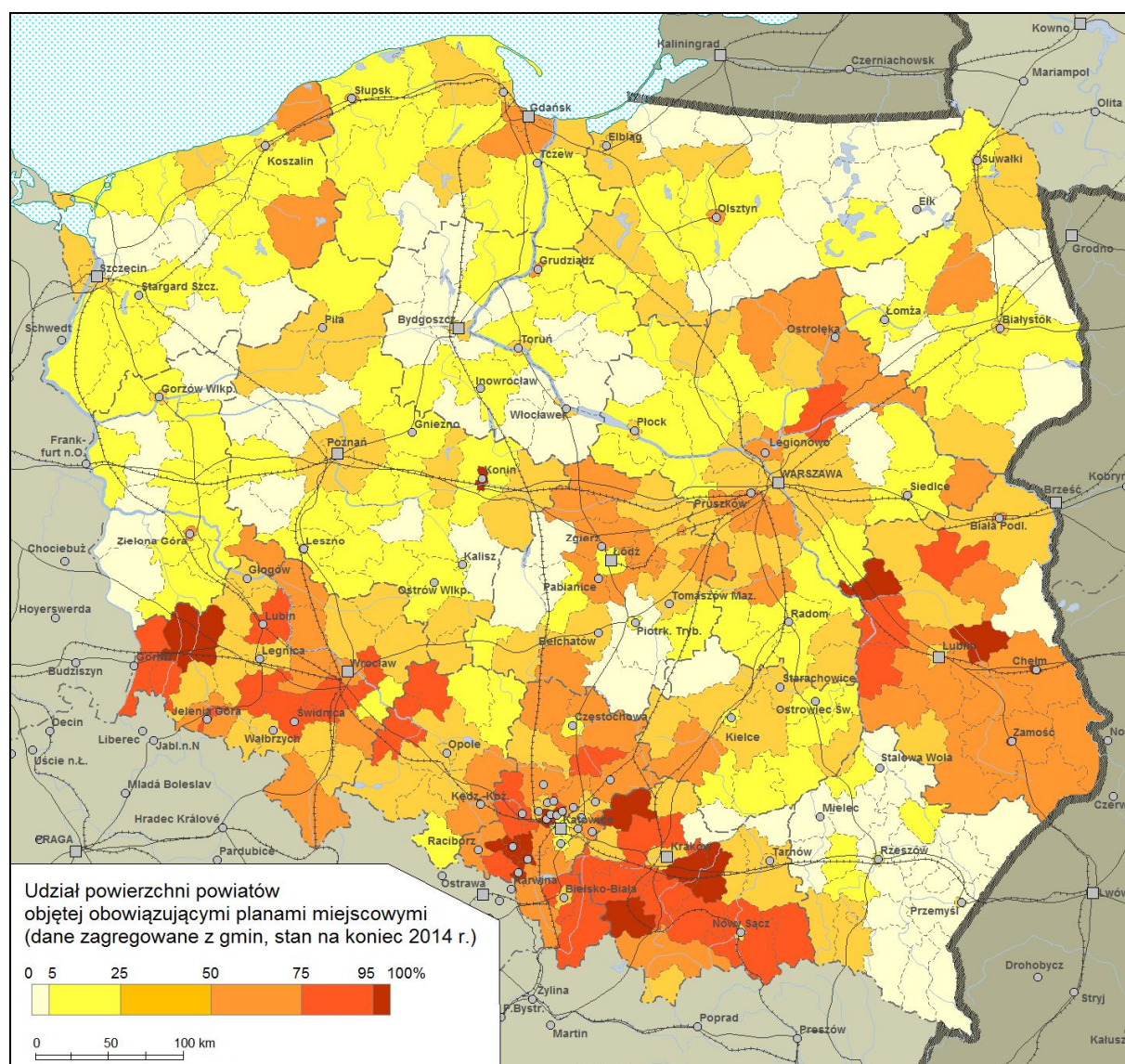


Ryc. 1. Struktura przeznaczenia terenów w studiach gminnych na koniec 2014 r.

Obowiązujące plany miejscowe. W końcu 2014 r. w Polsce było 45,6 tys. planów o powierzchni 9,1 mln ha, czyli 29,2% powierzchni kraju. Oznacza to wzrost w stosunku do 2004 roku o 12,0 punktu procentowego. Jest to wskaźnik, jak i tempo jego wzrostu wciąż niezadowalające. Nie ma też podstaw, aby sądzić, że w najbliższych latach znaczniejsza część kraju została uregulowana pod tym względem. Na tym tle zdecydowanie lepsza sytuacja występuje w największych miastach, w których w ostatnich latach nastąpiło przyspieszenie prac planistycznych, ale wciąż efekty tych prac w stosunku do zapotrzebowania są nadal niezadowalające. Tylko nieliczne większe miasta i ich strefy podmiejskie mają wskaźnik pokrycia planistycznego powyżej 50%. Najgorsza sytuacja występuje tradycyjnie w tych samych regionach, tj. w województwie kujawsko-pomorskim, lubuskim i podkarpackim. Od trzech lat przyrost powierzchni pokrytej planami zmienia się tam w granicach 1 punktu procentowego rocznie. Podobnie jak w studiach gminnych, również w planach miejscowych przeznacza się zdecydowanie zbyt duże ilości terenów pod zabudowę mieszkaniową (razem z zabudową zagrodową jest to 21% powierzchni planów i 6% powierzchni kraju; łącznie 1865 tys. ha, w tym pod zabudowę jednorodzinną – 1143 tys. ha, pod zabudowę wielorodzinną – 113 tys. ha).



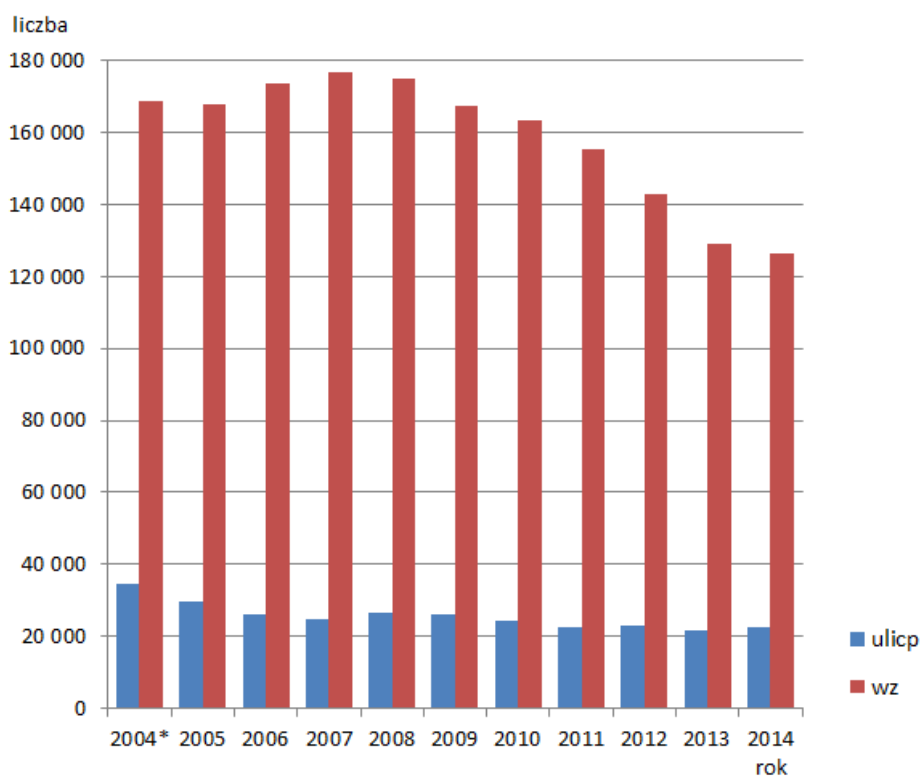
Ryc. 2. Struktura przeznaczenia terenów w planach miejscowych na koniec 2014 r.



Ryc. 3. Pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi w powiatach w końcu 2014 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

Plany miejscowe w trakcie sporządzania. W końcu 2014 r. odnotowano 8,2 tys. takich dokumentów, a powierzchnia, którą zajmowały, wyniosła 2,2 mln ha, czyli 7,2% powierzchni kraju (jednak około 40% z tego dotyczyło obszarów już pokrytych planem). Szczególnie korzystny jest utrzymujący się od kilku lat stosunkowo wysoki odsetek powierzchni gmin-miast na prawach powiatu objętych projektowanymi planami (21,5%, niestety od kilku lat ze spadkową tendencją, z wyhamowaniem w ostatnim roku). Poważnym obciążeniem są koszty sporządzania planów, które w przeliczeniu na 1 ha dokumentu sięgają w miastach nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych, a tylko w gminach wiejskich spadają (nie zawsze) poniżej 1 tys. zł (łącznie koszty pokrycia powierzchni kraju w zadowalającym stopniu w *Analizie* za 2010 r. szacowano, na co najmniej 14 mld zł; obecnie tę kwotę należałoby jeszcze bardziej podnieść). Problemem jest stosunkowo długi czas sporządzania planów, w jednej trzeciej przypadków dłuższy, niż 3 lata (odsetek ten niestety od kilku lat wzrasta i jest wysoki zwłaszcza w miastach na prawach powiatu – 46,2% w 2014 r. z tendencją rosnącą).

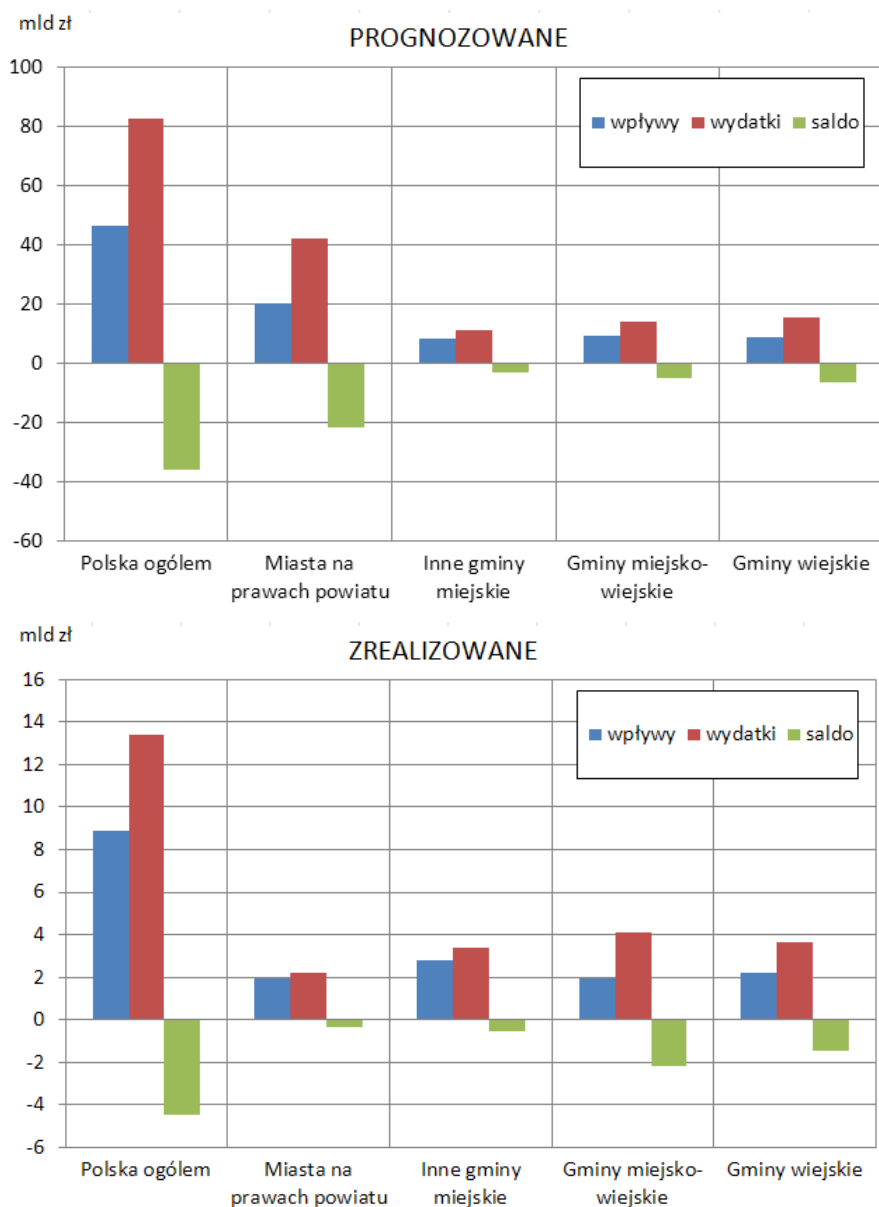
Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Szósty rok z rzędu obserwuje się spadek liczby decyzji lokalizacyjnych, przede wszystkim dotyczących warunków zabudowy. W przypadku tych ostatnich liczba była najniższa w historii (126,4 tys.). Nie wynika to jednak wyłącznie z przyrostu powierzchni objętych planami, ale raczej trzeba to interpretować jako wyhamowanie inwestycyjne. Kolejny raz potwierdzono wiedzę o małej przeciętnej powierzchni działek, których dotyczą decyzje lokalizacyjne, zwłaszcza o warunkach zabudowy (około 0,5 ha).



Ryc. 4. Liczba wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2004-2014 (*rok 2004 obejmuje również dane z ostatnich miesięcy 2003 r.)

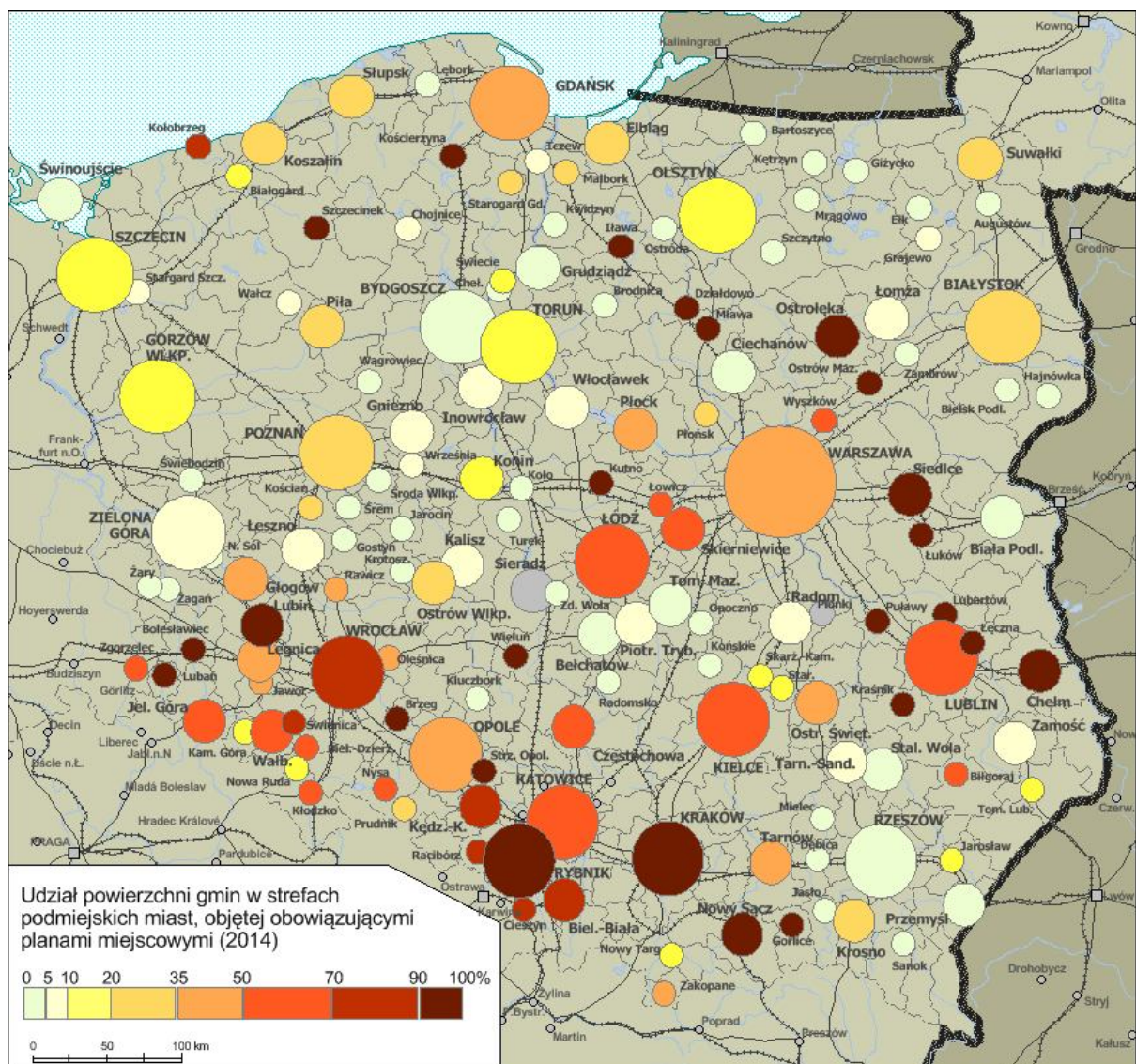
Finansowe skutki planów miejscowych. Prognozowane dochody na koniec 2014 r. wyniosły 46,5 mld zł, prognozowane wydatki – 82,4 mld zł, zrealizowane dochody – 8,9 mld zł, zrealizowane wydatki – 13,4 mld zł. Salda w obydwu przypadkach są zatem ujemne. Prawidłowo-

ści są następujące: po pierwsze, występuje wysoka koncentracja najwyższych obrotów finansowych w stosunkowo niewielkiej części gmin, zarówno w przypadku skutków prognozowanych, jak i zrealizowanych. Po drugie, wpływy i wydatki są wysokie w stosunku do całkowitych dochodów i wydatków budżetów gmin. Po trzecie stosunkowo trwały i charakterystyczny jest ujemny wynik skutków planów miejscowych. Po czwarte zwraca uwagę bardzo zróżnicowana, heterogeniczna polityka przestrzenna gmin w zakresie pozyskiwania i wydatkowania środków. Po piąte mamy do czynienia niemal z brakiem występowania typowych mechanizmów dochodowych przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, związanych zwłaszcza z opłatą planistyczną. Po szóste charakterystyczne jest na ogół słabe wykonanie prognoz, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. W niektórych gminach wykazano też, że koszty skutków finansowych planów miejscowych prognozowane są na miliardy złotych. W sumie dane pokazują, że ujemne saldo może być poważnym problemem finansowym dla dużej części gmin. W dłuższej perspektywie może to grozić destabilizacją finansów publicznych.



Ryc. 5. Prognozowane i zrealizowane wpływy i wydatki gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii gmin (stan na koniec 2014 r.)

Analiza zaawansowania prac planistycznych według wybranych typów funkcjonalnych w nowej klasyfikacji potwierdziła wnioski formułowane w latach poprzednich. Narasta presja inwestycyjna lub nadpodaż odradnianych gruntów w strefach zewnętrznych miast, także tych mniejszych. Do tego powszechne jest zjawisko przeznaczania zbyt dużego udziału terenów pod zabudowę, głównie jednorodzinną. Jako wyraźnie najbardziej zagrożone kształtowaniem przestrzeni na mocy decyzji o warunkach zabudowy ujawniają się obecnie: a) gminy o intensywnych funkcjach rolniczych; b) gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne i ochrony przyrody); c) strefy podmiejskie ośrodków subregionalnych. W podziale według typów gmin można też wprawdzie wskazywać na ogólnie pożądaną kierunek porządkowania sytuacji planistycznej i pragmatyzm samorządów, jakkolwiek tempo tych zmian nie jest satysfakcjonujące. W tym kontekście można podtrzymać tezę, że aktualna polityka wspiera dalszą żywiołową, niekontrolowaną suburbanizację i chaos przestrzenny.



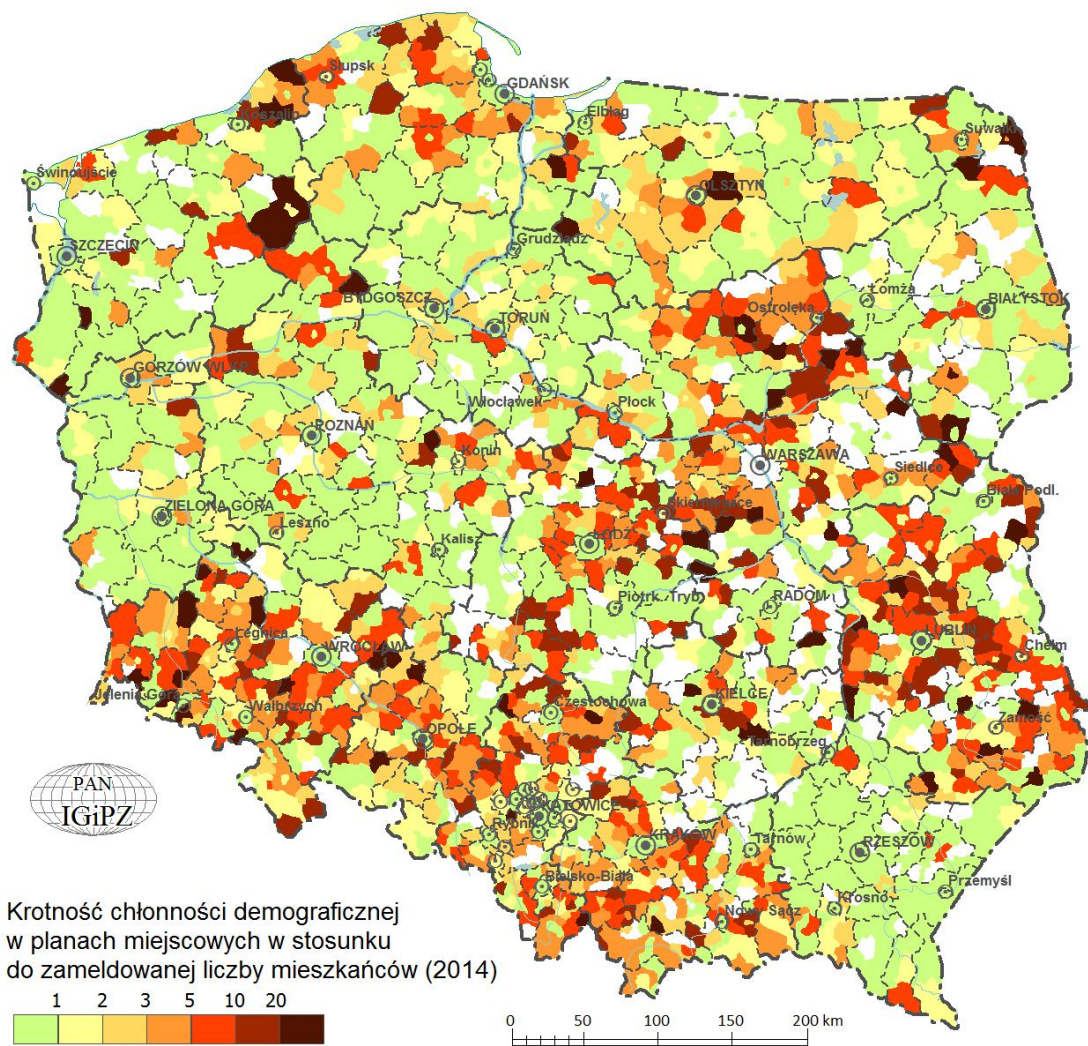
Ryc. 6. Udział powierzchni gmin w strefach podmiejskich miast, pokrytej obowiązującymi planami miejscowymi w końcu 2014 r.

Chłonność demograficzna. Wszystkie wykonane szacunki pokazują, że istnieje poważny problem nadpodaży terenów mieszkaniowych w Polsce. W zależności od metodologii, chłonność terenów mieszkaniowych waha się w granicach 11,2-150,2 mln osób, przy czym najbardziej wiarygodne są szacunki związane z planami miejscowymi mówiące o podaży w wysokości 59,6 mln osób (ale tylko dla terenów gmin objętych planem; w praktyce istnieje dużo terenów dostępnych na podstawie decyzji lokalizacyjnych). Wykazana chłonność demograficzna jest wielokrotnie większa, niż wynoszą roczne ruchy migracyjne. Znaczna nadwyżka terenów inwestycyjnych w stosunku do potrzeb będzie powodować dalsze rozpraszanie zabudowy, a tym samym wzrost kosztów obsługi sieci infrastrukturalnych i dostępu do usług publicznych. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia spodziewanego szybkiego wzrostu udziału populacji starszej biologicznie, dla których oznaczać to może pogarszanie się warunków życia.

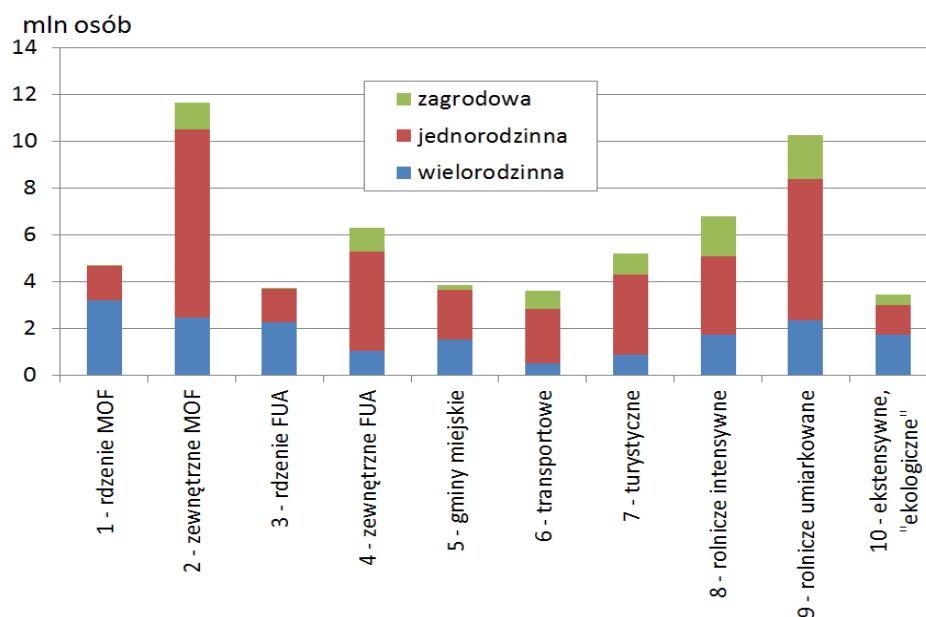
Tabela 9.13. Zestawienie szacunków chłonności demograficznej dla zbioru gmin ogółem (2014).

Kategoria gmin	Według studiów gminnych		Według planów miejscowych	
	wg danych z 2068 gmin	dla całego kraju (z doszacowaniem)	według terenów mieszkaniowych w planach miejscowych	wg odrolnień
	w tys.			
Rdzenie MOF ośrodków wojewódzkich	12 670	14 372	4 692	237
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków wojewódzkich	18 026	22 126	11 643	3 047
Rdzenie MOF ośrodków subregionalnych	6 960	7 667	3 745	2 612
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków subregionalnych	9 251	11 338	6 286	1 477
Miasta - ośrodki wielofunkcyjne	7 235	8 491	3 854	1 125
Gminy z funkcją transportową	7 937	8 997	3 611	560
Gminy o rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (gł. turystyka)	13 229	16 177	5 203	560
Gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą	18 847	22 616	6 776	723
Gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą	24 458	28 695	10 278	578
Gminy ekstensywnie zagospodarowane (lasy, ochrona przyrody)	6 640	8 303	3 462	282
Polska ogółem	125 253	150 159	59 551	11 199

Uwaga: dane dla studiów gminnych i planów miejscowych nie pokazują, jaki jest w tych szacunkach udział terenów już zabudowanych. Minimalna wartość dla nowych terenów inwestycyjnych jest wykazana w kolumnie „wg odrolnień”.



Ryc. 7. Krotność chłonności demograficznej według zapisów planów miejscowych w stosunku do zameldowanej liczby mieszkańców (2014)



Ryc. 8. Chłonność demograficzna w 2013 r. na podstawie planów miejscowych według kategorii funkcjonalnych gmin (dane z 1976 gmin)

INSPIRE. Badanie dotyczące zastosowań i rozwiązań informatycznych w kontekście wdrażania Dyrektywy INSPIRE było wykonane w całym kraju po raz pierwszy, a zatem do jego wyników należy podchodzić z pewną ostrożnością. Na podstawie zgromadzonych danych nie można jednoznacznie i ściśle wskazać liczby dokumentów planistycznych będących zbiorami danych przestrzennych (format wektorowy z georeferencją), które opracowane zostały po wejściu ustawy o IIP, a więc po 4 marca 2010 r. Wynikać to może ze słabej znajomości zagadnień technicznych związanych z wdrażaniem Dyrektywy INSPIRE w gminach, w tym zwłaszcza niejednoznacznego rozumienia terminu „wersja elektroniczna”, jak też problemów w sprawozdawczości. Można szacować, że ponad połowa dokumentów (planów miejscowych, studiów gminnych) posiada wersje elektroniczne dokumentów, zgodne z istotą Dyrektywy INSPIRE. Zdecydowanie lepsza sytuacja cechuje plany miejscowe, gdzie w niektórych województwach nawet powyżej 70% z nich posiada wersje wektorowe z georeferencją. Najgorzej przedstawia się sytuacja w przypadku studiów gminnych, gdyż nawet jeśli wersje elektroniczne istnieją dla około 30% dokumentów, to aż połowa z tego dotyczy rastrów lub skanów.

Wnioski metodyczne. Badania wykazują wysoką przydatność pozyskiwanych danych dla potrzeb monitoringu planowania przestrzennego. Wskazana jest kontynuacja ankiety na temat planowania przestrzennego w gminach, gdyż jest to obecnie jedyne w miarę wiarygodne źródło dotyczące tych zagadnień, porównywalne dla wszystkich gmin w kraju. W przypadku pytań ankiety dotyczących kwestii prognostyczno-finansowych możliwe jest rozważenie wykonywania tego badania w cyklu dwu lub trzyletnim. Wynika to z faktu, że dane te są pod względem opracowania bardzo czasochłonne dla samorządów. Potrzebne są też działania nad usprawnieniem i jednoznacznością ankiety w części dotyczącej INSPIRE.

Warto też zwrócić uwagę, że kolejne roczne opracowania spotykają się z dużym zainteresowaniem ze środowisk planistycznych i są często cytowane. Szczególnie często w ostatnich latach przywoływane są dane, na podstawie których szacowana jest chłonność demograficzna terenów zabudowy.

Wnioski końcowe. W sumie dane za 2014 r. potwierdzają obserwowane w ostatnich latach tendencje, świadczące o stagnacji prac planistycznych. Następuje to przy równoczesnym osłabieniu presji inwestycyjnej, zwłaszcza ze strony sektora komercyjnego. Można też wnioskować, że w chwili obecnej nie ma wyraźniejszych bodźców, mogących pozytywnie wpłynąć na przyśpieszenie prac planistycznych. Zdecydowanie lepsza sytuacja występuje w zakresie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które posiadają niemal wszystkie gminy, a znaczna część jest aktualizowana. Natomiast plany miejscowe uchwalane są dla coraz mniejszych powierzchni i coraz wolniej. Realne są bardzo poważne zagrożenia wynikające z nadmiernych kosztów wskutek uchwalenia planów miejscowych.

Wszystko to nie wróży dobrze dla osiągnięcia celów polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym. Konieczne są bardziej wyraźne działania, jak się wydaje głównie legislacyjne, mogące przyczynić się do porządkowania przestrzeni i osiągnięcia zadowalającego ładu przestrzennego, jak też ograniczające negatywne skutki, związane nie tylko z brakiem, ale w coraz większym stopniu nawet wadliwą zawartością planów miejscowych, z rozpraszaniem zabudowy na czele. Grozi to generowaniem ujemnych sald gospodarki przestrzennej, następnie obniżaniem efektywności systemów społeczno-gospodarczo-przestrzennych, a w konsekwencji osłabianiem konkurencyjności ekonomicznej i pogarszaniem jakości życia.