



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 2015 ROKU

Zespół autorski:

Przemysław Śleszyński (koordynacja), Aleksandra Deręgowska
Damian Mazurek, Marcin Stępnia, Paweł Sudra, Beata Zielińska



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

Praca wykonana w Etapie I i II

Warszawa • 9 lutego 2017 r.

Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2015 roku

została opracowana
w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa

przez Zespół:

PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI (kierownik projektu), ALEKSANDRA DERĘGOWSKA
DAMIAN MAZUREK, MARCIN STĘPNIAK, PAWEŁ SUDRA, BEATA ZIELIŃSKA

W opracowaniu wykorzystano dane uzyskane w ramach badania PZP-1
„Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”
realizowane i zlecone przez MliB w 2016-2017 r.
zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej (GUS)

W przypadku cytowania prosimy o podanie źródła w następujący sposób:

Śleszyński P., Deręgowska A., Mazurek D., Stępnia M., Sudra P., Zielińska B., 2017, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2015 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa.

Spis zawartości

1.	WPROWADZENIE	6
2.	ANALIZA OGÓLNOKRAJOWA	9
2.1.	Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin	9
2.2.	Obowiązujące plany miejscowe	17
2.3.	Plany miejscowe w trakcie sporządzania	34
2.4.	Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.....	39
2.5.	Podsumowanie i wnioski	48
3.	SKUTKI FINANSOWE OBOWIĄZUJĄCYCH PLANÓW MIEJSCOWYCH	50
3.1.	Wprowadzenie	50
3.2.	Dochody prognozowane	53
3.3.	Prognozowane wydatki	55
3.4.	Zrealizowane wpływy	57
3.5.	Zrealizowane koszty (poniesione wydatki).....	59
3.6.	Wpływy i wydatki prognozowane a zrealizowane.....	61
3.7.	Podsumowanie	66
4.	UWARUNKOWANIA I SKUTKI PRESJI INWESTYCYJNEJ W STREFIE PODMIEJSKIEJ WARSZAWY NA PRZYKŁADZIE GMIN PASMA PÓŁNOCNO-ZACHODNIEGO	68
4.1.	Wprowadzenie: cele i założenia, obszar badań.....	68
4.2.	Materiały źródłowe i ich opracowanie	69
4.3.	Charakterystyka planów miejscowych	72
4.4.	Charakterystyka istniejącej zabudowy mieszkaniowej.....	74
4.5.	Lokalizacja decyzji o warunkach zabudowy i prawidłowości presji inwestycyjnej	79
4.6.	Chłonność demograficzna	86
4.7.	Wnioski.....	91
5.	PLANOWANIE MIEJSCOWE A WYDATKI GMIN NA INFRASTRUKTURĘ	93
5.1.	Założenia, cele i metody badań	93
5.2.	Wydatki inwestycyjne ogółem.....	98
5.3.	Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska	103
5.4.	Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej.....	107
5.5.	Wydatki na drogi publiczne	110
5.6.	Wydatki na bieżące utrzymanie wybranej infrastruktury.....	114
5.7.	Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami	118
5.8.	Analiza koncentracji.....	122
5.9.	Wnioski	124
6.	SZACUNKI NIEKTÓRYCH KOSZTÓW, ZWIĄZANYCH Z PLANOWANIEM PRZESTRZENNYM	125
6.1.	Cele i założenia	125
6.2.	Szacunek kosztów aktualizacji studiów gminnych	126
6.2.1.	Skala i koszty aktualizacji w latach 2011-2015	126
6.2.2.	Szacunek kosztów aktualizacji studiów gminnych	128
6.3.	Szacunek kosztów sporządzenia planów miejscowych	130
6.3.1.	Skala i koszty aktualizacji w latach 2011-2015	130

6.3.2. Szacunek kosztów aktualizacji planów miejscowych oraz nowego pokrycia planistycznego	135
6.4. Wartość obrotu i średnie ceny transakcyjne w powiatach w latach 2011-2015.....	139
6.5. Możliwości szacowania potencjalnych kosztów odszkodowawczych związanych z uchyleniem wadliwych planów miejscowych wskutek wyznaczenia terenów budowlanych na terenach zalewowych.....	145
6.6. Wnioski	151
 7. STAN CYFRYZACJI LOKALNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I JEGO WYZWANIA WOBEC WDRAŻANIA DYREKTYWY INSPIRE	152
7.1. Cele i założenia	152
7.2. Studia gminne	152
7.3. Plany miejscowe	155
7.4. Podsumowanie	159
 8. PODSUMOWANIE	161
 Literatura cytowana oraz spis ważniejszych publikacji opracowanych na podstawie „Raportów...” i „Analiz...” (2005-2016)	167
 ZAŁĄCZNIK STATYSTYCZNY	
1. Województwa w 2015 r.	170
2. Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców w 2015 r.	203
 ZAŁĄCZNIK KARTOGRAFICZNY	
Plansza 1 Posiadanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium uikzp) (31.12.2015 r.)	
Plansza 2 Ustalenia studium uikzp odnośnie planów miejscowych (31.12. 2015 r.)	
Plansza 3 Ustalenia studium uikzp odnośnie zmian przeznaczenia gruntów rolnych (31.12. 2015 r.)	
Plansza 4 Ustalenia studium uikzp odnośnie przeznaczenia terenów pod funkcje (31.12. 2015 r.)	
Plansza 5 Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe) (31.12. 2015 r.)	
Plansza 6 Liczba i powierzchnia obowiązujących planów miejscowych (31.12. 2015 r.)	
Plansza 7 Ustalenia planów miejscowych odnośnie zmian przeznaczenia gruntów rolnych (31.12. 2015 r.)	
Plansza 8 Ustalenia planów miejscowych odnośnie zabudowy mieszkaniowej (31.12. 2015 r.)	
Plansza 9a Ustalenia planów miejscowych odnośnie przeznaczenia terenów pod funkcje (31.12. 2015 r.)	
Plansza 9b Ustalenia planów miejscowych odnośnie przeznaczenia terenów pod funkcje (31.12. 2015 r.)	
Plansza 10 Ustalenia planów miejscowych odnośnie przeznaczenia terenów pod funkcje w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców (31.12. 2015 r.)	
Plansza 11 Plany miejscowe w trakcie sporządzania (31.12. 2015 r.)	
Plansza 12 Udział powierzchni gmin objętej planami miejscowymi w trakcie sporządzania (31.12. 2015 r.)	
Plansza 13 Udział powierzchni gmin objętej obowiązującymi i sporządzanymi planami miejscowymi (31.12. 2015 r.)	
Plansza 14 Decyzje lokalizacyjne w stosunku do powierzchni gmin (w 2015 r.)	
Plansza 15 Udział powierzchni działek w decyzjach lokalizacyjnych (w 2015 r.)	
Plansza 16 Przeciętna wielkość działek (w 2015 r.)	
Plansza 17 Decyzje o warunkach zabudowy jednorodzinnej (w 2015 r.)	
Plansza 18 Struktura decyzji lokalizacyjnych w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców (w 2015 r.)	
Plansza 19 Zmiany w pokryciu planistycznym (2006-2015 r.)	

- Plansza 20 Prognozowane wpływy w budżetach gmin ujęte w prognozach skutków finansowych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2015 r.)
- Plansza 21 Zrealizowane wpływy w budżetach gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12. 2015 r.)
- Plansza 22 Saldo wpływów prognozowanych i zrealizowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12. 2015 r.)
- Plansza 23 Prognozowane wydatki w budżetach gmin ujęte w prognozach skutków finansowych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2015 r.)
- Plansza 24 Zrealizowane wydatki w budżetach gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2015 r.)
- Plansza 25 Saldo wydatków prognozowanych i zrealizowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2015 r.)
- Plansza 26 Salda wpływów zrealizowanych i prognozowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii wpływów (do 31.12.2015 r.)
- Plansza 27 Salda wydatków zrealizowanych i prognozowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii wydatków (do 31.12.2015 r.)
- Plansza 28 Saldo wpływów i wydatków prognozowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2015 r.)
- Plansza 29 Saldo wpływów i wydatków zrealizowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2015 r.)
- Plansza 30 Wpływy i wydatki wskutek uchwalenia planów miejscowych w relacji do 1 ha planu (do 31.12.2015 r.)
- Plansza 31 Wpływy i wydatki wskutek uchwalenia planów miejscowych w relacji na 1 mieszkańca (do 31.12.2015 r.)

1. WPROWADZENIE

Od 2006 roku Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie resortu odpowiedzialnego za gospodarkę przestrzenną realizuje opracowania pt. „Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach”, a następnie „Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach”. Opracowania te bazują na danych z badania prowadzonego przez ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w ramach Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej GUS. Daje to możliwości corocznych porównań, związanych z tempem prac planistycznych, jak też umożliwia formułowanie przesłanek do monitoringu zagospodarowania przestrzennego w gminach w wybranych aspektach.

Badania wykazują wysoką przydatność pozyskiwanych danych dla potrzeb monitoringu planowania przestrzennego w gminach, gdyż jest to obecnie jedyne wiarygodne źródło dotyczące tych zagadnień. Warto też zwrócić uwagę, że kolejne doroczne opracowania spotykają się z dużym zainteresowaniem ze środowisk planistycznych i są często cytowane. Na podstawie Raportów i Analiz dotychczas zostały wydane 3 monografie książkowe, w wydawnictwach IGiPZ PAN (seria Prace Geograficzne), KPZK PAN (Studia KPZK PAN) oraz Wydawnictwie Akademickim Sedno (por. spis literatury).

W roku 2012 formularz dotyczący planowania przestrzennego w gminach został znacznie poszerzony o zagadnienia finansowe, związane z prognozami i realizacją skutków finansowych planów miejscowych. Niniejsze opracowanie zawiera zatem kolejną (czwartą) już analizę na ten temat, która wraz z upływem czasu posiada coraz większą precyzję. Natomiast od 2014 r. ankieta PZP-1 zawiera szczegółowe rozpoznanie w zakresie rozwijania przez gminy krajowej infrastruktury informacji przestrzennej na poziomie tematu ‘zagospodarowanie przestrzenne’ w zakresie jego przyszłego wymiaru funkcjonalnego (planowane zagospodarowanie). Wykonane po raz drugi (nie licząc pilotażu) badanie pozwala m.in. na pozyskanie informacji istotnych z punktu widzenia implementacji Dyrektywy INSPIRE, w szczególności dotyczących występowania różnych form elektronicznych dokumentów planistycznych, a w tym zbiorów danych przestrzennych i odpowiadającym im usług (w formacie GIS lub CAD z nadanymi georeferencjami). Przy tym identyfikacja zbiorów danych przestrzennych tworzących krajową infrastrukturę informacji przestrzennej, ich udostępnienie oraz harmonizacja, stanowi kluczowy etap wdrażania dyrektywy INSPIRE w tym temacie. Działania te mają usprawniać zarządzanie przestrzenią w Polsce, przyczyniając się równocześnie do wzmocnienia mechanizmów monitorowania ładu przestrzennego w kraju. Analiza wyników badania pozwoli na pozyskanie aktualnej informacji odnoszącej się do posiadanych przez gminy dokumentów planistycznych z wyróżnieniem informacji istotnych z punktu widzenia zapisów ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej. W stosunku do ubiegłego roku, dane te powinny być również bardziej wiarygodne.

Opracowanie składa się z następujących głównych części:

- I. Analiza krajowa studiów uikzp, obowiązujących i projektowanych planów miejscowych, decyzji lokalizacyjnych (kontynuacja z poprzednich lat, struktura zawartości podobna, m.in. analiza struktury przeznaczenia terenów w planach pod różne funkcje – mieszkaniowe, usługowe, zieleni, itp.).
- II. Analiza skutków finansowych planów miejscowych (kontynuacja z lat poprzednich, struktura zawartości podobna).
- III. Szczegółowa analiza zasięgów (granic) planów miejscowych, decyzji lokalizacyjnych oraz chłonności demograficznej na wybranym zbiorze gmin (zadanie nowe).
- IV. Wydatki na infrastrukturę a planowanie miejscowe (zadanie nowe).
- V. Szacunek potrzeb finansowych związanych z planowaniem przestrzennym w gminach (zadanie nowe).
- VI. Analiza stanu cyfryzacji aktów planowania przestrzennego w odniesieniu do wymagań przepisów wykonawczych Dyrektywy INSPIRE.
- VII. Załącznik kartograficzny (aktualizacja).
- VIII. Załącznik statystyczny (aktualizacja).

W niniejszej Analizie proponuje się zatem wprowadzenie kilku nowych elementów badań. Po pierwsze, są to zagadnienia związane z oceną porównawczą terenów pokrytych planami miejscowymi, w szczególności dotyczących terenów pod zabudowę mieszkaniową w kontekście procesów inwestycyjnych oraz zabezpieczenia terenów pod usługi publiczne (szkoły, opieka zdrowotna, itp.). Ma to dać odpowiedź na pytanie, jaka część tych terenów jest zabudowana, a jaka część może być zainwestowana, co pozwoli lepiej ocenić możliwości szacowania chłonności demograficznej. Po drugie, badanie ma odpowiedzieć, w jakim stopniu procesy inwestycyjne są skorelowane z pokryciem planistycznym, a w jakim stopniu nowe lokalizacje zabudowy powstają na terenach nie objętych planami (w tej samej gminie). Po trzecie, celem jest danie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu zabezpieczane są tereny pod inwestycje publiczne w kontekście jakości życia, w tym dostępności do usług.

W sumie główne cele opracowania sformułować można w następujący sposób:

- 1) otrzymanie uporządkowanej informacji na temat stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach według najnowszych dostępnych danych (koniec 2015 roku);
- 2) porównanie zmian, jakie zaszły w ostatnich latach w gminach w zakresie stanu prac planistycznych (ze względu na zmianę pytań ankiety w latach 2005-2015, w zakresie porównywalnych danych), jak też prognoz/realizacji skutków planów miejscowych (2012-2015);
- 3) aktualizacja załącznika statystycznego i kartograficznego, obrazujących stan zaawansowania prac planistycznych w gminach;

Opracowanie bazuje na kilku rodzajach danych statystycznych z różnych źródeł (od różnych gestorów):

- a) GUS/Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa pochodzących z badania „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”;
- b) GUS (Bank Danych Lokalnych, dane o transakcjach na rynku nieruchomości);
- c) Ministerstwa Finansów (szczegółowa klasyfikacja wydatków gmin oraz dane o wydatkach);
- d) Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii / CODGiK (bazy budynków według BDOT 10k, granice działek według EGiB);
- e) Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego (granice i struktura terenów w dokumentach planistycznych);
- f) gmin (dane o lokalizacji decyzji o warunkach zabudowy);
- g) własnych bazach danych Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (m.in. szczegółowe podkłady wektorowe).

Poszczególne dane źródłowe, w miarę potrzeb, zostały opisane w odpowiednich rozdziałach.

2. ANALIZA OGÓLNOKRAJOWA

2.1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

W końcu 2015 r., niemal wszystkie gminy w Polsce posiadały obowiązujące studia gminne (tab. 2.1). Jedynie w 6 samorządach (w gminach wiejskich) brakowało tego dokumentu, a w kolejnych 8 studium było w trakcie sporządzania (łącznie w 14 gminach nie było studium gminnego – tak samo jak rok wcześniej). W porównaniu z rokiem 2010 nieco spadła liczba dokumentów aktualizowanych (z 830 do 818), co w perspektywie jeszcze wcześniejszych danych w sumie oznacza utrzymanie się aktualizacji dokumentów na dość stabilnym poziomie około 30-35% (ze słabą tendencją malejącą). Warto zwrócić uwagę, że odsetek ten kolejny rok z rzędu jest znacznie wyższy w miastach na prawach powiatu (w roku 2015 na 66 miast tej kategorii, w 39 studium uikzp było w trakcie zmiany; rok wcześniej – 34). Tak wysoki odsetek w miastach na prawach powiatu utrzymuje się czwarty rok z rzędu. Ponadto wszystkie miasta na prawach powiatu posiadały studium uikzp.

Według danych uzyskanych z badania statystycznego w gminach można ocenić długość okresu obowiązywania studiów uikzp, związaną z rokiem ich uchwalenia, co pośrednio może świadczyć o ich aktualności. Spośród 1646 gmin, które w końcu 2014 r. nie były w trakcie aktualizacji tych dokumentów, studia z lat 1995-2000 posiadały już tylko 154 samorządy (pięć lat wcześniej było to 335), z lat 2001-2005 – 191 (442), z lat 2006-2010 – 267 (888), a z lat 2011-2015 – aż 1034 (z tego z 2014 r. – 248 i z 2015 r. – 294). Oznacza to dość wyraźne przyspieszenie aktualizacji dokumentów w latach 2014-2015 r., ale nie wiadomo, jakie są tego przyczyny – czy wynikające z planowanej i racjonalnej polityki przestrzennej samorządów, czy też z doraźnych potrzeb, np. inwestorskich.

Tabela 2.1. Stan realizacji studiów gminnych w latach 2013-2015

Posiadanie studium gminnego	Ogółem				W tym miasta na prawach powiatu			
	2013	2014	2015		2013	2014	2015	
	liczba			%	liczba			%
Tak oraz dokument nie jest w trakcie zmiany	1651	1663	1646	66,4	28	32	27	40,9
Tak oraz dokument jest w trakcie zmiany	813	802	818	33,0	38	34	39	59,1
Nie, ale dokument jest sporządzany	6	6	8	0,3	–	–	–	–
Nie i dokument nie jest sporządzany	9	8	6	0,2	–	–	–	–
Razem	2 479	2 479	2 478	100,0	65	66	66	100,0

Koszty sporządzenia zmian studiów gminnych w 2015 r. wyniosły 7,1 mln zł (2014 r. – 9,8 mln zł). Była to wartość dosyć mniejsza, niż w ostatnich kilku latach, wskazująca na

stosunkowo nieduże obciążenie dla większości samorządów. Tylko w 2 gminach koszt sporządzenia dokumentów był wyższy niż 100 tys. zł, a w kolejnych 34 wahał się w granicach 50-100 tys. zł. W konsekwencji, w stosunku do poprzednich lat odnotowano wyraźny spadek średniego kosztu aktualizacji (2015 – 24,1 tys. zł, 2014 – 30,1 tys. zł, 2013 – 40,3 tys., podczas gdy np. jeszcze w 2009 r. było to 40,9 tys. zł, w 2011 r. – 36,0 tys. zł). Obliczenia te nie obejmują jednak informacji o bezkosztowych (w sensie formalnym) zmianach studiów uikzp, tj. takich, dla których gminy wpisały wartość zerową (w 2015 r. było to 26 gmin, m.in. Gdynia i Piła, a w kolejnych 7 wskazano na koszty poniżej 1 tys. zł). W praktyce zidentyfikowane w badaniu „zerowe” koszty oznaczają najprawdopodobniej, że gmina aktualizację przeprowadziła we własnym zakresie, nie zlecając prac na zewnątrz. A zatem faktycznie poniesione koszty w tych przypadkach były, związane choćby z czasem pracy i wynagrodzeniami etatowymi urzędników.

Według zapisów studiów gminnych przewidywana powierzchnia gmin do objęcia planami miejscowymi zmieniła się w całym kraju w umiarkowanym stopniu (tab. 2.2). W 2015 r. planowano, że 21,5% powierzchni Polski (w 2014 r. – 22,4%, 2013 r. – 22,8%, 2012 r. – 22,8%, w 2011 r. – 22,4%), powinno być objęte szczegółową dokumentacją. Jest to zatem poziom w zasadzie bez zmian (z niewielkim wskazaniem na spadek, ale zaobserwowano to dopiero w jednym roku), pomimo permanentnej aktualizacji dokumentów w samorządach. Przy tym wcześniejsze *Analizy* i *Raporty* wskazywały, że w większości gminy przewidują sporządzanie planów miejscowych na podstawie obowiązku planistycznego (są to tzw. plany „obowiązkowe”, inaczej „obligatoryjne”).

Co istotne, po znacznym wzroście w 2012 r. powierzchni przewidzianej do objęcia planami w miastach na prawach powiatu, powierzchnia ta spadła z 194,8 najpierw do 144,7 tys. ha (2013) i następnie w 2014 r. utrzymała się na poziomie 145,4 tys. ha, a w roku 2015 – na poziomie 146,6 tys. ha. Trudno jednoznacznie wskazywać na przyczyny tak dużego spadku. Powodem może być zarówno zmiana polityki przestrzennej miast, wyrażająca się w aktualizacjach dokumentów, jak też zmiany obowiązujących przepisów, mających związek z planowaniem przestrzennym. Aby to wyjaśnić, potrzebne byłyby bardziej szczegółowe analizy.

Powyższy wskaźnik, podobnie jak w latach poprzednich, jest poważnie (około dwukrotnie) zaniżony z powodu niepodania informacji przez część gmin, a zwłaszcza przez te samorządy, które dokonują aktualizacji dokumentów. Jeśli uwzględnić tylko te gminy, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie (było ich 1617, czyli 65,2%), okazuje się, że tak obliczony wskaźnik wzrasta do 33,2%. Równocześnie w stosunku do miast na prawach powiatu, które udzieliły odpowiedzi (27 miast), jest to 39,9% powierzchni przewidzianej do pokrycia planami (rok wcześniej – 39,6%). W przypadku miast na prawach powiatu jest to w zasadzie poziom z lat ubiegłych, a w przypadku gmin – poziom nieco niższy (o dwa punkty procentowe).

Tabela 2.2. Wskazania studiów gminnych odnośnie przewidywanego, docelowego pokrycia planami miejscowymi w latach 2013-2015

Wskaźnik, jednostka miary	Ogółem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Powierzchnia ogółem (tys. ha)	7 139,9	7 015,7	6 725,5	144,7	145,4	146,6
% powierzchni (cały kraj lub wszystkie miasta na prawach powiatu)	22,8	22,4	21,5	20,2	20,3	20,5
% powierzchni (tylko gminy, które udzieliły odpowiedzi)	35,2	34,6	33,2	39,6	39,6	39,9

Powyżej obliczony i korzystniejszy wskaźnik w przypadku części regionów jest nadal zaniżony, gdyż gminy często z zasady nie sporządzają planów miejscowych dla niektórych terenów, np. będących własnością Lasów Państwowych. W tych przypadkach część samorządów obszary te klasyfikuje, jako wymagające sporządzenia planów miejscowych (ale nie na podstawie tzw. obowiązku planistycznego, tylko fakultatywnie), a część nie. Dotyczy to szczególnie zachodniej i północnej Polski, charakteryzującej się wysoką lesistością i niskim udziałem prywatnej własności gruntów leśnych (lubuskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie).

Zróznicowanie regionalne wskazań dotyczących pokrycia planistycznego zawartych w studiach gminnych jest konsekwentnie bardzo duże. Od wielu lat w *Raportach* i *Analizach* wskazuje się, że nie nawiązuje ono ani do hierarchii administracyjno-osadniczej, ani też do uwarunkowań społeczno-gospodarczych, takich jak zwłaszcza intensywność użytkowania. Widać to wyraźnie na planszy nr 2 w załączniku kartograficznym. Przykładowo bardzo często zdarza się, że położone peryferyjnie gminy wiejskie mają znacznie wyższe przewidywane udziały pokrycia planistycznego, niż nawet niektóre duże miasta i ogólnie tereny silnie zurbanizowane. Może to nawet stawiać pod znakiem zapytania sensowność obecnych zapisów prawnych w tym zakresie, które powinny być bardziej sprecyzowane, a nade wszystko bardziej skłaniać gminy położone na obszarach o silniejszej presji inwestycyjnej do sporządzania planów miejscowych i przeciwdziałaniu rozpraszaniu zabudowy.

Powyższa uwaga nabiera dodatkowego znaczenia w zestawieniu z trendami obserwowanymi w zakresie przewidywanych w studiach gminnych zmian przeznaczenia gruntów (tabela 2.3). Według danych uzyskanych z ankiety w porównaniu z poprzednim rokiem powierzchnia przewidywanych zmian przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (tzw. odrolnień i odlesień) osiągnęła poziom 439,2 tys. ha (2010 – 393,6 tys. ha, 2011 – 429,6 tys. ha, 2012 – 403,3 tys. ha, 2013 – 422,9 tys. ha, 2014 – 457,4 tys. ha), ale pamiętać należy, że dane te nie dotyczą gmin ze zmieniającym dokumentem studium oraz że nie wszystkie gminy podały stosowne informacje. Dokonując odpowiednich proporcjonalnych obliczeń dla samorządów, dla których pozyskano dane, w przypadku kraju otrzymujemy wskaźnik udziału powierzchni odrolnień w wysokości 2,2%, czyli na poziomie podobnym w stosunku do roku ubiegłego (obydwa warianty obliczeń

przedstawiono w tabeli 2.3). Ten sam wskaźnik dla miast na prawach powiatu wyniósł 0,7% (dane dla 27 miast). Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z nowelizacją ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (obowiązującej od 1 stycznia 2009 r.), w stosunku do wszystkich gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast powstała możliwość „odrolnienia” bez wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów. Dla właściwej oceny wielkości rzeczywistych udziałów odrolnień sprawę komplikuje fakt, że przeważająca część tych terenów w istniejących planach miejscowych nie podlegała zmianie przeznaczenia.

Tabela 2.3. Powierzchnie terenów przewidzianych do zmiany użytkowania według wskazań studiów gminnych w latach 2013-2015

Wskaźnik	Ogółem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, tzw. odrolnienia (tys. ha)	422,9	457,4	439,2	7,6	3,2	2,4
% powierzchni (cały kraj lub wszystkie miasta na prawach powiatu)	1,4	1,5	1,5	1,1	0,5	0,3
% powierzchni (proporcjonalnie do powierzchni gmin, które podały odpowiedzi)	2,1	2,3	2,2	2,1	0,9	0,7

Dokładniejsza analiza regionalna wykonana dla ostatnich posiadanych danych (plansza nr 3 w załączniku kartograficznym) pokazuje, że dla większości gmin przewidywane w studiach zmiany przeznaczenia gruntów na ogół nie przekraczają poziomu 1,0-2,0%, sporadycznie osiągając poziom kilkuprocentowy. Zwiększona presja inwestycyjna występuje jednak nie tylko w strefach podmiejskich miast, ale w wielu innych gminach, zwłaszcza środkowej Polski, a także np. na Pomorzu oraz pojezierzach. Co istotne, obszar podwyższonego wskaźnika występuje też w dużej odległości od stolicy, co jest zdecydowanie niekorzystne, gdyż świadczy o tendencji do rozpraszania zabudowy w kierunku odśrodkowym w dużej odległości od granic administracyjnych rdzeni miejskich. Obserwowano to już we wcześniejszych latach¹. Równocześnie biorąc pod uwagę fakt, że znaczna część tych terenów nie będzie zabudowana, gdyż podaż znacznie przewyższa realny popyt, wnioskować można o spekulacyjnym charakterze „odrolnień”. Potwierdzają to wyniki przedstawione w podrozdziale 6.5 przy okazji analiz finansowych, pokazujące niezwykle wysokie, na tle kraju, wartości obrotu ziemią w strefie podmiejskiej Warszawy.

Strukturę funkcjonalną terenów, zapisanych w studiach gminnych, przedstawiono w tab. 2.4 oraz ryc. 2.1. Otrzymano dane dla 1515 gmin (w poprzednich latach dla 1401-1533), czyli dla blisko 60% ich liczby, obejmujących około 60% ludności i powierzchni kraju. Podawane dalej dane uwzględniają tę 60-procentową proporcję, tzn. udziały procentowe

¹ W świetle innych, bardziej szczegółowych badań zauważono, że w strefie podmiejskiej Warszawy obserwuje się wyraźne przesunięcie zwiększonego odsetka odrolnień w stosunku do istniejącej zabudowy w kierunku zewnętrznym (Śleszyński P., 2012, *Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza*, Trendy Rozwojowe Mazowsza, 8, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa). Podobne procesy zachodzą też w innych dużych aglomeracjach.

dla poszczególnych kategorii obliczano tylko dla tych gmin, dla których posiadano dane. Szczegółowy podział na kategorie użytkowania ujawnia kilka istotnych różnicowań.

W całym kraju wciąż bardzo dużo, bowiem 12,4% powierzchni gmin (2012 – 13,1%, 2013 – 12,5%, 2014 – 12,2%) przeznaczano pod zabudowę, głównie jednorodziną – 11,4% (11,3%). Odsetek ten był znacznie wyższy dla miast (31,2% w miastach na prawach powiatu i 27,2% w pozostałych gminach miejskich). W innych kategoriach gmin udział terenów tego typu jest już mniejszy, choć biorąc pod uwagę specyfikę tych jednostek, nadal bardzo wysoki w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania (gminy wiejskie – 11,7%).

Tabela 2.4. Wskazania studiów gminnych dotyczące struktury przeznaczenia terenów w latach 2009-2015. Dane dla około 60% gmin (rok 2009 – 1401, rok 2010 – 1487, rok 2011 – 1520, rok 2012 – 1523, rok 2013 – 1533, rok 2014 – 1486, rok 2015 – 1515 samorządów).

Rok	Zabudowa mieszkaniowa		Usłu- gowe	Produk- cyjne	Komu- nika- cyjne	Infra- struktury technicz- nej	Rolnicze		Zieleni i wód	Inne nieskla- syfiko- wane	Razem
	ogółem	w tym wieloro- dzinna					ogółem	w tym zab. zagro- dowa			
	%										
2009	13,6	1,3	3,0	3,0	2,8	1,6	46,0	–	18,4	11,3	100,0
2010	14,2	1,6	3,2	2,9	2,9	1,6	45,9	–	19,1	10,3	100,0
2011	13,7	1,3	3,1	2,8	2,9	1,6	45,9	–	19,5	10,6	100,0
2012	13,1	1,3	3,0	3,0	2,8	1,3	46,4	8,5	19,7	10,8	100,0
2013	12,5	1,3	3,0	2,9	2,8	1,5	47,5	8,3	19,7	10,1	100,0
2014	12,2	0,9	2,9	2,9	2,4	1,2	48,3	8,4	19,8	10,2	100,0
2015	12,4	1,0	3,0	3,0	2,7	1,4	47,0	8,2	20,2	10,2	100,0

Uwaga: nie wszystkie wiersze sumują się do 100,0%, ze względu na zaokrąglanie danych.

Łącznie tereny pod zabudowę mieszkaniową (bez zabudowy zagrodowej) przewidziane w 1515 studiach gminnych zajmowały 2309 tys. ha, z czego na zabudowę jednorodziną przypadło 2122 tys. ha. Gdyby przyjąć w tym ostatnim przypadku chłonność demograficzną na poziomie 40 osób/ha, daje to tereny pod osadnictwo w wysokości 84,9 mln osób. Jest to oczywiście zgrubny szacunek (który był przedmiotem uszczegółowienia w poprzednich „Analizach...”), ale który pokazuje skalę przeszacowania potrzeb inwestycyjnych.

Warto zwrócić uwagę, że o ile w ciągu roku minimalnie zmieniał się odsetek powierzchni przewidzianej w studiach gminnych pod zabudowę mieszkaniową (wzrost o 0,2 punktu procentowego), to bezwzględna ilość terenów wzrosła bardziej zauważalnie (o 165 tys. ha). Dzieje się tak, gdyż każdego roku dane dotyczą innych grup gmin o różnej powierzchni. Na tej podstawie można wysnuć pośredni wniosek, że wzrost jest związany z aktualizacją studiów gminnych o coraz mniejszej powierzchni, czyli np. gmin miejskich.

Funkcje usługowe w studiach gminnych zajmowały 3,0% ich powierzchni (rok wcześniej – 2,9%), przy czym w miastach było to na ogół 5-10% w zależności od kategorii jednostek. Rozkład wartości procentowych udziałów tych powierzchni był zgodny z hierarchią funkcjonalną, tj. występowała prawidłowość, że im większe miasto, tym odsetek ten na ogół był większy. Na przykład w Warszawie takich terenów było 13,6%, w Poznaniu –

16,4%, w Gdańsku – 15,0%, podczas gdy w Zamościu – 6,0%, Grudziądzu – 4,0%, Sandomierzu – 2,7%, Łaskarzewie – 1,0%.

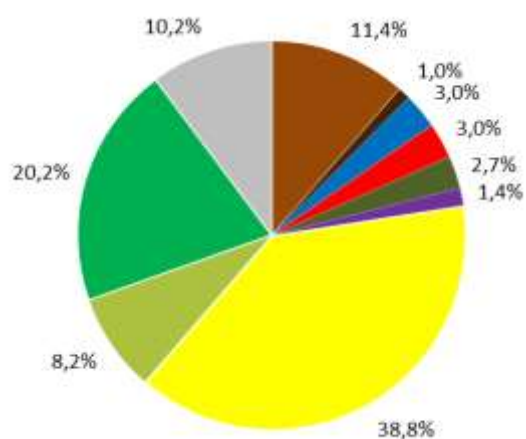
W przypadku funkcji produkcyjnych, komunikacyjnych i technicznych, ich udziały nie przekraczały każdorazowo poziomu 10%. Natomiast tereny rolnicze w studiach gminnych zajmowały wraz z zabudową zagrodową blisko połowę powierzchni (47,0%). Ich udział jest stosunkowo wysoki także w niektórych mniejszych miastach (nieraz jest to 20-30% powierzchni gmin miejskich). Wśród miast na prawach powiatu dostępne dane wskazują zwłaszcza na Dąbrowę Górniczą (37,4%) oraz Jastrzębie-Zdrój (35,7%). Wynika to z faktu, że granice miast obejmują swym zasięgiem często tereny rolnicze, a szerokie zakresienie granic terytorialnych miasta w przeszłości miało na celu zabezpieczenie rezerw inwestycyjnych, nawet jeśli te rezerwy były zbyt szeroko wyznaczone (w konurbacji katowickiej dodatkowo nakłada się fakt, że współczesne miasta powstały bardzo często z połączenia mniejszych miejscowości, pomiędzy którymi istniały zagospodarowane ekstensywnie tereny). Jeśli zakładać, że część tych terenów mogłaby być zainwestowana, oznacza to istnienie potencjalnie dużych rezerw terenowych, np. dla lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej. Generalnie warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że nawet w granicach miast istnieją potencjalnie zbyt duże rezerwy inwestycyjne.

Od roku 2012 są dostępne dane, jaka część terenów rolniczych przewidywana jest pod zabudowę zagrodową. Dane wskazują na bardzo duży odsetek w skali całego kraju w wysokości 8,2% (we wcześniejszych latach dość podobnie: 8,3-8,4%). W miastach na prawach powiatu było to 0,6% (w poprzednich latach 0,7-0,9%), w innych gminach miejskich – 3,0% (2,0-3,0%), w gminach miejsko-wiejskich – 6,7% (6,8-6,9%) i w gminach wiejskich – 9,3% (8,6-9,5%) ich powierzchni. Tak wysoki odsetek może być kolejną przyczyną postępującego rozpraszania zabudowy.

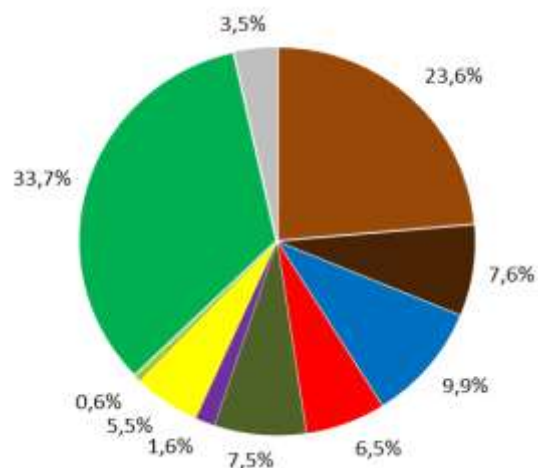
Tereny zieleni i wód zajmowały 20,4% (dość podobnie, jak rok wcześniej – 19,8%). Co może wydać się dziwne, ich udział był wyższy w większych miastach, niż na terenach wiejskich (miasta na prawach powiatu – 36,5%, natomiast gminy wiejskie – 18,6%). Oznacza to, że w dużych miastach istnieje stosunkowo dobre zabezpieczenie terenów zielonych z punktu widzenia jakości życia. Z drugiej strony może to również wskazywać, że obszary tych miast są stosunkowo ekstensywnie zagospodarowane. Warto też zwrócić uwagę na niewielki wzrost tego wskaźnika w kolejnych latach.

Pozostałe tereny we wszystkich kategoriach gmin stanowiły małą część zarezerwowanych powierzchni (w Polsce ogółem 10,3%). Część z nich to jednak obszary, które w ankiecie zostały wpisane bez bardziej szczegółowej klasyfikacji, tj. do jednego z wcześniej wymienionych typów, prawdopodobnie ze względu na zapisy w studiach o funkcjach mieszanych lub dopuszczeniu innych funkcji do istniejących (ma to miejsce powszechnie w przypadku funkcji mieszkaniowych i usługowych i część gmin po prostu nie poradziła sobie z rozszacowaniem przewidywanych terenów). Jeśli tak byłoby rzeczywiście, to wysokie wskaźniki przewidywania terenów mieszkaniowych należałoby jeszcze zweryfikować „w górę”.

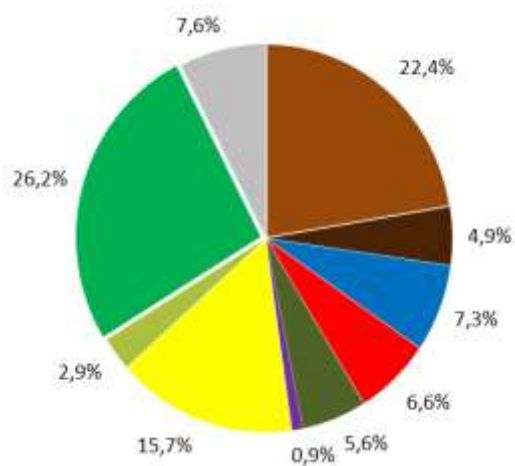
POLSKA OGÓŁEM



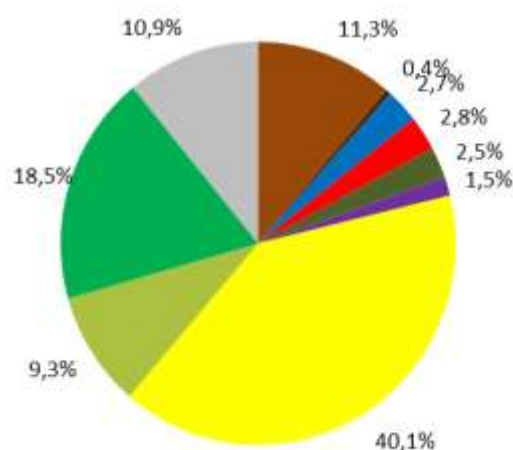
MIASTA NA PRAWACH POWIATU



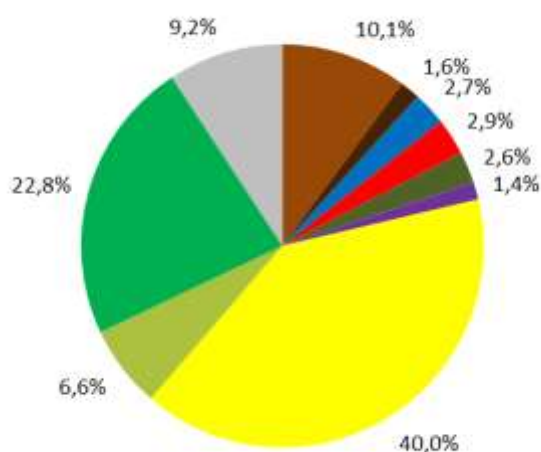
GMINY MIEJSKIE



GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE



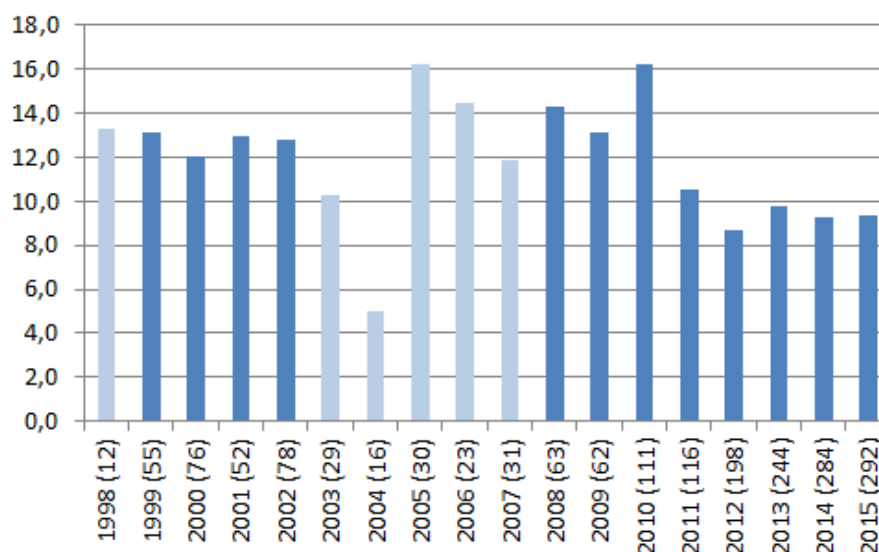
GMINY WIEJSKIE



- mieszkaniowe jednorodzinne
- mieszkaniowe wielorodzinne
- usługowe
- produkcyjne
- komunikacyjne
- infrastruktury technicznej
- rolnicze
- w tym zabudowy zagrodowej
- zieleni i wód
- inne

Ryc. 2.1. Wskazania studiów gminnych odnośnie struktury przeznaczenia terenów w studiach gminnych według stanu na koniec 2015 r. Uwaga: nie wszystkie wartości na diagramach kołowych sumują się do 100,0%, ze względu na zaokrąglenie danych.

Jak wspomniano, korzystny jest zaobserwowany już dość trwały trend spadku udziału terenów przewidywanych pod zabudowę. Od 2010 r., kiedy odnotowano najwyższą wartość (14,2%), wskaźnik ten spadł o 2,7 punktu procentowego (p.p.). Daje to rocznie nieco ponad pół p.p. Warto zwrócić uwagę, że jeśli weźmie się dane ze studiów według lat ich uchwalenia bądź ostatniej zmiany, trend spadkowy jest wyraźniejszy, zwłaszcza począwszy od 2008 roku (ryc. 2.2). Trend ten jednak, jak się wydaje, został wyhamowany i udział terenów przewidzianych przykładowo pod zabudowę jednorodzinną (ryc. 2.2) od czterech lat oscyluje wokół 9%.



Ryc. 2.2. Udział terenów pod zabudowę jednorodzinną w obowiązujących studiach gminnych według dat ich uchwalenia (w tym ostatniej zmiany). W nawiasach podano liczbę gmin, dla których zebrano dane, a jaśniejszym odcieniem na wykresie oznaczono wskaźniki wyliczone dla poniżej 50 gmin

Podsumowując, udział terenów wskazywanych pod zabudowę w studiach gminnych jest dosyć zgodny w stosunku do hierarchii administracyjno-osadniczej, czyli że w większych ośrodkach tereny tego typu zajmują większą powierzchnię. Potwierdzono jednak kolejny (siódmy) rok z rzędu bardzo niepokojące zjawisko związane z przewidywaniem zdecydowanie zbyt dużych powierzchni pod budownictwo mieszkaniowe, zwłaszcza jednorodzinne. Warto też zwrócić uwagę na rejestrowany stosunkowo wysoki udział terenów pod zabudowę zagrodową, przewidywany w studiach uikzp. Wszystkie wymienione elementy sprzyjają rozpraszaniu zabudowy i ogólnie oznaczają wysoką ekstensywność osadnictwa, a co za tym idzie – większe koszty jego obsługi².

Od 2014 r. dostępne są też dane, dotyczące dokonywania okresowych ocen aktualności studium gminnego. Na pytanie „Czy rada gminy podjęła uchwałę w sprawie aktualności

² Identyfikacja bardzo wysokich odsetków terenów przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową w studiach gminnych (i planach miejscowych) była już wielokrotnie „namacalnym” i „koronnym” argumentem na rzecz krytyki obecnego systemu lokalnego planowania przestrzennego oraz zagrożeń generowanych rozpraszaniem zabudowy, m.in. specjalnych raportów i listów otwartych, kierowanych m.in. do Premiera RP w latach 2013-2014 (np. „Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” – http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/Raport%20Ekonomiczny%2029.10.2013%20calosc.pdf).

studium i planów miejscowych, o której mowa w art. 32 ust.2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” odpowiedziały pozytywnie 1222 samorządy, czyli prawie połowa: 49,3% (rok wcześniej było to 45,8%).

2.2. Obowiązujące plany miejscowe

W końcu 2015 r. w Polsce co najmniej jeden plan miejscowy posiadało 2309 gmin, czyli 93,2%. Liczba ta wzrasta w niewielkim stopniu (w ciągu ostatniego roku przybyło 10 gmin, podobnie rok wcześniej). Wprawdzie od roku 2004, od kiedy istnieją porównywalne dane, odsetek gmin mających plany miejscowe wzrósł o blisko 11 punktów procentowych (p.p.), ale w ostatnich kilku latach tempo to spada (2010 – 2246 gmin). Ponadto w 2015 r. 308 samorządów (rok wcześniej 322) posiadały tylko jeden plan, 488 (499) – od 2 do 5, 822 (815) – od 6 do 20, 627 (604) – od 21 do 100 oraz 64 (59) – 101 i więcej. Liczby te wskazują na rosnące rozdrobnienie planów w gminach. Największą liczbę obowiązujących dokumentów odnotowano w Gdańsku (603, wzrost w ciągu roku o kolejne 30), Wrocławiu (387) i Żukowie (320).

Łącznie w końcu 2015 r. w Polsce odnotowano 47 421 planów, czyli o 1718 więcej, niż rok wcześniej (tabela 2.5). Był to mniejszy przyrost, niż w 2014 r. (wówczas przybyły 1942 plany). Z tego już 25 894 dokumentów (wobec 24 404 w 2014 r., 21 997 w 2013 r. oraz 19 841 w 2012 r.) było opracowanych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. A zatem udział „nowych” planów po ponad 10 latach obowiązywania nowej ustawy osiągnął 54,6%, w tym w miastach na prawach powiatu – 66,7%. Przy tym symboliczny fakt przekroczenia połowy liczby planów uchwalonych na podstawie nowej ustawy o pizp nastąpił w 2013 r., a w miastach na prawach powiatu – już w 2011 roku.

Tabela 2.5. Liczba obowiązujących planów miejscowych w latach 2004-2015.

Rok	Liczba planów miejscowych					
	Polska			w tym w miastach na prawach powiatu		
	ogółem	w tym na podstawie ustawy z 2003 r.		ogółem	w tym na podstawie ustawy z 2003 r.	
	liczba		% obowiązujących planów	liczba		% obowiązujących planów
2004	28 567	1 375	4,8	2 613	129	4,9
2005	29 642	3 407	11,5	2 788	349	12,5
2006	31 620	5 640	17,8	3 084	636	20,6
2007	33 360	7 797	23,4	3 350	989	29,5
2008	35 885	10 410	29,0	3 883	1 326	34,1
2009	36 302	12 662	34,9	3 864	1 655	42,8
2010	38 184	15 152	39,7	4 028	1 961	48,7
2011	40 171	17 510	43,6	4 272	2 371	55,5
2012	41 748	19 841	47,5	4 546	2 786	61,3
2013	43 683	21 977	50,3	4 875	2 975	61,0
2014	45 703	24 204	53,0	5 169	3 339	64,6
2015	47 421	25 894	54,6	5 434	3 627	66,7

Wyraźniejszy postęp w pracach planistycznych, tak jak w latach poprzednich, odnotowano właśnie w przypadku miast na prawach powiatu. Liczba planów miejscowych opracowanych na podstawie ustawy z 2003 r. w ciągu roku wzrosła z 3339 do 3627, a więc o niecałe 9% (w latach 2013-2014 r. – o 11-12%). Natomiast łączna liczba planów (z obydwu ustaw) wzrosła z 5169 do 5434, czyli o około 5% (rok wcześniej 6%). Na taki wynik wpłynął m.in. wysoki przyrost liczby planów w kilku miastach, m.in. w Gdańsku (wzrost o 30 dokumentów, Wrocławiu (o 23). Ponadto przybyło 38 planów w Zielonej Górze (15% całego wzrostu w miastach powiatowych), ale wiązało się to jedynie z połączeniem się gmin miejskiej i wiejskiej. A zatem faktyczny przyrost planów w tej grupie miast był znacznie mniejszy, niż w poprzednich latach.

Bardziej miarodajną informację na temat postępów w pracach planistycznych daje porównanie powierzchni gmin pokrytej obowiązującymi planami miejscowymi (tab. 2.6, ryc. 2.3). Podczas gdy w końcu roku 2014 planami pokryte było 29,2% powierzchni kraju, to w 2015 r. wskaźnik ten osiągnął 29,7%. Oznacza to wzrost w ciągu roku zaledwie o 0,5 p.p.. Tempo to zatem od dwóch lat jest niemal o połowę mniejsze, niż nawet w ocenionych jako bardzo słabe poprzednich czterech latach (0,8-0,9 p.p.)³.

Tabela 2.6. Powierzchnia kraju, w tym miast na prawach powiatu objęta obowiązującymi planami miejscowymi (2004-2014). Dane mogą się różnić od podawanych w poprzednich opracowaniach ze względu na aktualizację danych GUS w kolejnych latach

Rok	Polska				W tym miasta na prawach powiatu			
	powierzchnia objęta na podstawie obydwu ustaw ogółem		w tym na podstawie ustawy z 2003 r.		powierzchnia objęta na podstawie obydwu ustaw ogółem		w tym na podstawie ustawy z 2003 r.	
	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%
2004	5 390,8	17,2	830,5	2,7	127,7	18,1	20,9	3,0
2005	6 167,7	19,7	1 632,0	5,2	148,7	21,1	36,7	5,2
2006	6 872,4	22,0	2 355,5	7,5	194,3	27,5	73,9	10,5
2007	7 557,1	24,2	2 920,6	9,3	222,2	31,5	107,2	15,2
2008	8 007,9	25,6	3 302,8	10,6	243,9	34,5	120,0	17,0
2009	7 962,4	25,5	3 813,3	12,2	235,1	33,3	118,3	16,8
2010	8 242,5	26,4	4 161,5	13,3	258,4	36,4	144,2	20,4
2011	8 496,3	27,2	4 449,7	14,2	279,4	39,4	166,1	23,4
2012	8 744,3	28,0	4 694,8	15,0	301,1	42,5	196,8	27,7
2013	8 990,5	28,8	5 071,9	16,2	314,7	43,8	216,4	30,1
2014	9 140,8	29,2	5 291,5	16,9	327,6	45,6	237,5	33,1
2015	9 272,7	29,7	5 505,7	17,6	337,4	45,6*	248,5	33,6

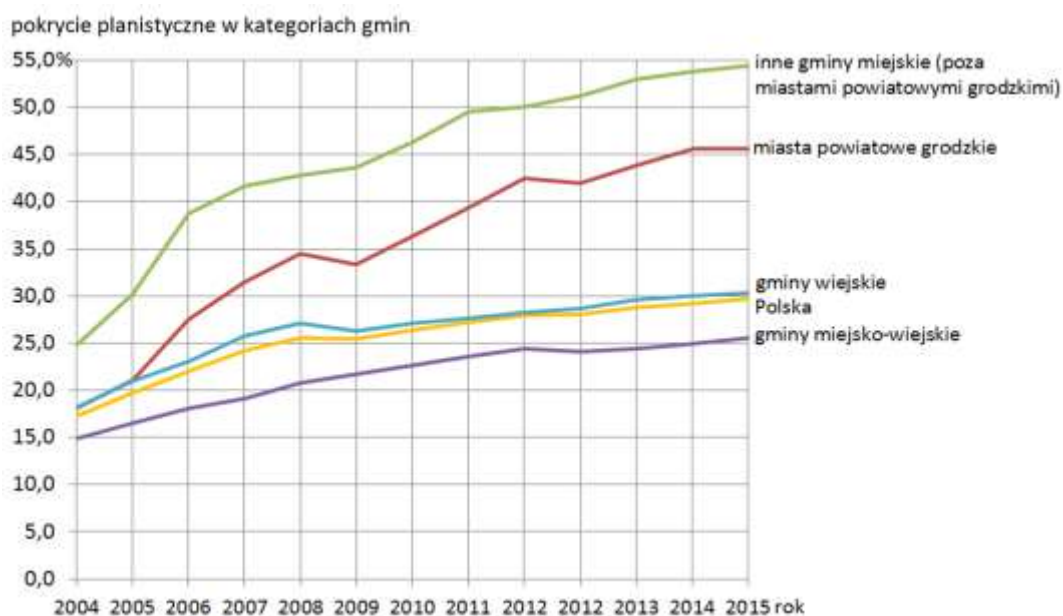
* wskaźnik procentowy nie zmienił się ze względu na zmiany terytorialne Zielonej Góry.

Przedstawione wyżej liczby wskazują na trwałe już od kilku lat wyhamowanie prac planistycznych. Okazuje się, że obowiązujące rozwiązania prawne są nieskuteczne pod kątem kształtowania ładu przestrzennego na poziomie lokalnym. Ocena ta wynika z długoletniej obserwacji trendów. O ile jeszcze w latach 2005-2007 średni roczny przyrost powierzchni pokrytej planami powiększał się w skali kraju średniorocznie o ponad dwa

³ W tabeli 2.6. różnica pomiędzy rokiem 2013 i 2014 wynosi 0,4 p.p., co wynika z zaokrągleń (różnica ta wynosi dokładnie 0,49 p.p.).

punkty procentowe, to po 2008 roku miało miejsce znaczne osłabienie dynamiki, a po 2010 – praktyczne wyhamowanie. Po grubo ponad 10 latach obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. pokrycie planistyczne nie przekroczyło 1/3 powierzchni kraju.

W sumie powierzchnia pokryta planami miejscowymi w końcu 2015 r. wzrosła do 9,3 mln ha (przyrost o 132 tys. ha (w 2014 r. – 153 tys. ha), w tym na podstawie ustawy z 2003 r. – do 5,5 mln ha. Udział powierzchni pokrytej planami sporządzonymi na jej podstawie wzrósł do 17,6% powierzchni kraju (rok wcześniej – 16,9%). Zakładając przekształcenia związane z zagospodarowaniem przestrzennym, użytkowaniem ziemi, zmiany czynników otoczenia zewnętrznego itp. może to oznaczać, że duża część planów miejscowych może być nieaktualna. Do kompleksowej oceny przydatna byłaby w przyszłych latach informacja, na temat tego, jaka część planów została uchwalona w poprzednich latach. Do monitoringu na ten temat wystarczyłaby informacja w postaci ogólnokrajowego rejestru planów miejscowych, z których w łatwy sposób można byłoby powiązać informacje o roku uchwalenia i powierzchni obowiązujących planów⁴. Takie rozwiązania proponuje projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego w postaci rejestru urbanistyczno-budowlanego (Księga VI, art. 603-606).



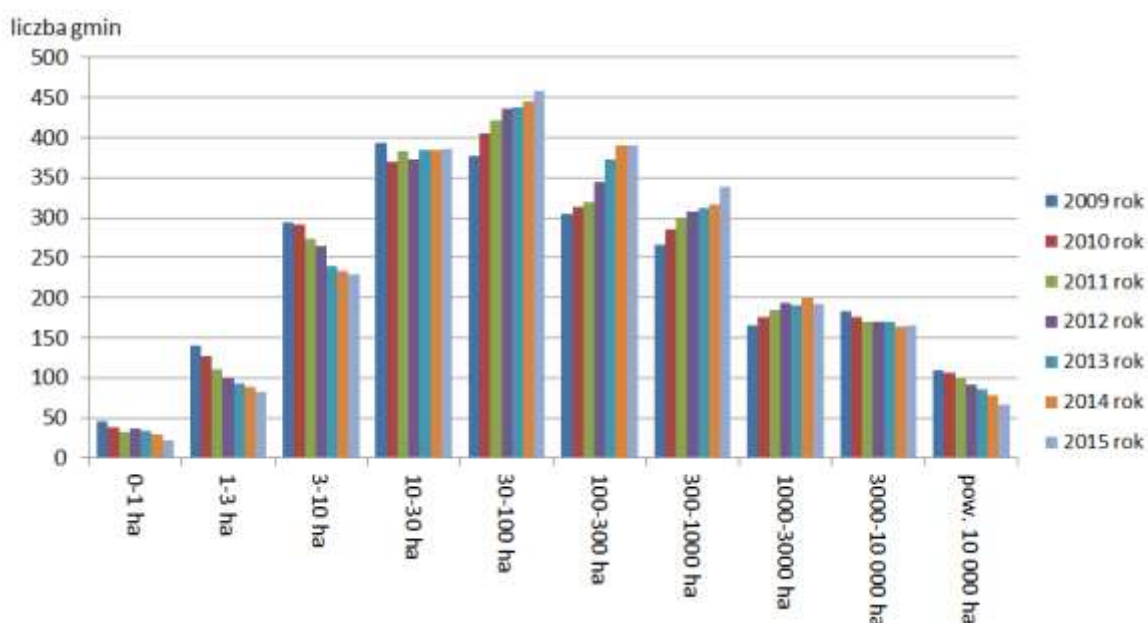
Ryc. 2.3. Zmiany pokrycia planistycznego w latach 2004-2015 w różnych kategoriach gmin

W miastach na prawach powiatu pokrycie planistyczne osiągnęło 45,6% (wskutek zmian terytorialnych Zielonej Góry było to tak samo, jak rok wcześniej; natomiast dwa lata wcześniej było to 43,8%). Jest to znacznie lepszy wskaźnik, niż dla Polski ogółem, ale biorąc pod uwagę, że potrzeby planistyczne w tej kategorii gmin są znacznie większe (w zasadzie

⁴ Propozycje takie zgłaszano wielokrotnie, m.in. w postaci koncepcji Centralnego Rejestru Planów Miejscowych (jeszcze w 2005 r.) oraz w ramach prac zespołu specjalistycznego powołanego w 2013 r. przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej ds. wdrażania Dyrektywy INSPIRE w temacie „zagospodarowanie przestrzenne”. Do tej zmodyfikowanej propozycji wraca się w dalszej części opracowania, w rozdziale dotyczącym rozwiązań i zastosowań informatycznych.

całe obszary tych miast powinny być objęte planami), wysokość tego wskaźnika, jak się wydaje, należy ocenić jeszcze mniej korzystnie, niż dla całego kraju. W ciągu ostatnich 10 lat wskaźnik ten podwoił się. Warto jednak odnotować, że po okresie zastoju około 2008 r. lub nawet spadku (który, jak się okazało w poprzednich badaniach, po części wynikał z przyczyn statystycznych), ostatni okres przyniósł wzrost powierzchni pokrytej planami miejscowymi, w latach 2009-2015 o ponad 12 punktów procentowych.

Dane o liczbie i powierzchni planów pozwalają obliczyć przeciętną powierzchnię planu miejscowego w gminach (ryc. 2.4). Okazuje się, że we wszystkich siedmiu ostatnich przekrojach czasowych (2009-2015) najczęściej gmin posiada plany o przeciętnej powierzchni mieszczącej się w przedziale 30-100 ha, a następnie 10-30 ha. Widać też korzystną tendencję do zmniejszania liczby gmin mających plany o średniej małej powierzchni (poniżej 3 ha). Natomiast największe wzrosty, podobnie jak w roku ubiegłym, obserwowano dla gmin o średnich powierzchniach dokumentów (100-300 ha, 300-1000 ha). Spada też liczba planów największych, o powierzchni powyżej 10 000 ha, obejmujących zazwyczaj obszar całej gminy. Podczas gdy w roku 2009 takich gmin było 109, to w 2015 r. już tylko 67. Nie oznacza to jednak uchylania planów miejscowych, a jedynie zastępowanie na terenach już objętych planem „starych” dokumentów nowymi w większej niż dotychczasowa liczbie.



Ryc. 2.4. Liczba gmin pod względem przeciętnej powierzchni planów miejscowych w latach 2009-2015

Zróznicowania regionalne pokrycia planistycznego nie zmieniają się zasadniczo od czasu, od którego posiadane są dane z badania PZP-1 (Program Badań Statystycznych Statystyki Publicznej). Najwyższe wskaźniki pokrycia, w niektórych województwach powyżej 50%, w tym w niektórych powiatach powyżej 75%, charakteryzują południową i wschodnią część kraju, w tym wzdłuż korytarza transportowego A4 (tab. 2.7, ryc. 2.5). Natomiast w regionach północnych i zachodnich pokrycie jest zdecydowanie niższe i nie osiąga niekiedy

nawet 10%. W tej sytuacji znajdują się trzy województwa: kujawsko-pomorskie, lubuskie i podkarpackie, w których na koniec 2015 r. pokrycie nie przekroczyło odpowiednio 5,9%, 8,4% i 8,7%. Tak niskie wartości mogą wynikać z faktu, że województwa te charakteryzuje wysoki udział powierzchni leśnych zarządzanych przez Lasy Państwowe, dla których sporządzanie planów miejscowych nie jest wymagane i co mogłoby wpływać na niższe pożądane wskaźniki pokrycia planistycznego. Jednak bardzo niski poziom udziału powierzchni objętych planami każe wnioskować, że jest to tylko częściowe wyjaśnienie. Ponadto niskie pokrycie planistyczne cechuje województwo warmińsko-mazurskie (12,5%).

Tabela 2.7. Wskaźniki pokrycia planistycznego obowiązującymi planami miejscowymi w województwach w 2015 r.

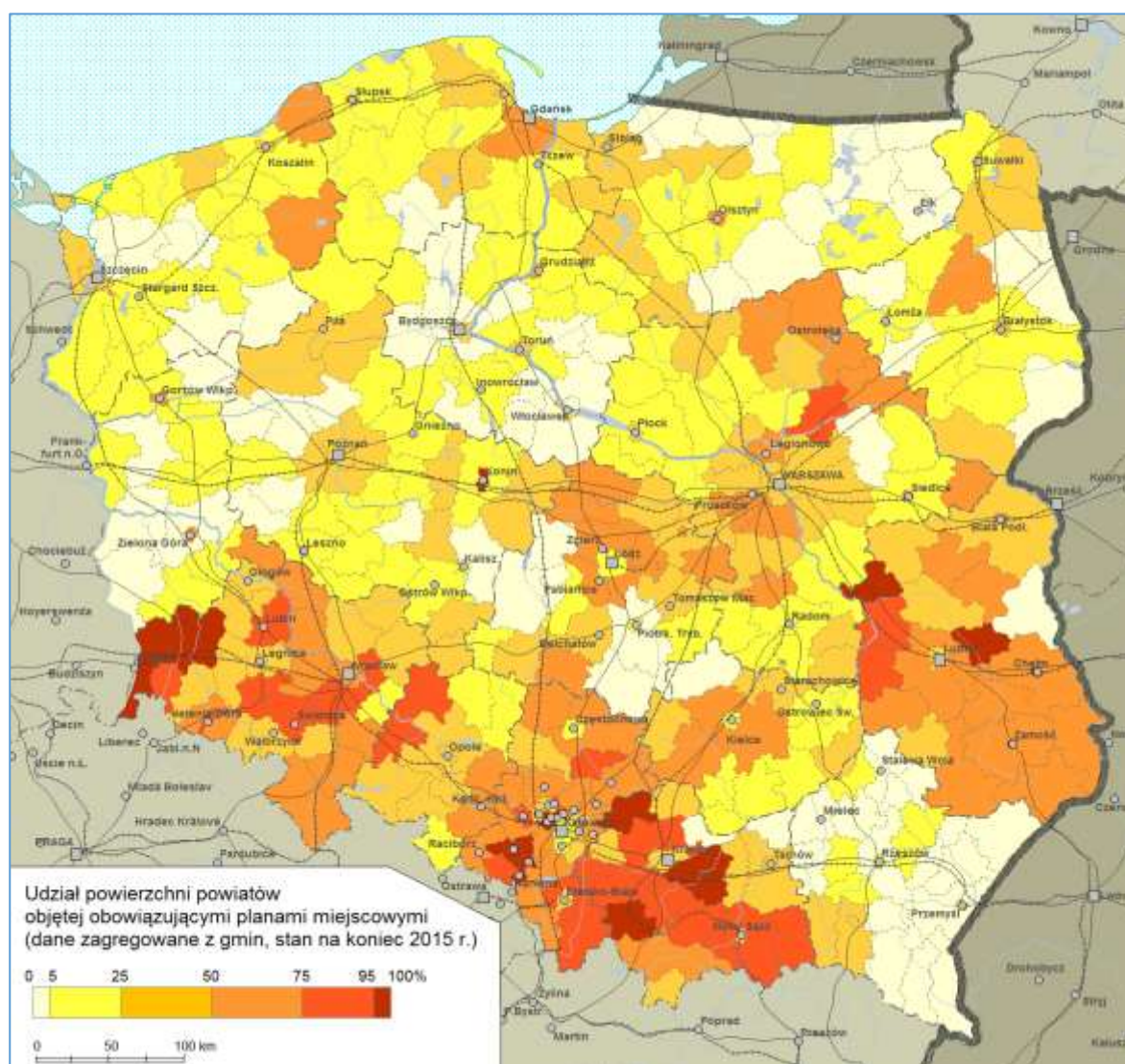
Województwo	Liczba planów			Powierzchnia planów					Zmiana pokrycia planistycznego w ciągu roku (w p.p.)
	ogółem	w tym na podstawie ustawy z 2003 r.	% planów ogółem	ogółem (tys. ha)	% powierzchni (pokrycie planistyczne)	% powierzchni zajętej przez plany według ustawy z 2003 r.	przeciętna powierzchnia planu (ha)		
							ogółem	w tym plany na podstawie ustawy z 2003 r.	
Dolnośląskie	5 691	3 469	61,0	1 203	60,3	63,8	211	221	1,1
Kujawsko-Pomorskie	3 358	1 384	41,2	105	5,9	72,6	31	55	0,5
Lubelskie	1 336	808	60,5	1 448	57,6	35,3	1084	632	0,1
Lubuskie	1 484	841	56,7	117	8,4	75,1	79	105	0,1
Łódzkie	1 938	1 142	58,9	582	32,0	43,1	301	220	0,3
Małopolskie	2 350	1 656	70,5	1 008	66,4	83,5	429	508	0,1
Mazowieckie	4 299	2 190	50,9	1 108	31,2	51,4	258	260	0,2
Opolskie	1 136	674	59,3	376	39,9	56,9	331	317	-0,1
Podkarpackie	3 859	1 102	28,6	155	8,7	69,9	40	98	0,1
Podlaskie	1 195	661	55,3	338	16,7	63,5	282	324	0,0
Pomorskie	5 227	2 924	55,9	369	20,1	70,0	71	88	1,1
Śląskie	2 985	2 101	70,4	819	66,4	79,8	274	311	0,8
Świętokrzyskie	711	456	64,1	339	28,9	92,8	476	689	0,7
Warmińsko-Mazurskie	2 379	1 452	61,0	302	12,5	64,7	127	134	0,4
Wielkopolskie	7 412	3 904	52,7	570	19,1	46,3	77	68	0,8
Zachodniopomorskie	2 061	1 130	54,8	435	19,0	41,2	211	158	0,6
Polska ogółem	47 421	25 894	54,6	9 273	29,7	59,4	196	213	0,5

W skali całego kraju niski na ogół wskaźnik pokrycia planami miejscowymi jest statystycznie wyrównywany sytuacją we wschodnich, południowych i środkowopolskich województwach, gdzie duże obszarowo gminy wiejskie i miejsko-wiejskie są w znacznej części pokryte w całości tymi dokumentami planistycznymi. Często jest to jeden dokument sporządzony dla całej gminy: w całym kraju, na 603 gminy mające wskaźnik pokrycia planistycznego w wysokości 95% i więcej, w 148 przypadkach był to jeden, a w następnych 58 – 2 plany miejscowe.

W końcu 2015 r. cztery województwa miały pokrycie w wysokości powyżej połowy powierzchni gmin: małopolskie i śląskie (po 66,4%), lubelskie (60,5%) i dolnośląskie (60,3%). Kolejność tych województw pod względem wskaźnika pokrycia była zbliżona, jak rok wcześniej.

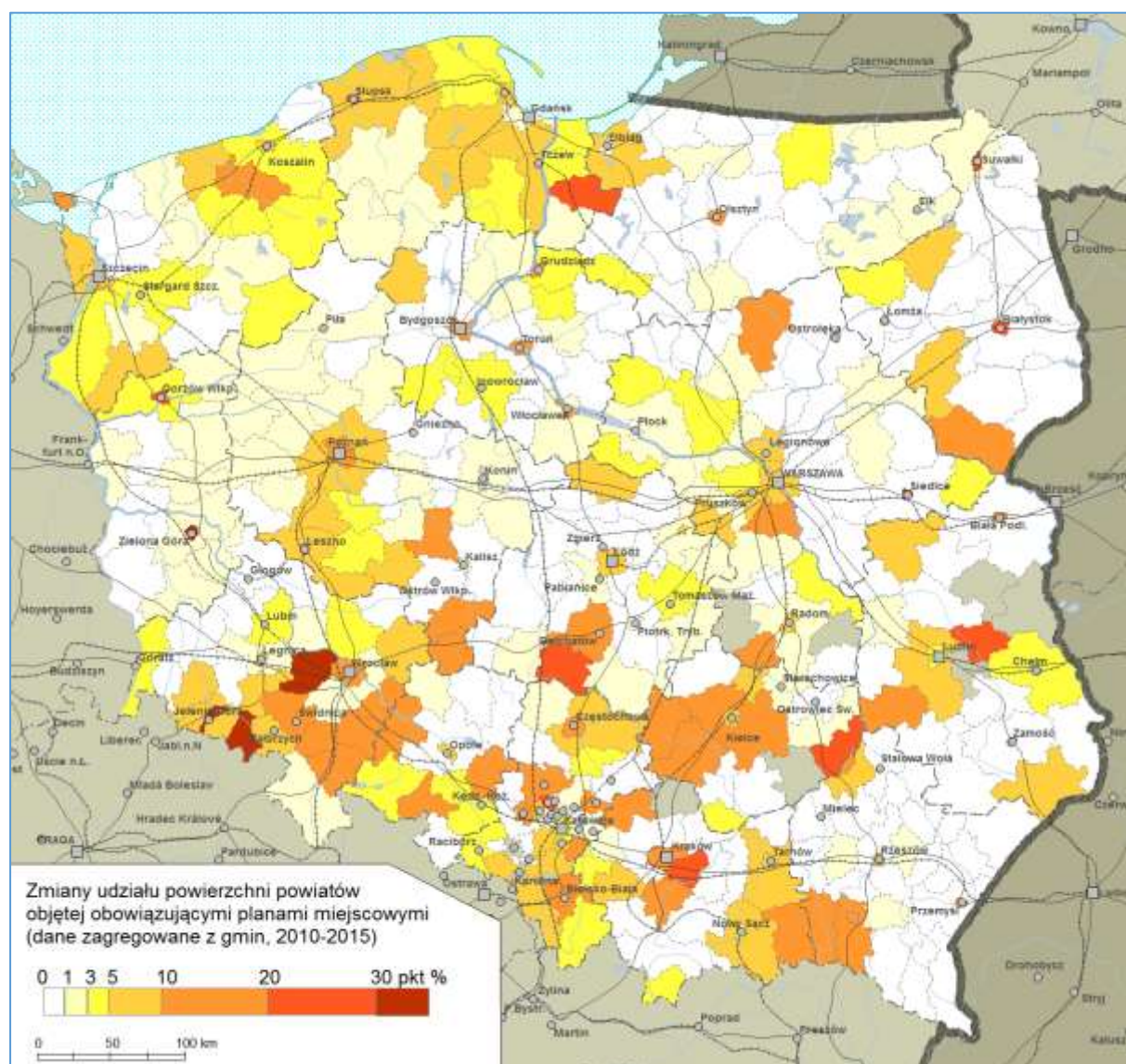
W województwach wzrost pokrycia planistycznego w całym 2015 r. (podobnie zresztą jak w latach poprzednich) był powolny. Tylko w dwóch województwach (rok wcześniej w czterech) wzrost tego wskaźnika osiągnął ponad 1 punkt procentowy (dolnośląskie i pomorskie). Aż w 7 województwach wzrost nie był większy, niż 0,1 p.p.

Bardzo zróżnicowana była przeciętna powierzchnia planu. Wahala się ona od 31 ha (kujawsko-pomorskie) do 1084 ha (lubelskie). Ten ostatni bardzo dobry wynik był spowodowany uchwaleniem swego czasu w wielu samorządach planów miejscowych dla całej powierzchni gmin.



Ryc. 2.5. Pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi w powiatach w końcu 2015 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

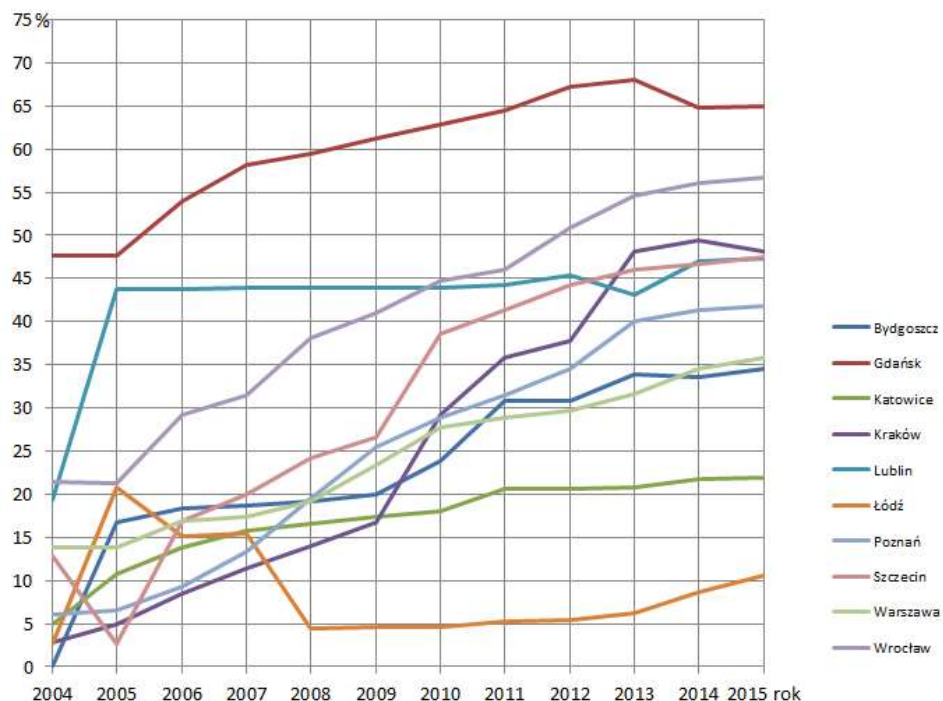
Porównanie bardziej szczegółowych zmian, jakie zaszły w pięcioleciu 2010-2015 przedstawiono na ryc. 2.6 (według danych zagregowanych w powiatach). Generalnie, w większości jednostek nie odnotowano większych zmian. Zwraca natomiast uwagę stosunkowo duże zróżnicowanie przyrostów pokrycia w różnych częściach kraju, na ogół nie skorelowane regionalnie. Nieco większe efekty odnotowano m.in. w powiatach województwa pomorskiego, dolnośląskiego i śląskiego. Generalnie oznacza to dużą indywidualność prac planistycznych.



Ryc. 2.6. Zmiany pokrycia planistycznego według powiatów w pięcioleciu 2010-2015

Podobnie jak w poprzednich latach, pozytywnie należy odnotować przyrost powierzchni pokrytych planami miejscowymi w największych miastach Polski (ryc. 2.7), ale nie było to już tak szybkie tempo, jak obserwowane w poprzednich latach (zwłaszcza w okresie 2008-2010). W grupie 10 największych miast w 2015 r. było to już tylko 0,6 punktu procentowego (p.p.), podczas gdy w 2014 r. – 1,1 p.p., w 2013 r. – 2,6 p.p., w 2012 r. – 1,8 p.p., a w 2010 r. – 4,2 p.p. W wartościach procentowych w Warszawie osiągnięto 35,8% (trzy lata wcześniej –

29,7%), Krakowie – 48,2 (37,7%), Poznaniu – 41,9% (34,6%), Wrocławiu – 56,7% (50,9%) oraz Gdańsku – 65,0% (67,3%). Szczególnie warto odnotować szybki przyrost powierzchni pokrytej planami w Krakowie (od 2009 r. niemal trzykrotny przyrost, z pułapu około 17%). Natomiast wciąż bardzo niskie wskaźniki obserwowano w Łodzi (10,6%). Przy tym w Łodzi nastąpił w 2015 r. najszybszy przyrost w grupie 10 największych miast (o 1,9 p.p.).



Ryc. 2.7. Zmiany pokrycia planistycznego w największych miastach Polski w latach 2004-2014

Przeciętna powierzchnia planu w całym kraju wyniosła 196 ha (rok wcześniej – 210 ha, dwa lata wcześniej – 205 ha, trzy lata wcześniej – 210 ha, cztery lata wcześniej – 212 ha, a pięć lat wcześniej – 216 ha). Oznacza to stosunkowo słabe, ale w zasadzie trwałe utrzymywanie się niekorzystnej tendencji spadkowej. W poszczególnych kategoriach gmin i województwach wskaźnik ten był bardzo zróżnicowany. W miastach na prawach powiatu i pozostałych gminach miejskich plany były najmniejsze (62 i 66 ha, trzy lata wcześniej odpowiednio 72 i 81 ha). Największe powierzchniowo plany odnotowano w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich (185 i 267 ha, trzy lata wcześniej odpowiednio 203 i 364 ha). Spadek przeciętnej powierzchni jest więc zauważalny we wszystkich kategoriach administracyjnych gmin i jest to zjawisko negatywne.

Warto zwrócić uwagę, że plany uchwalane na podstawie ustawy (2003) są pod względem przeciętnej powierzchni nieco większe, niż dokumenty obowiązujące na podstawie ustawy wcześniejszej (1994). Przeciętna powierzchnia obowiązującego planu na podstawie ustawy z 2003 r. wyniosła 213 ha, podczas gdy dla ustawy z 1994 r. – 175 ha. Prawidłowość ta utrzymuje się już kolejny rok z rzędu, co jest zjawiskiem z jednej strony korzystnym (jeśli porównać ustawy z 1994 i 2003 r.), jednak wartości te w kolejnych latach zmniejszają się (np. w 2005 roku dla dokumentów uchwalonych na podstawie ustawy z 2003 r. było to jeszcze 479 ha, a w 2012 – 237 ha).

Na koniec 2015 r. w planach miejscowych przewidziano przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych i leśnych obejmujących powierzchnię 571,0 tys. ha (2014 r. – 575,1 tys. ha, 2013 r. – 577,3 tys. ha, 2012 r. – 609,9 tys. ha, 2011 r. – 599,2 tys. ha, 2010 r. – 598,8 tys. ha, 2009 r. – 528,0 tys. ha), co stanowiło 1,83% powierzchni kraju (tabela 2.8). Według tych zbiorczych danych można byłoby sądzić, że w ciągu ostatnich lat nastąpiła pewna stabilizacja zmian przeznaczenia gruntów. Wskaźniki te warto porównać np. z powierzchnią gruntów zabudowanych i zurbanizowanych według danych geodezyjnych, która to powierzchnia w roku 2014 wyniosła 1634,9 tys. ha, czyli 5,2% obszaru kraju (Bank Danych Lokalnych GUS)⁵. Oznacza to, że podaż nowych gruntów stanowi nieco ponad 1/3 dotychczas zabudowanych i zurbanizowanych. Jednak kategoria ta zawiera w sobie m.in. tereny niezabudowane, rekreacyjne itp., dlatego dane o odrołnieniach lepiej jest odnieść do subkategorii „grunty zabudowane i zurbanizowane – tereny mieszkaniowe”, których w 2014 r. było 315,6 tys. ha, czyli 1,01% powierzchni kraju. Wówczas okazuje się, że odrołniono grunty o powierzchni niemal dwa razy większej, niż te tereny mieszkaniowe.

Tabela 2.8. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i leśnych na cele nieleśne, zapisane w obowiązujących planach miejscowych w końcu 2015 r.

Obszar	Powierzchnia (tys. ha)			% powierzchni gmin			% powierzchni obowiązujących planów		
	ogółem	w tym odrołnienia	w tym odleśnienia	ogółem	w tym odrołnienia	w tym odleśnienia	ogółem	w tym odrołnienia	w tym odleśnienia
Polska	571,0	482,6	88,5	1,83	1,54	0,28	6,16	5,20	0,95
Gminy miejskie	23,6	20,7	3,0	3,49	3,05	0,44	6,41	5,60	0,80
Gminy wiejskie	322,2	277,5	44,7	1,65	1,42	0,23	5,43	4,68	0,75
Gminy miej.-wiej.	206,8	169,0	37,8	2,01	1,64	0,37	7,85	6,42	1,44
Miasta na pr. powiatu	18,4	15,4	3,0	2,48	2,08	0,40	5,44	4,56	0,88
Dolnośląskie	56,2	42,9	13,3	2,82	2,15	0,67	4,68	3,57	1,11
Kujawsko-Pom.	13,2	12,0	1,1	0,73	0,67	0,06	12,51	11,44	1,07
Lubelskie	36,0	34,8	1,2	1,43	1,38	0,05	2,49	2,40	0,08
Lubuskie	10,9	9,7	1,2	0,78	0,69	0,09	9,28	8,25	1,03
Łódzkie	38,7	31,8	6,9	2,12	1,75	0,38	6,64	5,46	1,18
Opolskie	66,6	54,5	12,1	4,39	3,59	0,79	6,61	5,41	1,20
Małopolskie	88,2	82,0	6,2	2,48	2,31	0,17	7,96	7,40	0,56
Mazowieckie	14,4	13,1	1,3	1,53	1,39	0,14	3,84	3,48	0,35
Podkarpackie	19,4	18,8	0,6	1,09	1,05	0,03	12,53	12,15	0,39
Podlaskie	28,0	14,6	13,4	1,39	0,72	0,66	8,30	4,33	3,97
Pomorskie	37,9	36,4	1,5	2,07	1,99	0,08	10,28	9,87	0,41
Śląskie	28,9	24,5	4,4	2,35	1,99	0,36	3,53	2,99	0,54
Świętokrzyskie	16,3	15,1	1,1	1,39	1,29	0,10	4,81	4,47	0,33
Warmińsko-Mazurskie	21,0	20,0	1,0	0,87	0,83	0,04	6,97	6,64	0,32
Wielkopolskie	45,0	43,9	1,1	1,51	1,47	0,04	7,90	7,70	0,20
Zachodniopomorskie	50,3	28,3	21,9	2,20	1,24	0,96	11,56	6,52	5,04

Uwaga: nie wszystkie kolumny sumują się do 100,0%, ze względu na zaokrąglanie danych.

Dokładniejsza analiza pokazuje jednak, że wiele gmin nie wypełniło tych danych w ankiecie, zatem faktyczny wskaźnik jest z pewnością wyższy. Według danych za 2012 r., na 2279 gmin w Polsce, w których obowiązywał co najmniej 1 plan miejscowy, aż w 386 nie

⁵ W październiku 2016 r. dane za 2015 r. nie były jeszcze dostępne.

podano bowiem informacji o powierzchni „odrolnień”, natomiast w 2013 r. liczba tych gmin wyniosła aż 620. Dotyczy to informacji statystycznej o 10,6 tys. planów (blisko 1/4 całkowitej ich liczby) o łącznej powierzchni 2,3 mln ha. Na tej podstawie można przypuszczać, że odsetek zmian przeznaczenia gruntów jest wyższy o około 10-15%.

W całym kraju wskaźnik udziału zmian przeznaczenia gruntów w powierzchni wszystkich gmin wyniósł 1,83% powierzchni Polski (rok wcześniej – 1,84%). W miastach na prawach powiatu było to 2,48% (2,44%), w innych gminach miejskich 3,49% (3,85%), w miejsko-wiejskich 2,01% (2,05%), a w wiejskich – 1,65% (1,64%). Ponadto obserwowano duże zróżnicowanie udziału zmian przeznaczenia gruntów w poszczególnych regionach. W przypadku odrolnień szczególnie wysokie wartości dotyczyły województwa małopolskiego (3,59%), mazowieckiego (2,48%) i dolnośląskiego (2,15%).

Dane po raz kolejny wskazują zarówno na presję inwestycyjną, jak też silną nadpodaż gruntów. Jeśli wartości zmian udziałów odnieść do powierzchni planów miejscowych, to okaże się, że średnio w kraju 5,2% ich powierzchni miało zapisaną zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, a dalsze 1,0% – z gruntów leśnych na nieleśną.

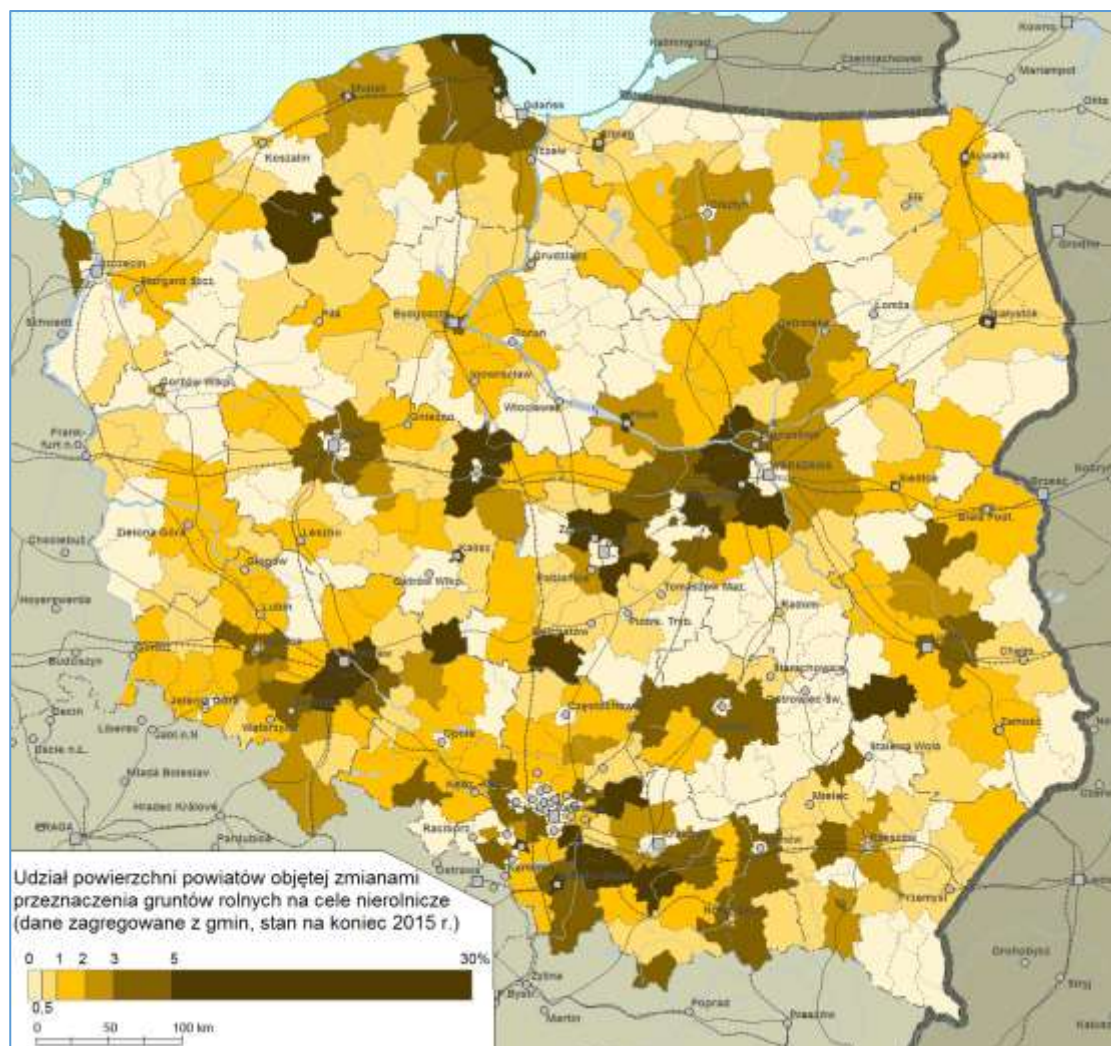
Jak wskazują dodatkowe, bardziej szczegółowe analizy kartograficzne, przedstawione w załączniku kartograficznym (plansza nr 7) i w zgeneralizowanej formie na ryc. 2.8, największa presja inwestycyjna i (lub) podaż gruntów na cele inwestycyjne występuje w okolicy dużych aglomeracji, zwłaszcza Warszawy. W przypadku regionu stołecznego, w niektórych gminach w planach miejscowych, poziom odrolnień gruntów rolnych przekroczył 20%, a niekiedy nawet 30% powierzchni gmin. Działo się to nie tylko w ścisłej strefie podmiejskiej (gminy leżące bardzo blisko granic administracyjnych Warszawy – m.in. Stare Babice, Marki, Nadarzyn, Ożarów Mazowiecki, Lesznowola, Radzymin), ale także w dalszej odległości od Warszawy (Tarczyn, Różan, Nasielsk). Jak pokazują dane z ankiet gminnych, w Lesznowoli i Radziejowicach do końca 2015 r. „odrolniono” aż 45% powierzchni gmin, a w Ożarowie Mazowieckim – 41%⁶. Wysokie udziały odrolnień występują w rejonie trójmiejskim, poznańskim, krakowskim, wrocławskim, kieleckim i lubelskim.

Po raz kolejny można formułować wniosek, że jest to sytuacja już alarmistyczna, w której wręcz pewna jest dalsza intensyfikacja procesów i tak już pogłębionego rozpraszania zabudowy na terenach słabo zaludnionych. Tereny te są znacznie przeszacowane pod względem rzeczywistych potrzeb popytowych. Gdyby zakładać, że tylko połowa z odrolnionych terenów może być zabudowana w budownictwie jednorodzinnym, tak zgrubnie obliczoną chłonność demograficzną (przy założeniu 40 osób na 1 ha)⁷ oszacować można na 12 mln osób. Przy obecnym poziomie migracji (zakładając, że wszyscy migrują do

⁶ Dwa lata wcześniej w tym niechlubnym kontekście sygnalizowano następujące podwarszawskie gminy: Nadarzyn (84%), Piastów (58%), Michałowice (34%), Marki (30%). Natomiast w ankiecie za 2014 r. w gminie Nadarzyn wykazano jedynie 621 ha „odrolnień”, podczas gdy w 2013 r. było to 6206 ha (być może chodzi tu o błąd z podaniem wartości z jednym miejscem po przecinku).

⁷ Szczegółowe szacunki chłonności demograficznej według różnej metodologii przedstawiono w „Analizie...” za 2014 r.

tych nowych obszarów osiedleńczych), terenów pod zabudowę wystarczyłoby na około 50 lat. W praktyce jest to poziom zabezpieczenia gruntów na około 300-400 lat⁸.



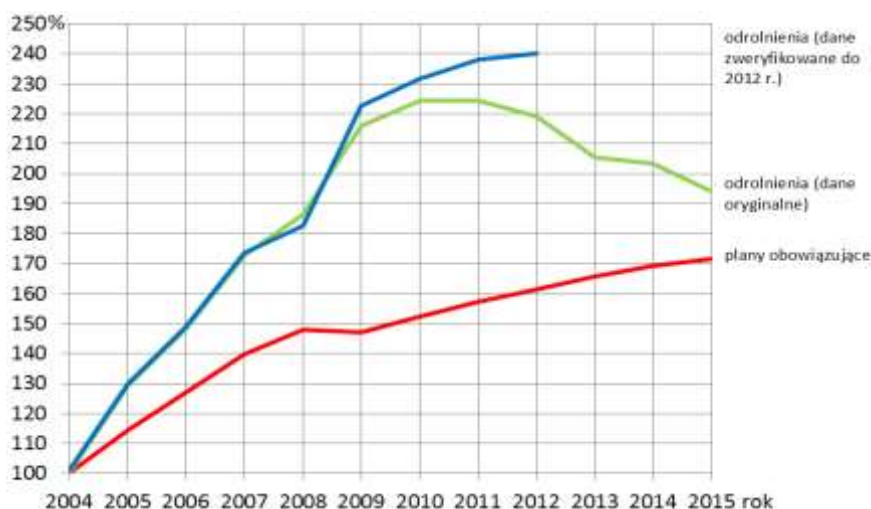
Ryc. 2.8. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w powiatach w końcu 2015 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym). Mapa została opracowana na podstawie oryginalnych, nieweryfikowanych danych

Na ryc. 2.9 zestawiono na jednym wykresie tempo przyrostu powierzchni obejmowanej planami miejscowymi wraz z analogicznymi w tym czasie przyrostami powierzchni, dla których w tychże planach zmieniono przeznaczenie. Okazuje się, że tempo „rozwierania nożyc” było znacznie szybsze w przypadku odrolnień. Jeśli stan początkowy w 2004 r.

⁸ W jednym z poprzednich przypisów wskazywano, że identyfikacja bardzo wysokich odsetków terenów przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową w studiach gminnych (i planach miejscowych) była już wielokrotnie „namacalnym” i „koronnym” argumentem na rzecz krytyki obecnego systemu lokalnego planowania przestrzennego oraz zagrożeń generowanych rozpraszaniem zabudowy, m.in. specjalnych raportów i listów otwartych, kierowanych m.in. do Premiera RP w latach 2013-2014 (np. „Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” – http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/Raport%20Ekonomiczny%2029.10.2013%20calosc.pdf).

przyjmować za 100%, to w 2015 r. zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze osiągnęły 194%, podczas gdy powierzchnia obowiązujących planów – 172%.

Na wykresie widać też poważną niezgodność pomiędzy danymi oryginalnymi, a zweryfikowanymi (do 2012 r., gdyż ostatnią żmudną weryfikację przeprowadzono w 2013 roku). Wymaga to dokładniejszego wyjaśnienia w przyszłości (w tym zwrócenia uwagi na kwestie związane z wypełnianiem danych przez gminy). W chwili obecnej można ostrożnie oceniać, że tempo przyrostu terenów, dla których zmieniono przeznaczenie gruntów nieco osłabło i może być proporcjonalnie wysokie w stosunku do uchwalania planów miejscowych.



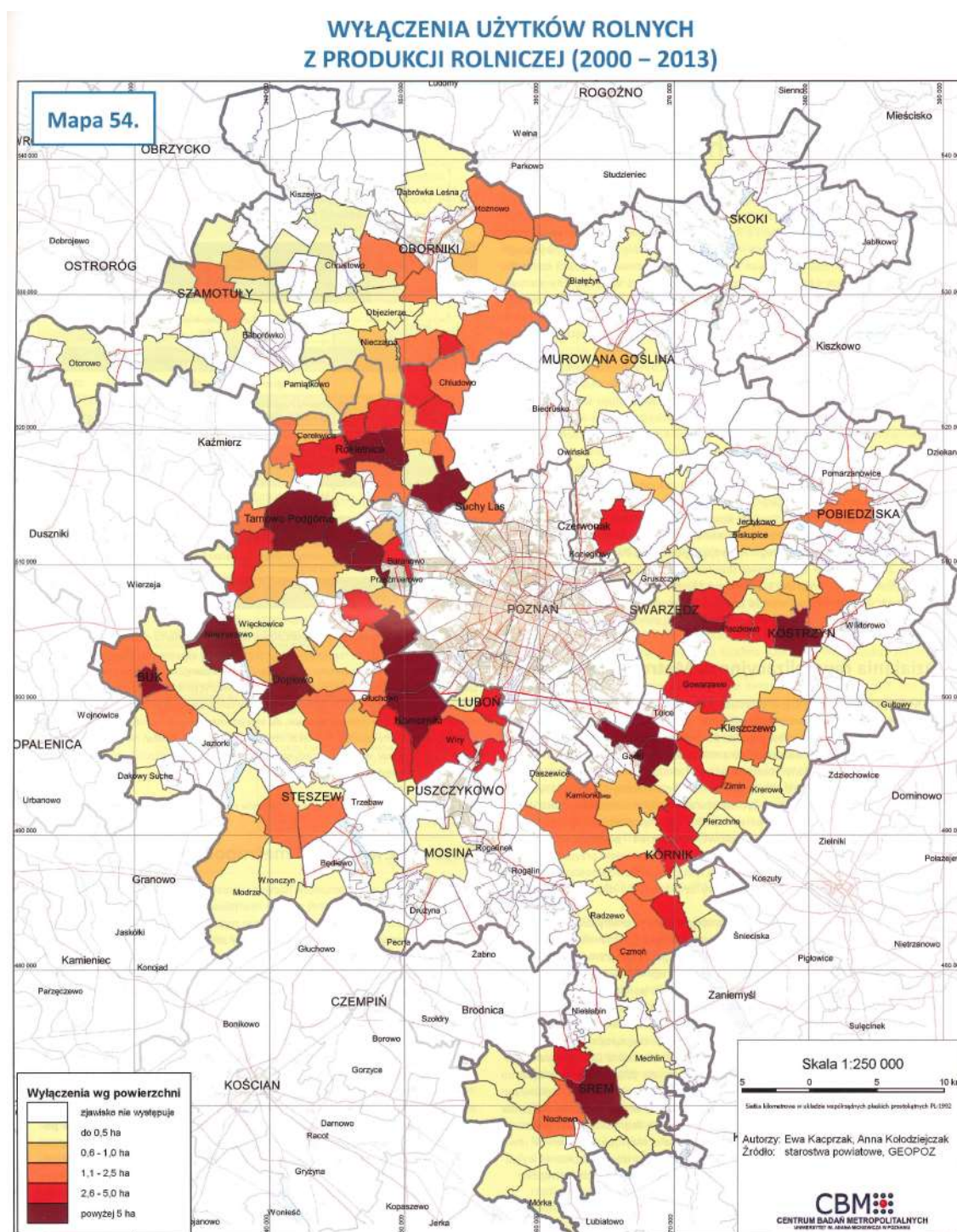
Ryc. 2.9. Porównanie tempa przyrostu powierzchni objętej obowiązującymi planami miejscowymi z tempem przyrostu powierzchni, dla której zmieniono przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze w latach 2004-2015 (2004=100)

W przypadku zmian przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne wartości bezwzględne były znacznie niższe i w 2015 r. tereny te w skali kraju osiągnęły 88,5 tys. ha (rok wcześniej – 70,0 tys. ha). Było to zaledwie 0,28% powierzchni kraju, jednak w porównaniu z 2014 r. nastąpił dość silny wzrost (o 18,5 tys. ha). Działania tego typu były dość rozproszone, choć miały miejsce w stosunkowo dużej liczbie gmin (890). Najwięcej przekształceń tego typu odnotowano w gminach Borne Sulnowo (zachodniopomorskie; 20,5 tys. ha) i Nowinka (podlaskie; 11,8 tys. ha) – co stanowiło ponad 1/3 wszystkich „odlesień”. Natomiast 10 gmin o największych odlesieniach koncentrowało 71% tych działań. Tak więc w pozostałych częściach kraju odlesienia są minimalne i w zdecydowanej większości gmin zazwyczaj nie przekraczają kilku-kilkunastu ha.

Mapy w załączniku kartograficznym pozwalają identyfikować, że zjawisko zmian przeznaczenia gruntów o funkcji rolniczej występuje szczególnie silnie w strefach podmiejskich. Szczegółowe badania zespołu A. Kołodziejczak z Poznania⁹ według obrębów

⁹ Badania te są prawdopodobnie najbardziej szczegółowe w kraju, dlatego warto je przytoczyć, zwłaszcza: Kołodziejczak A., Kacprzak E., 2016, *Funkcje rolnicze*, [w:] T. Kaczmarek, Ł. Mikuła (red.), *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego metropolii Poznań*, Centrum Badań Metropolitalnych, Poznań, s. 75-83; Maćkiewicz B., Kacprzak E., 2015, *Policies of farmland use in the agglomeration of Poznań*, *Studia Regionalia*, 41-42, s. 115-128; Kacprzak E., Maćkiewicz B., 2013, *Farmland conversion and changes in the land-use pattern in the*

geodezyjnych pokazują, że sytuacja jest bardzo zróżnicowana, w zależności od lokalnych uwarunkowań. W badaniach tych zajmowano się wyłączeniami z produkcji rolnej, co nie jest tożsame ze zmianami przeznaczenia gruntów w planach miejscowych, ale jest wysoce skorelowane.



Ryc. 2.10. Wyłączenia użytków rolnych z produkcji rolnej w aglomeracji poznańskiej w latach 2000-2013 według obrębów geodezyjnych. Źródło: B. Maćkiewicz, 2016, *Gospodarka gruntami*, [w:] T. Kaczmarek, Ł. Mikuła (red.), *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego metropolii Poznań*, Centrum Badań Metropolitalnych, Poznań, s. 171-179 (autorzy mapy: E. Kacprzak, A. Kołodziejczak).

Poznań agglomeration over the years 2000-2009, *Quaestiones Geographicae*, 32, 4, s. 91-102; Kacprzak E., Maćkiewicz B., 2011, *Wyłączenia użytków rolnych z produkcji rolnej w powiecie poznańskim w latach 2000-2009*, *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej*, 16, s. 61-70.

Podobnie jak w przypadku studiów gminnych, możliwe jest po raz kolejny szczegółowe prześledzenie struktury przeznaczenia terenów w planach miejscowych (tab. 2.9, ryc. 2.10). Struktura ta w skali kraju, z dość oczywistych względów, w dużym stopniu nawiązuje do ustaleń zawartych w studiach gminnych. Powyższe dane pochodzą z 1987-2262 gmin (w zależności od roku; przy czym dla 2015 r. uzyskano dane dla 2262 gmin), reprezentujących około 85-90% całkowitej ich liczby, powierzchni oraz ludności kraju. Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku reprezentatywność jest znacznie wyższa (w sensie danych z poszczególnych dokumentów), niż dla studiów gminnych, gdyż otrzymano dane dla około 98% liczby gmin, w których istniał chociaż jeden plan miejscowy.

Szczegółowy bilans terenów przeznaczonych na różne funkcje w 2015 r. przedstawiono w tabeli 2.10. Na zabudowę mieszkaniową przeznaczano 1245 tys. ha (o 26 tys. ha więcej, niż w roku 2014), w tym wielorodzinną – 99 tys. ha (spadek o 9 tys. ha). Ponadto w roku 2015 po raz czwarty uzyskano dane na temat dopuszczonej w planach powierzchni zabudowy zagrodowej – było to według ankiet gminnych 593 tys. ha (2014 – 602 tys. ha), najwięcej, co zrozumiałe, w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Tabela 2.9. Struktura przeznaczenia terenów w obowiązujących planach miejscowych w latach 2010-2015. Dane dla około 85-90% liczby gmin, powierzchni kraju i ludności

Rok	Zabudowa mieszkaniowa		Usługowe		Techniczno- produkcyjne, komunikacji i infrastruktury technicznej	Użytkowanych rolniczo		Zieleni i wód	Razem
	ogółem	w tym wielorodz inna	ogółem	w tym usług publicznych		ogółem	w tym zabudowy zagrodowej		
	w % całkowitej powierzchni gmin								
2009	14,6	1,2	3,9	1,0	8,5	50,4	–	22,6	100,0
2010	14,6	1,2	4,0	1,0	9,2	49,7	–	22,5	100,0
2011	14,7	1,2	4,1	1,0	9,3	49,1	–	22,8	100,0
2012	14,6	1,2	4,3	1,0	10,3	48,9	6,6	21,9	100,0
2013	14,6	1,3	4,4	1,0	9,9	49,1	6,6	22,0	100,0
2014	14,2	1,3	4,4	1,0	9,9	49,2	6,9	22,4	100,0
2015	13,8	1,1	4,4	1,0	10,1	48,3	6,6	23,2	100,0

Uwaga: nie wszystkie wiersze sumują się do 100,0%, ze względu na zaokrąglanie danych oraz różnice w klasyfikacji (m.in. w roku 2009 była wyróżniania kategoria „inne”).

Udziały procentowe poszczególnych kategorii przeznaczenia terenów przedstawiono na ryc. 2.10. Zabudowa mieszkaniowa ogółem w planach miejscowych zajmowała w końcu 2015 r. przeciętnie 13,8% i był to widoczny pewien spadek w porównaniu do lat ubiegłych (o 0,4 punktu procentowego w stosunku do 2014 r. i o 0,8 p.p. w stosunku do 2009 r., dla którego istnieją pierwsze porównywalne dane). Najwięcej tego typu terenów plany miejscowe oferowały w miastach na prawach powiatu – 22,7% (2014 – 21,6%) oraz w pozostałych gminach miejskich – 26,4% (2014 – 27,2%). W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich wskaźnik ten był niższy, ale utrzymywał się w ostatnich latach na poziomie około 12,5-15%.

W zabudowie mieszkaniowej najmniejsza część przypadała na wielorodzinną (w kraju – 1,1% w 2015 r., nieco mniej w stosunku do wcześniejszych lat), z czego najwięcej w

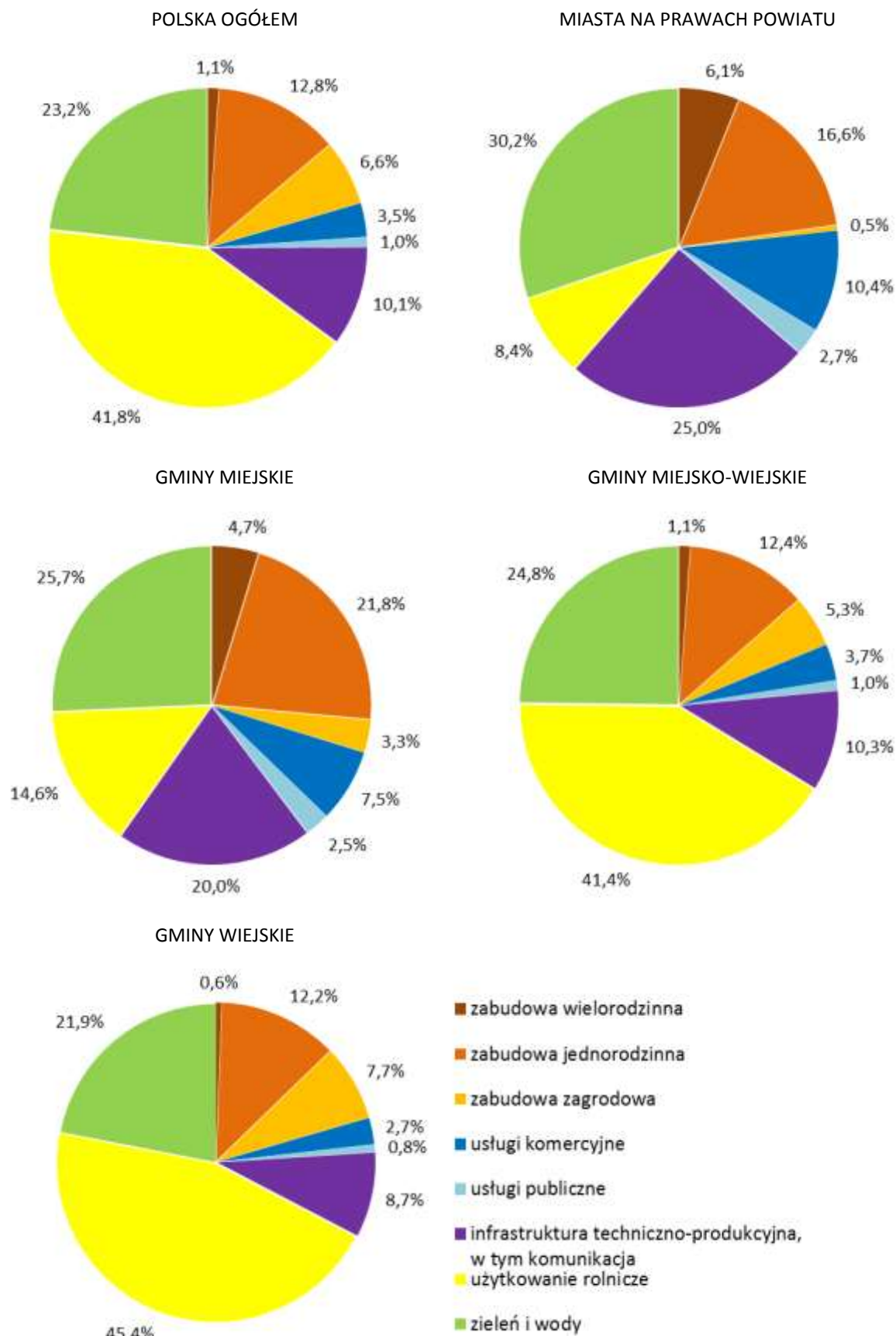
miastach na prawach powiatu (6,1%). Generalnie, wskaźnik ten był zgodny z hierarchią funkcjonalną sieci osadniczej. Podobna prawidłowość cechowała tereny usług, których w planach miejscowych było w Polsce 4,4% (2014 – również 4,4%), najwięcej w miastach na prawach powiatu – 13,1% (2014 – 12,0%). Natomiast zabudowy zagrodowej (nie wliczanej do terenów zabudowy ogółem w prezentowanych wyżej podliczeniach¹⁰), najwięcej było w gminach wiejskich – 7,7% (2014 – 8,1%) oraz w gminach miejsko-wiejskich – 5,2% (2014 – 5,5%).

Tabela 2.10. Bilans przeznaczenia terenów w obowiązujących planach miejscowych w 2015 roku. Dane dla około 85-90% liczby gmin, powierzchni kraju i ludności, w tym 98% gmin, w których obowiązywał chociaż jeden plan miejscowy.

Kategoria gmin	Powie- rchnia planów miej- scowych	Kierunki przeznaczenia terenów w planach miejscowych							
		Zabudowy mieszkaniowej		zabudowy usługowej		użytkowanych rolniczo		zabudowy techniczno -produk- cyjnej, ko- munikacji, infrastru- ktury technicznej	zieleni i wód
		ogółem	w tym zabudowy wielo- rodzinnej	ogółem	w tym usług publicz- nych	ogółem	w tym te- reny zabu- dowy zagro- dowej		
w tys. ha									
Polska ogółem	8 996,6	1 244,9	98,7	399,2	89,2	4 342,7	592,8	910,8	2 082,7
Miasta na pr. pow.	318,9	72,3	19,5	41,8	8,6	28,3	1,5	79,5	96,1
Gminy miejskie	355,0	93,8	16,7	35,3	8,8	63,3	11,6	70,8	91,0
Gminy miej.-wiejskie	2 554,7	343,9	28,8	121,0	26,2	1 190,1	133,9	261,4	632,1
Gminy wiejskie	5 768,0	734,9	33,7	201,2	45,7	3 060,9	445,7	499,1	1 263,6
Dolnośląskie	1 143,1	124,3	17,7	45,5	10,0	517,5	48,4	114,5	338,1
Kujawsko-Pom.	103,2	27,1	3,8	11,1	2,3	33,6	4,6	20,3	11,0
Lubelskie	1 448,0	124,1	11,4	26,7	8,7	920,1	104,7	92,3	284,9
Lubuskie	117,4	15,7	3,7	9,5	2,4	37,5	3,8	18,8	35,8
Łódzkie	545,9	83,6	3,4	18,3	3,6	302,2	48,5	53,3	87,0
Opolskie	976,0	160,7	3,8	42,9	8,8	426,7	75,1	85,4	258,1
Małopolskie	1 079,7	214,7	9,8	56,9	13,5	540,0	124,3	105,9	161,9
Mazowieckie	375,7	46,8	4,8	16,9	3,1	176,2	17,0	42,2	93,3
Podkarpackie	154,7	20,0	1,2	11,2	2,4	46,3	4,0	26,7	49,7
Podlaskie	337,3	32,7	1,9	10,2	2,4	176,2	15,9	34,3	83,9
Pomorskie	368,6	60,6	9,0	27,1	8,0	162,6	19,0	45,9	72,2
Śląskie	781,4	139,3	11,9	42,7	11,2	289,1	62,3	77,5	231,4
Świętokrzyskie	313,2	35,3	2,1	8,0	1,6	153,4	14,8	23,8	86,5
Warmińsko-Maz.	283,3	37,8	3,3	13,9	3,0	136,4	9,7	34,5	60,6
Wielkopolskie	537,5	80,5	5,7	30,9	5,1	262,3	28,1	63,3	100,4
Zachodniopomorskie	431,6	41,9	5,1	27,5	3,2	162,5	12,5	71,9	127,9

Pod funkcje komunikacyjne, techniczno-produkcyjne i infrastruktury technicznej przeznaczano w planach łącznie 10,1% powierzchni (2014 – 9,9%). W poszczególnych kategoriach gmin odsetek ten był zróżnicowany. Najbardziej wyróżniający się pod względem udziału był odsetek tego typu terenów w miastach na prawach powiatu, który wyniósł 24,9%, podczas gdy w gminach wiejskich – 8,7%.

¹⁰ Zabudowa zagrodowa to zgodnie z wyrokiem NSA, sygnatura II OSK 1536/07) to „zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza” (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C7E92ADDBE>), choć symptomatyczne jest, że definicja ta jest wywodzona na podstawie „Nowego Słownik Języka Polskiego PWN”. Casus ten świadczy o nieostrości przyjmowanych pojęć, dotyczących użytkowania ziemi i zagospodarowania terenu w praktyce planowania przestrzennego.



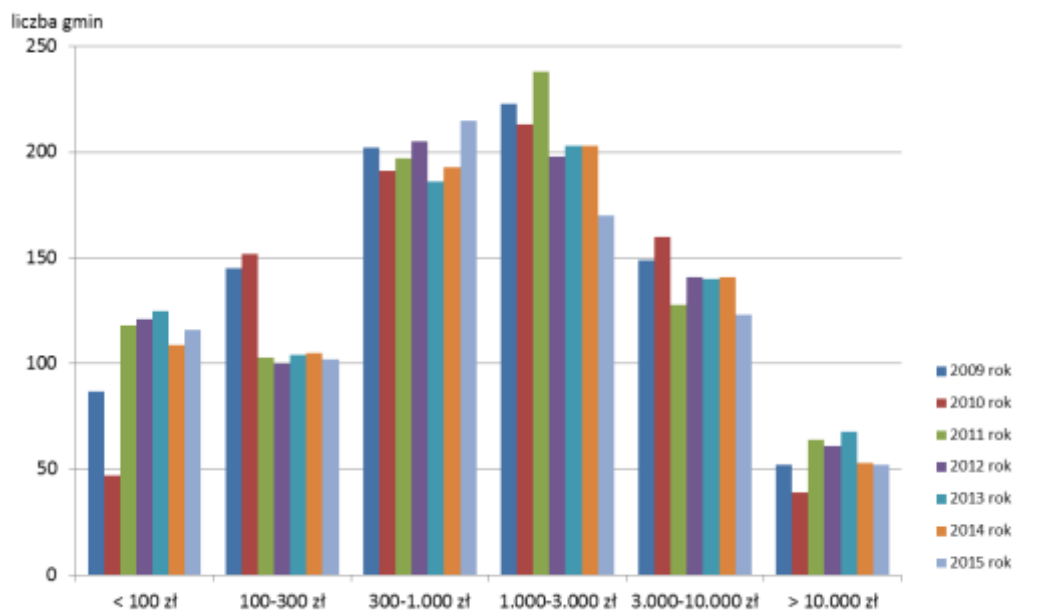
Ryc. 2.11. Struktura przeznaczenia terenów w obowiązujących planach miejscowych w końcu 2015 r.

Największą część powierzchni planów zajmowały funkcje terenów użytkowanych rolniczo (41,7%, bez zabudowy zagrodowej), przy czym największy odsetek wiązał się w oczywisty sposób z gminami wiejskimi (45,3%). Obserwacja danych z poprzednich trzech lat pokazuje powolną tendencję spadkową, od 2009 r., od kiedy zbierane są dane – o ponad 2,5 punktu procentowego. Ta charakterystyczna prawidłowość, w powiązaniu z bezwzględny wzrostem terenów zabudowy mieszkaniowej, świadczy o rozgęszczaniu struktury osadniczej. Jest to niekorzystne zjawisko, którym należy zainteresować resort rolnictwa i rozwoju wsi.

Powyższa analiza, a szczególnie ustalenie odnośnie wysokich udziałów terenów pod zabudowę, wskazują, że plany miejscowe nie są opracowywane w celu porządkowania sytuacji osadniczo-urbanistycznej. Jest to stwierdzane po raz kolejny, od kiedy otrzymywane są odpowiednie dane dotyczące struktury funkcjonalnej terenów. Równocześnie jest bardzo niepokojące, że w planach w bardzo niskim stopniu odnajdują się przestrzenie publiczne. Funkcje usług publicznych w planach miejscowych w skali kraju zajmowały niezmiennie i zaledwie 1,0% powierzchni obowiązujących planów miejscowych, przy wzroście terenów dla usług komercyjnych w latach 2009-2015 z 2,9 do 3,4%.

Koszty sporządzenia planów miejscowych, które uchwalono w roku 2015, wyniosły 46,6 mln zł, czyli mniej, niż w latach ubiegłych (2014 – 52,7 mln zł, 2013 – 63,8 mln zł, 2012 – 72,6 mln zł, 2011 – 76,9 mln zł, 2010 – 80,6 mln zł). Można zatem wnioskować o już bardzo wyraźnej tendencji spadkowej, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę nie tylko inflację, ale co może istotniejsze, wyższy wzrost kosztów usług. Przy tym dane te obejmują cały okres uchwalania planów, niezależnie od roku podjęcia uchwały o przystąpieniu do ich sporządzania.

W poszczególnych gminach rozrzut przeciętnego kosztu uchwalenia planu w przeliczeniu na 1 ha był bardzo duży i według danych z ankiet (dane dla 826 gmin) wahał się od symbolicznego 1 zł do aż 80 tys. zł. Przedstawia to histogram na ryc. 2.11, z którego wynika, że najwięcej było gmin, w których koszty w przeliczeniu na 1 ha planu zamykały się w granicach od 300 zł do 3 tys. zł, z wyraźną dominantą w przedziałach 0,3-1 i 1-3 tys. zł. Można tu jeszcze uzupełnić, że mediana kosztów w gminach (nieważona powierzchnią planów) wyniosła w roku 2015 – 814 zł, w 2014 r. – 986 zł, w 2013 r. – 1000 zł, w 2012 r. – 983 zł, w 2011 r. – 1021 zł, w 2010 r. – 1000 zł, a w 2009 r. – 916 zł, a zatem jest to sytuacja dość stabilna. Przeciętny koszt uchwalenia planu miejscowego wyniósł 3068 zł (średnia nieważona wyliczona z danych gminnych) i był to spadek w porównaniu z 2014 r. (3268 zł), jak też jeszcze bardziej w porównaniu z 2013 r. (3641 zł) i 2012 r. (4050 zł).



Ryc. 2.12 Rozkład liczby gmin z przeciętnymi kosztami planów miejscowych, uchwalonych w latach 2009-2014. Dla wyznaczenia klas kosztów zastosowano przedziały logarytmiczne.

Dane obejmują w 2009 r. – 587 gmin, w 2010 r. – 802 gminy, a w 2011 r. – 848 gmin, w 2012 r. – 826 gmin, w 2013 r. – 826 gmin, w 2014 r. – 804 gminy, w 2015 r. – 778 gmin.

Utrzymująca się od lat wysoka różnica pomiędzy medianą a średnią wskazuje na istnienie małej liczby planów o bardzo wysokich kosztach. Dotyczy to różnych gmin, nie tylko miejskich. Powyżej 30 tys. w przeliczeniu na 1 ha wydano w ostatnich trzech latach w takich samorządach, jak m.in. Czosnów (mazowieckie), Puchaczów (lubelskie), Byczyna (opolskie), Rogów (łódzkie), Łękawica (śląskie), Bogoria (świętokrzyskie) i Wydmyny (warmińsko-mazurskie). Ponadto sumarycznie powyżej 1 mln zł na plany miejscowe wydano w ostatnich latach m.in. w Krakowie (3,4 mln zł), Warszawie (2,9 mln zł), Szczecinie (1,5 mln zł), Radomiu i Suwałkach (po 1,0 mln zł) – w 2013 r., w 2014 r. – w Radomiu (1,0 mln zł) i Warszawie (1,8 mln zł), a w 2015 r. – w Bełchatowie (1,6 mln zł), Bydgoszczy (2,7 mln zł) i Radomiu (1,6 mln zł).

Można w sumie wnioskować, że bariera finansowa jest wciąż poważną przeszkodą w uzyskaniu bardziej zadowalających postępów w pracach planistycznych. W jednym z wcześniejszych raportów dotyczących sytuacji planistycznej szacowano, że koszty uchwalenia planów w całym kraju mogą wynosić 15-40 mld zł, w zależności od metody szacunku. Zajęto się tym problemem bardziej szczegółowo w innej części tegorocznej „Analizy...”.

2.3. Plany miejscowe w trakcie sporządzania

W końcu 2015 r. w trakcie sporządzania było 8629 planów (tabela 2.11), czyli po raz pierwszy od wielu lat więcej, niż w poprzednim roku (2014 r. – 8214, 2013 r. – 8324, 2012 r. – 8468, 2011 r. – 8535). Oznaczać to może kolejne odwrócenie trendu, gdyż do 2010 r. obserwowany był nieprzerwany wzrost liczby planów w opracowaniu, a następnie do 2014

r. – systematyczny spadek. Projektowane plany obejmowały powierzchnię 2228,1 tys. ha, czyli o 11,1 tys. ha więcej, niż w poprzednim roku. Natomiast dla terenów niepokrytych jeszcze obowiązującymi dokumentami było to już tylko 972,7 tys. ha (23,0 tys. ha więcej, niż w 2014 r.). Stanowiło to w sumie 7,1% powierzchni kraju, czyli dość podobnie, jak rok wcześniej (7,2%). Równocześnie „nowa” powierzchnia stanowiła 3,1% (również tak samo, jak w roku ubiegłym).

Od kilku lat widać zatem wyraźny spadek w projektowaniu dokumentów. Niepokojący jest fakt, że nastąpiło to przy wzroście liczby sporządzanych planów. Oznacza to dalsze rozdrobnienie dokumentów na coraz mniejsze powierzchnie.

Tabela 2.11. Podstawowe informacje o planach miejscowych w trakcie sporządzania w końcu 2015 r.

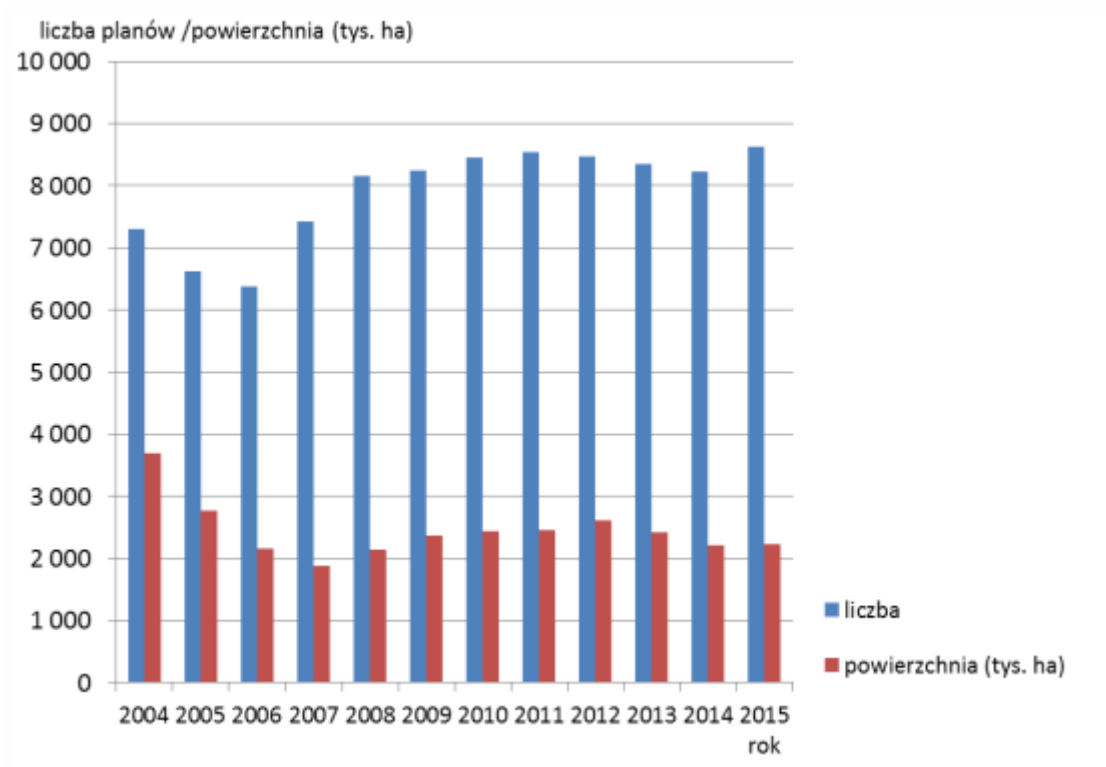
Kategoria obszarów	Liczba projektów planów			Powierzchnia					Prze- ciężna powie- rzchnia planu (ha)
	ogółem	w tym planów, których sporządzanie trwa dłużej niż 3 lata		ogółem		w tym dla terenów już objętych obowiązującym planem miejscowym			
						liczba	%	tys. ha	
Polska (2015 r.)	8 629	2 836	32,9	2 228,1	7,1	972,7	43,7	3,1	258
Polska (2014 r.)	8 231	2 771	33,7	2249,6	7,2	2249,6	43,0	3,1	273
Polska (2013 r.)	8 324	2 677	32,2	2334,4	7,5	2334,4	42,5	3,2	280
Polska (2012 r.)	8 468	2 505	29,6	2 606,6	8,3	1 030,1	39,5	3,3	308
Polska (2011 r.)	8 535	2 515	29,5	2 461,9	7,9	781,6	31,7	2,5	288
Miasta na prawach pow.	1 786	833	46,6	157,9	21,3	47,9	30,3	6,5	88
Gminy miejskie	925	266	28,8	78,5	11,6	46,3	59,0	6,8	85
Gminy miejsko-wiejskie	2 504	790	31,5	698,2	6,8	299,7	42,9	2,9	279
Gminy wiejskie	3 414	947	27,7	1 293,6	6,6	578,7	44,7	3,0	379
Dolnośląskie	893	260	29,1	224,3	11,2	121,9	54,3	6,1	251
Kujawsko-Pomorskie	611	172	28,2	64,2	3,6	5,3	8,3	0,3	105
Lubelskie	271	88	32,5	249,6	9,9	116,0	46,5	4,6	921
Lubuskie	186	37	19,9	79,4	5,7	7,8	9,8	0,6	427
Łódzkie	466	139	29,8	116,2	6,4	51,2	44,1	2,8	249
Małopolskie	472	123	26,1	294,1	19,4	209,1	71,1	13,8	623
Mazowieckie	1 327	616	46,4	319,7	9,0	105,2	32,9	3,0	241
Opolskie	210	57	27,1	94,4	10,0	55,5	58,8	5,9	449
Podkarpackie	417	165	39,6	49,5	2,8	14,7	29,7	0,8	119
Podlaskie	163	64	39,3	46,7	2,3	3,0	6,5	0,2	286
Pomorskie	796	149	18,7	100,5	5,5	35,6	35,4	1,9	126
Śląskie	533	139	26,1	233,6	18,9	149,6	64,0	12,1	438
Świętokrzyskie	161	52	32,3	70,5	6,0	28,1	39,8	2,4	438
Warmińsko-Mazurskie	338	127	37,6	68,4	2,8	12,6	18,5	0,5	202
Wielkopolskie	1 204	378	31,4	135,6	4,5	40,5	29,9	1,4	113
Zachodniopomorskie	581	270	46,5	81,3	3,5	16,5	20,3	0,7	140

Najwyższy odsetek powierzchni zajmowanej przez plany w trakcie sporządzania charakteryzował miasta na prawach powiatu – 21,3% (nieco mniej w stosunku do poprzedniego roku – 21,5%), a następnie pozostałe gminy miejskie (11,6% wobec 9,4% w roku poprzednim). Pracami planistycznymi było też objętych nieco poniżej 7% powierzchni gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Ponadto najwięcej projektów planów prowadzono w województwie małopolskim (13,8% powierzchni województwa) i śląskim (12,1%). Dosyć podobnie było też rok wcześniej, z tym, że odsetki obszarów były znacznie wyższe (zazwyczaj o kilka punktów procentowych).

Dane statystyczne wskazują, że stosunkowo duża część planów sporządzana jest dłużej, niż 3 lata. W końcu 2015 r. dotyczyło to 2836 dokumentów (32,9%). Ten niekorzystny wskaźnik systematycznie rośnie od kilku lat (w roku 2014 było to nawet 33,6%). Dotyczyło to w szczególności miast na prawach powiatu (aż 46,6%, rekordowa wartość spośród wszystkich lat objętych monitoringiem). W pozostałych kategoriach gmin odsetek ten wahał się na poziomie 28-32%. Utrzymywanie się tendencji do rosnącego wydłużania się procedury planistycznej świadczy wyraźnie o postępujących problemach z procedurą sporządzania (projektowania, uzgadniania, opiniowania, itd.) planów miejscowych. Ponadtrzyletni okres sporządzania planu miejscowego jest z pewnością zbyt długi, aby sprostać potrzebom porządkowania sytuacji prawno-planistycznej. Co więcej, zachodzi ryzyko, że uchwalone po tak długim czasie plany mogą się dezaktualizować w sensie dyskontowania aktualnego stanu zagospodarowania.

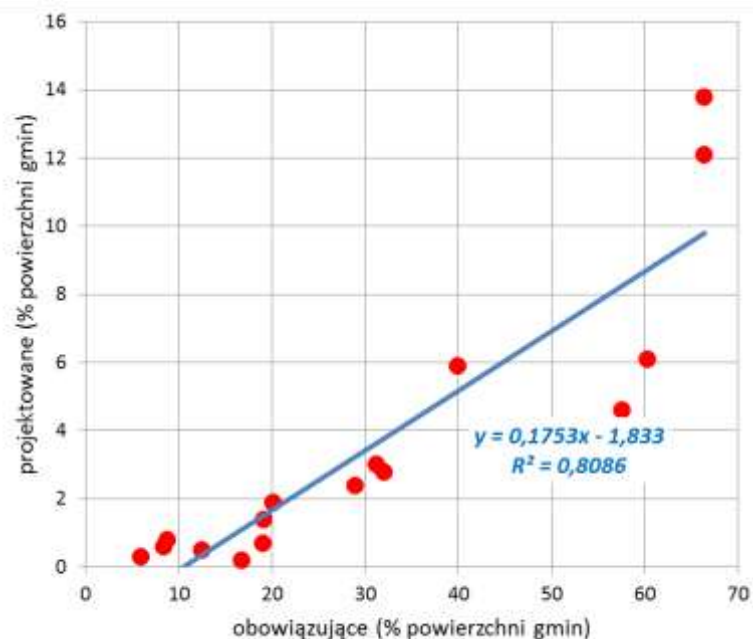
Również dosyć znaczna część planów obejmuje tereny już objęte obowiązującym planem. W zależności od kategorii gmin lub województwa, odpowiedni udział waha się w granicach 0,2-13,8% powierzchni gmin i od 6,5 do aż 64,0% procent powierzchni uchwalonych wcześniej planów (woj. małopolskie; rok wcześniej było tam nawet 74,3%). Oznacza to, że taka część planów jest wycofywana, gdyż staje się „przestarzała” (w sensie zachodzących zmian związanych z użytkowaniem i zagospodarowaniem terenów, w tym zapewne wskutek presji inwestycyjnej) już po kilkunastu, a niekiedy nawet po kilku latach od ich uchwalenia. Przy tym odsetek ten jest dosyć różny w poprzednich latach i nie daje się wykryć jakichś istotniejszych prawidłowości, związanych z regionem kraju lub charakterem gmin.

Obserwacja trendu od początku monitoringu planowania przestrzennego, czyli począwszy od danych według stanu na koniec 2004 r. (ryc. 2.12) wskazuje, że obecnie ma miejsce bardzo powolny wzrost projektowanej powierzchni planów, przy coraz wyraźniejszym wyhamowywaniu prowadzonych prac projektowych. W związku z tym w najbliższych kilku latach jest raczej przesądzone, że nie nastąpi bardziej wyraźny przyrost powierzchni objętych planami miejscowymi. Dodatkowo negatywnie wpływają tutaj stwierdzane wcześniej wysokie koszty uchwalania planów. Ten pesymistyczny wniosek jest formułowany już od kilku ostatnich edycji „Analizy”.



Ryc. 2.13. Liczba i powierzchnia planów projektowanych w latach 2004-2015

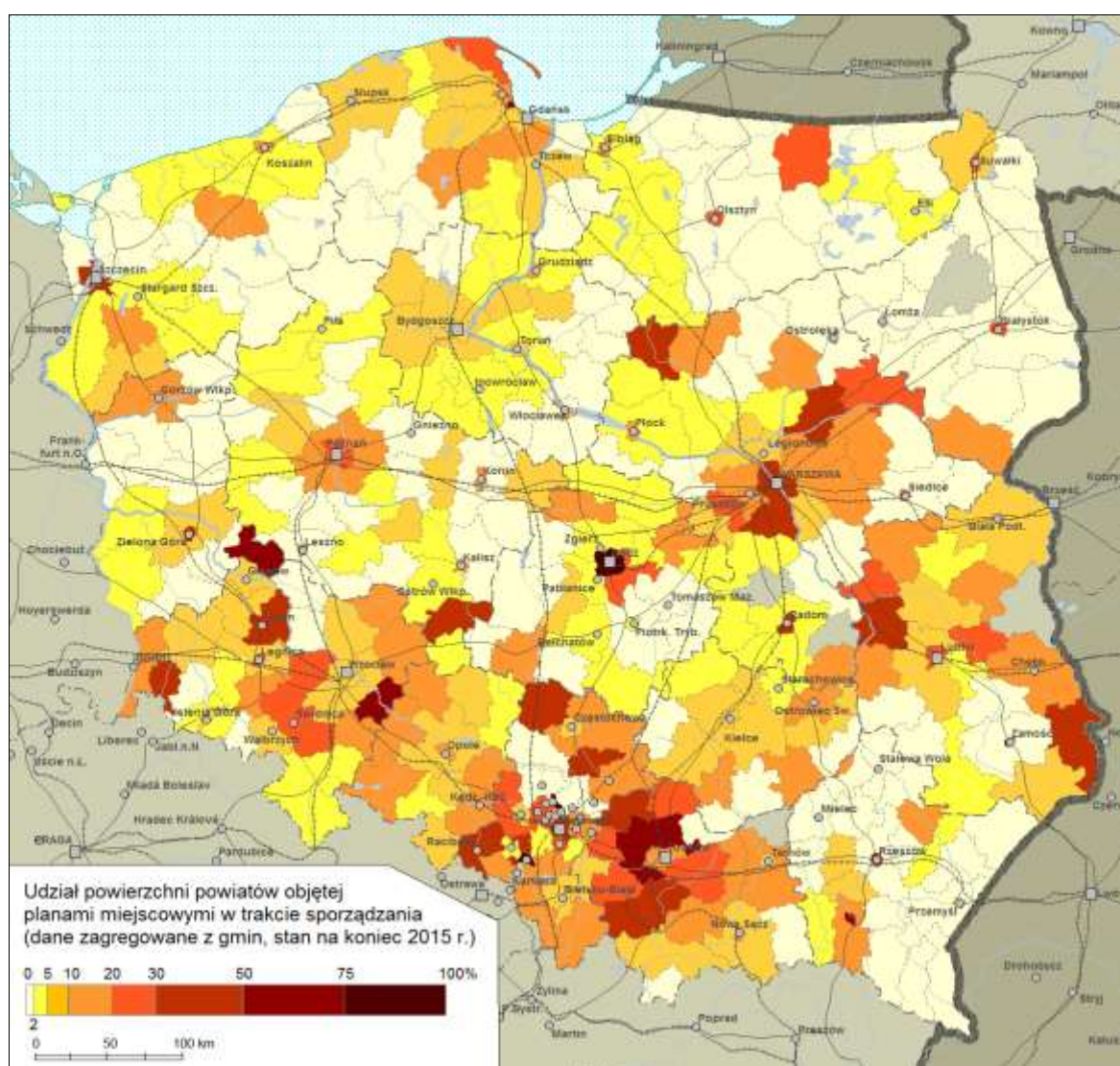
Warto zwrócić uwagę, że w 2014 r. (podobnie jak w 2013 r.) ujawniła się korelacja pomiędzy obowiązującym pokryciem planistycznym, a powierzchnią objętą planami w trakcie sporządzania (ryc. 2.13). Świadczyć to może, o ile prawidłowość ta utrzyma się w kolejnych latach, o podobnych uwarunkowaniach planowania przestrzennego, jak też podobieństwach polityki przestrzennej w poszczególnych regionach i województwach.



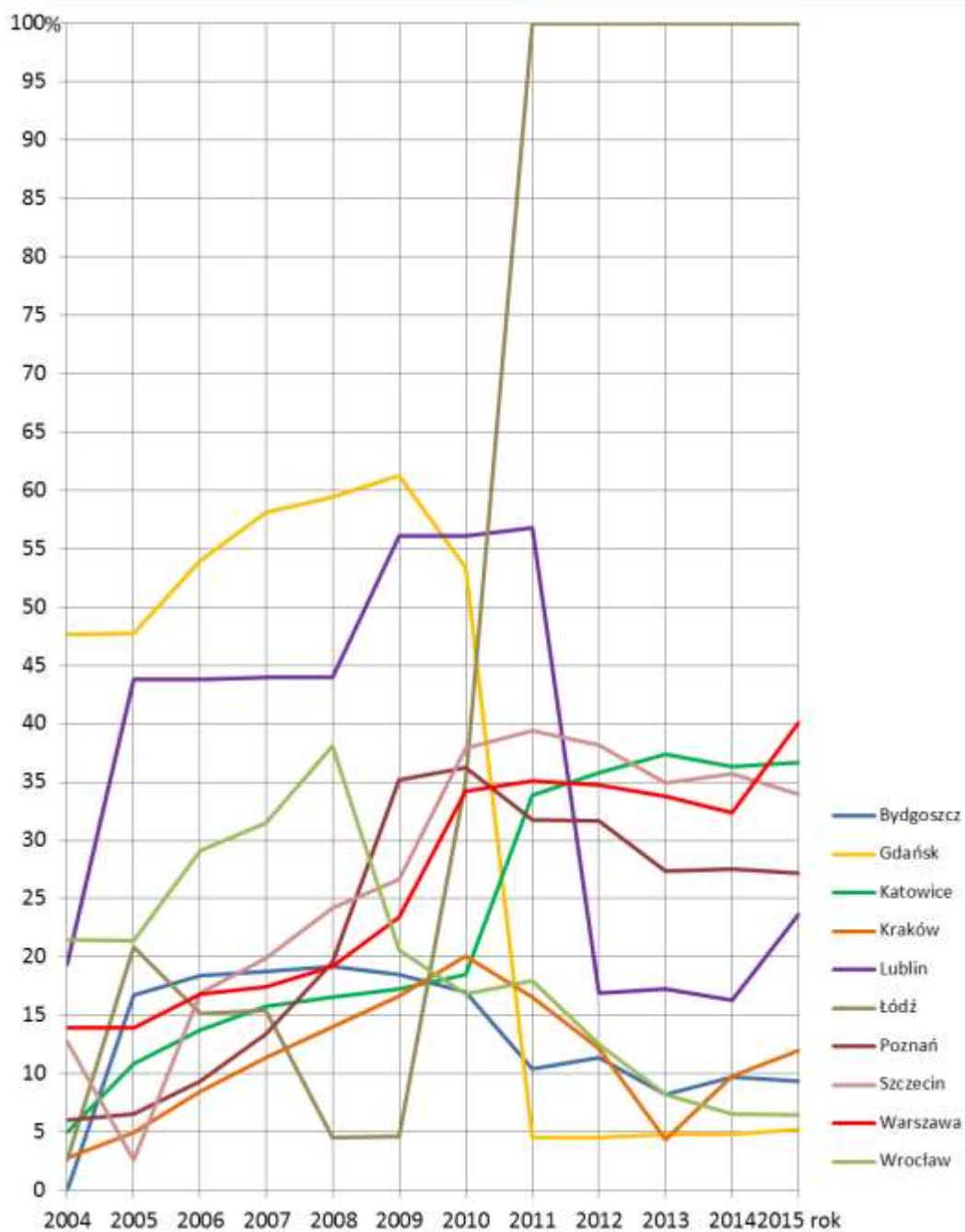
Ryc. 2.14. Korelacja pomiędzy udziałem powierzchni województw objętych obowiązującymi i projektowanymi planami miejscowymi w 2015 r.

W miastach na prawach powiatu liczba sporządzanych planów miejscowych drugi rok z rzędu wzrosła po okresie paroletniego spadku (2015 – 1786, 2014 – 1694, 2013 – 1575, 2012 – 1611, 2011 – 1669). W sumie jest to korzystne, gdyż wskazuje na prawdopodobne ponowne ujawnienie się obserwowanych około 2010 r. pewnych symptomów wzrostowych.

Analiza zróżnicowania regionalnego (plansza 11 w załączniku kartograficznym oraz zgeneralizowana na jej podstawie ryc. 2.14) wskazuje na kilka obszarów podwyższonej aktywności w zakresie sporządzania planów miejscowych (Dolny Śląsk, Małopolska, Mazowsze, Lubelszczyzna, niektóre aglomeracje, w tym warszawska, krakowska, poznańska i kielecka). Za szczególnie korzystne należy uznać utrzymanie się wysokiego zaangażowania planistycznego w kilku największych ośrodkach, w tym m.in. w Warszawie, Łodzi, Katowicach i Szczecinie (ryc. 2.15), a ponadto w wielu średnich i dużych miastach, jak np. Białystok, Olsztyn, Rzeszów, Zielona Góra, Elbląg, Zamość (mapa na ryc. 2.14).



Ryc. 2.15. Pokrycie projektowanymi planami miejscowymi w powiatach w końcu 2015 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)



Ryc. 2.16. Udział powierzchni głównych miast objętych planami w trakcie sporządzania w latach 2004-2015

2.4. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W roku 2015 wydano 22 152 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ulic), wobec 22 491 decyzji tego typu w roku poprzednim. Odnotowano zatem umiarkowany spadek, co wpisuje się w tendencję obserwowaną we wcześniejszych latach. W porównaniu do okresu sprzed 5-10 lat, oznacza to jednak w sumie dość wyraźne osłabienie akcji inwestycyjnej w odniesieniu do tych inwestycji (ryc. 2.16). Może to być również uwarunkowane podejmowaniem tego typu działań na podstawie planów

miejscowych, co jest korzystne. Niemniej jednak, rola decyzji lokalizacyjnych w tym segmencie rynku jest wciąż bardzo duża.

W miastach na prawach powiatu nastąpił słaby spadek liczby wydawanych decyzji: z 4305 do 4257. Stało się tak już drugi rok z rzędu. Tak niewielką zmianę można zatem interpretować jako utrzymanie się ożywienia inwestycyjnego. W pozostałych kategoriach gmin również nastąpił mniej lub bardziej wyraźny spadek, zwłaszcza w gminach miejsko-wiejskich (o blisko 4%).

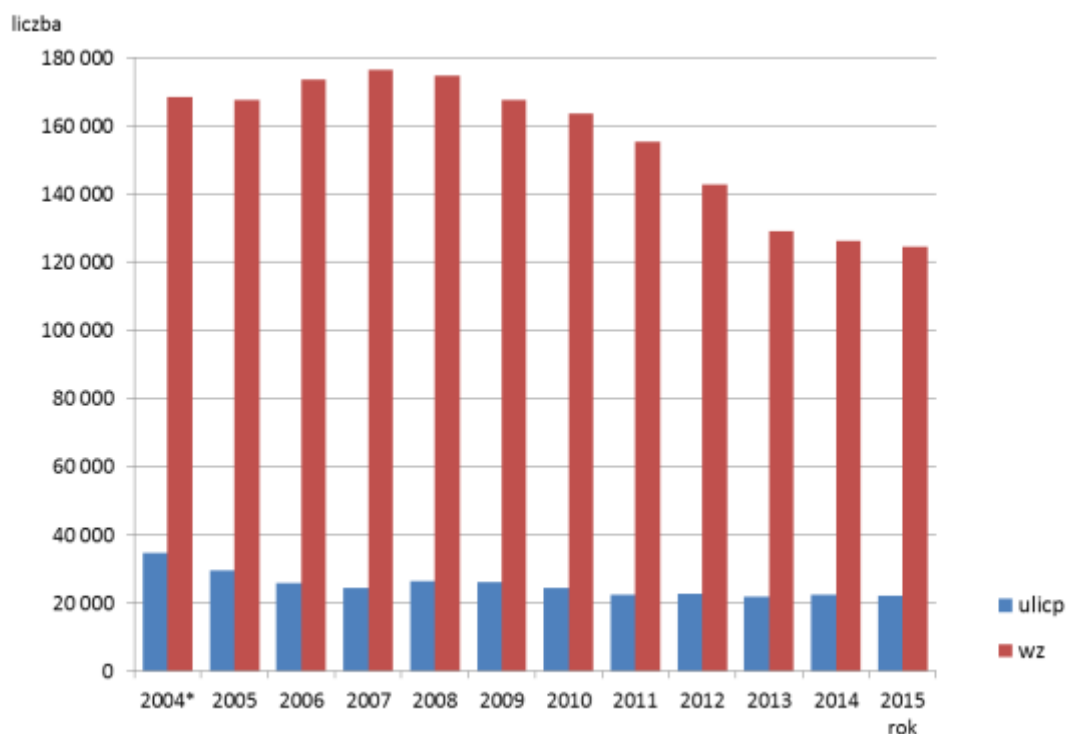
Tabela 2.12. Podstawowe informacje o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2012-2015.

Kategoria	Rok	Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (tys.)	Decyzje o warunkach zabudowy					
			ogółem (tys.)	na 1000 ha obszarów nie objętych planami	w tym dotyczące zabudowy			
					mieszkaniowej		usługowej	innej
					wieloro- dzinnej	jednoro- dzinnej		
					%			
Polska ogółem	2015	22,2	124,5	5,7	2,6	58,2	9,9	29,3
	2014	22,5	126,4	5,7	2,5	57,3	10,3	29,9
	2013	21,8	129,2	5,8	2,6	58,3	10,3	28,8
	2012	22,6	141,5	6,3	2,2	60,6	10,1	27,0
Miasta na prawach powiatu	2015	4,3	17,0	42,1	11,0	45,5	19,4	24,0
	2014	4,3	18,3	46,8	10,7	42,8	19,5	27,0
	2013	4,4	17,9	44,4	11,8	42,8	19,6	25,7
	2012	4,3	19,9	47,8	9,5	44,0	19,3	27,1
Gminy miejskie	2015	2,0	7,5	24,3	4,2	51,6	20,2	24,1
	2014	2,0	8,4	26,5	3,3	53,2	20,1	23,5
	2013	2,0	8,4	26,0	3,5	52,1	19,7	24,8
	2012	2,2	9,3	27,9	3,7	53,5	19,9	22,9
Gminy miejsko-wiejskie	2015	6,5	38,5	5,0	1,6	58,6	8,8	31,0
	2014	6,8	38,8	5,0	1,7	58,3	9,5	30,4
	2013	6,4	39,4	5,1	1,3	59,5	10,0	29,2
	2012	6,6	42,9	5,5	1,3	62,1	9,4	27,2
Gminy wiejskie	2015	9,4	61,6	4,5	0,8	62,2	6,7	30,3
	2014	9,4	60,9	4,4	0,5	61,5	6,8	31,2
	2013	9,0	63,5	4,6	0,7	62,7	6,6	29,9
	2012	9,6	69,4	4,9	0,5	65,5	6,6	27,5

Najwięcej decyzji o ulicp odnotowano w Warszawie – 516 (w 2014 r. – 680, w 2013 r. – 546) oraz Krakowie – 496 (odpowiednio 458 i 340), a także Łodzi: 404 (324 i 415). Ponadto, jak wynika z dodatkowych analiz, najwyższe wartości w odniesieniu do liczby mieszkańców notowano m.in. w gminach w strefach podmiejskich oraz niektórych regionach turystycznych. Na planszy nr 14 w załączniku kartograficznym widać też dość wyraźnie, że podwyższone natężenie decyzji o ulicp związane jest przede wszystkim z obszarami silniej zurbanizowanymi. Ta prawidłowość utrzymuje się od lat.

W roku 2015 wydano też 124,5 tys. pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy (wz), czyli kolejny rok z tendencją malejącą (2014 r. – 126,4 tys., 2013 r. – 129,2 tys., 2012 r. – 142,7 tys., 2011 r. – 155,2 tys., 2010 r. – 163,6 tys., 2009 r. – 167,5 tys.). Zmiany te zaprezentowano na ryc. 2.17.

Liczba decyzji o warunkach zabudowy w przeliczeniu na 1000 ha powierzchni była najwyższa w miastach na prawach powiatu (42,1)¹¹. Istniała duża rozpiętość, w gminach wiejskich wskaźnik ten osiągnął tylko 4,5, a więc ponad dziesięciokrotnie mniej. Różnice te w oczywisty sposób wynikają ze sposobu użytkowania i gęstości terenów osadniczych.



Ryc. 2.17. Liczba wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2004-2015 (*rok 2004 obejmuje również dane z ostatnich miesięcy 2003 r.)

Analiza struktury rodzajowej decyzji o warunkach zabudowy wskazuje, że największą ich część dotyczyła zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W 2015 r. w Polsce było to średnio 58,2% (2014 r. – 57,3%, 2013 r. – 58,3%, 2012 – 60,6%). Obserwuje się jednak pewną tendencję malejącą. W 2011 roku udział ten bowiem wynosił 63,3%, w 2010 r. – 64,2%, a w 2009 r. – 65,2%. Opisywany wskaźnik jest wyższy w gminach wiejskich, a niższy w ośrodkach najsilniej zurbanizowanych. Odwrotnie dzieje się w przypadku zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, które zgodnie z hierarchią funkcjonalną koncentrują się w większych ośrodkach osadniczych. W kategorii innej zabudowy (głównie obiekty produkcyjne, techniczne i rzadziej komunikacyjne) nie widać, podobnie jak w

¹¹ Wskaźnik ten obliczono w stosunku do powierzchni gmin, od której odjęto powierzchnię terenów pokrytych planami w końcu 2015 r. Jest to wartość przybliżona, a błąd wynosi tyle, ile wynosi różnica pomiędzy pokryciem planistycznym w odstępie roku (2014-2015) z uwzględnieniem faktu pokrycia „nowymi” planami na obszarze „starych” planów, czyli około 2-3%.

poprzednich latach, większych zróżnicowań w zależności od typu administracyjnego gminy i odpowiednie wskaźniki stabilizują się na dosyć podobnym poziomie, ulegając nieznacznym fluktuacjom. Szczegółowe badania pokazują, że wyższy udział zabudowy mieszkaniowej w decyzjach dotyczy zwłaszcza stref podmiejskich większych miast, a inwestycje te są na ogół skoncentrowane w charakterystycznych miejscach – w sensie bardziej „atrakcyjnych” sołectw, ale z wyraźną tendencją do rozpraszania zabudowy¹².

Rok 2015 był pierwszym od pięciu lat, w którym odnotowano zatrzymanie spadku liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej zabudowy mieszkaniowej. Wyhamowanie trendu spadkowego było widoczne już poprzednim roku (ryc. 2.16). W 2005 r. było to 80,2 tys., w 2010 – 108,0 tys., a w 2015 r. – 72,5 tys. dokumentów. Warto zwrócić uwagę, że wcześniejszy wzrost w latach 2007-2009 odbywał się pomimo ciągłego przyrostu powierzchni pokrytej planami i dlatego dosyć trwałe już odwrócenie tej niekorzystnej tendencji należy obserwować ze szczególnym zadowoleniem. Niemniej trzeba podkreślić, że pomimo tego spadku skala inwestycji mieszkaniowych realizowanych poza planami jest nadal bardzo wysoka i może obejmować około 40-50% wszystkich tego typu budów (dokładne oszacowanie nie jest możliwe, ze względu na nieznany okres trwania procesu inwestycyjnego, jak też nieznany odsetek decyzji lokalizacyjnych niekończących się budową domu)¹³.

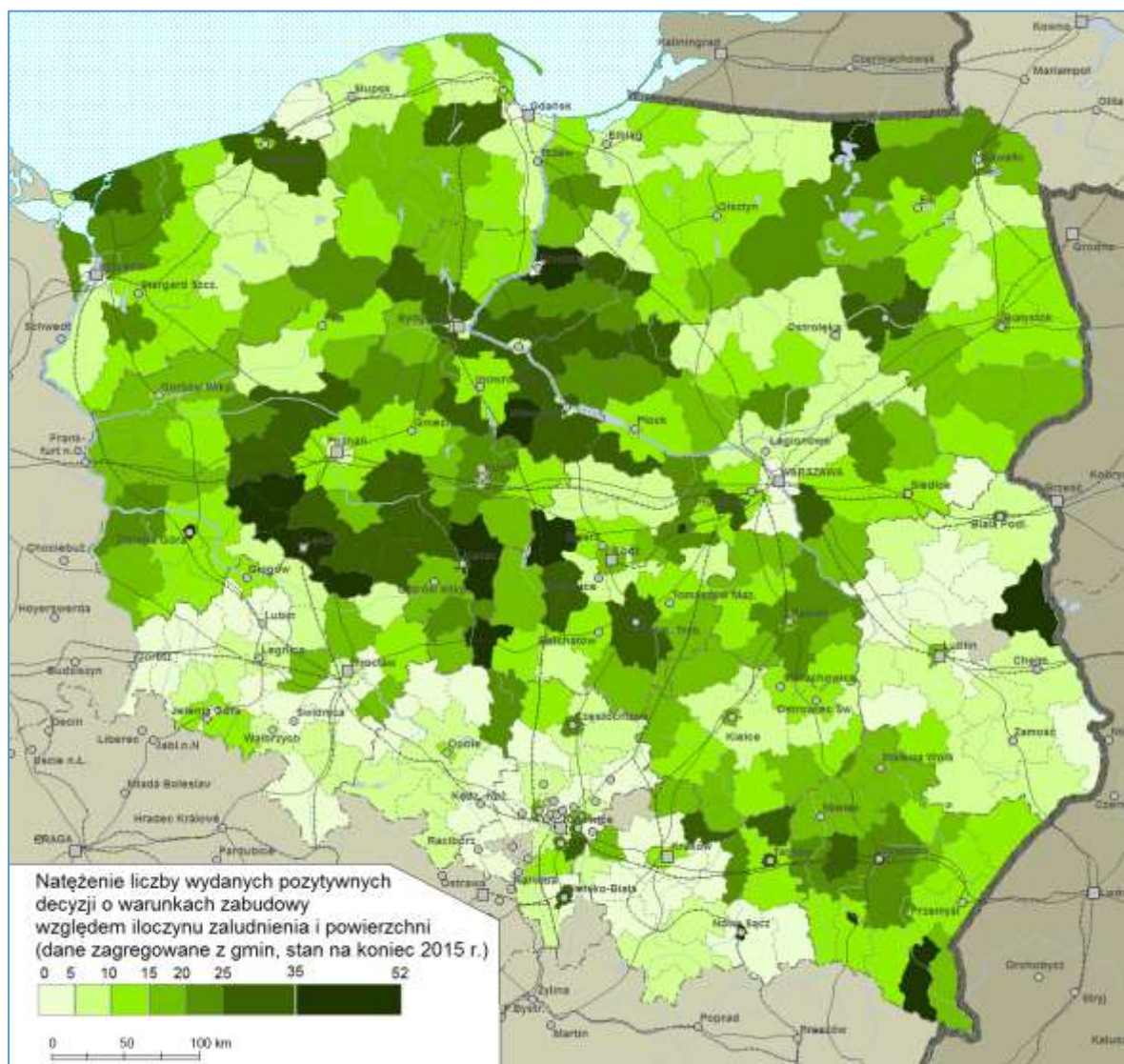
Zróżnicowanie regionalne natężenia decyzji lokalizacyjnych odnośnie ustalenia warunków zabudowy przedstawiono na ryc. 2.17, a wskaźniki dla województw obliczono w tabeli 2.13. Przy tym niektóre dane zestawiono dla dwóch lat (2014 i 2015) w celach porównawczych. Na mapie zastosowano syntetyczny wskaźnik, w którym liczba decyzji została podzielona przez iloczyn liczby mieszkańców i pierwiastka powierzchni. Wskaźnik ten jest często stosowany w badaniach osadniczych i pokazuje, jakie jest natężenie zjawiska w odniesieniu do umownej gęstości zaludnienia. Pozwala to m.in. porównywać obszary o różnym stopniu zurbanizowania. Okazuje się, że przy tak skonstruowanym wskaźniku, największa presja dotyczy nie największych miast, ale bardziej ośrodków średnich oraz niektórych regionów peryferyjnych, w tym turystycznych. Uzyskany obraz przestrzennego zróżnicowania jest w sumie bardzo mozaikowy i świadczy o różnorodności uwarunkowań, wpływających na składanie wniosków i wydawanie decyzji lokalizacyjnych. Generalnie można jednak wyróżnić grupę województw o najniższych wskaźnikach, tj. lubelskie,

¹² Zob. np.: Żróbek S., Kwiatkowska-Malina J., Bitner A., Jasińska E., Zysk E., Żróbek-Różańska A., Borkowski A.Sz., Krupowicz W., Witoń G., 2016, *Wybrane aspekty przestrzenne i ekonomiczne gospodarki nieruchomościami na terenach miejskich i podmiejskich*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa; Zysk E., 2013, *Funkcja mieszkaniowa na obszarach wiejskich na przykładzie gminy Stawiguda – aspekty społeczne i rynku nieruchomości*, [w:] K. Kurowska (red.), *Planowanie rozwoju przestrzeni wiejskiej*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 148-160; Ziemińska A., Czerniak L., 2007, *Kształtowanie przestrzeni wsi podmiejskiej na przykładzie obszaru oddziaływania miasta Szczecin*, Wyd. Hogben, Szczecin; Wesołowska M., Bański J., 2010, *Transformations in housing construction in rural areas of Poland's Lublin region—Influence on the spatial settlement structure and landscape aesthetics*, Landscape and Urban Planning, 94, 2, s. 116-126; Mantey D., 2011, *Żywiołowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa.

¹³ Potrzeba monitoringu w tym zakresie była wielokrotnie zgłaszana w poprzednich „Analizach...” jako priorytetowa do objęcia programem badań statystycznych statystyki publicznej. Zob.: Śleszyński P. (red.), 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, 252, Warszawa.

opolskie oraz dużą część śląskiego, dolnośląskiego i małopolskiego. Są to tereny na ogół dobrze wyposażone w plany miejscowe.

Odsetek odmownych decyzji lokalizacyjnych był niewielki. W roku 2014 było to zaledwie 1,7% (rok wcześniej – 1,4%) w przypadku ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 3,7% (3,9%) w przypadku warunków zabudowy. Są to wartości zbliżone do lat poprzednich. Nieco wyższy odsetek negatywnych decyzji był w miastach na prawach powiatu (7,6%), a ponadto w województwie dolnośląskim (6,9%). Prawdopodobnie ta była taka sama, jak rok wcześniej, a różnice polegały tylko na nieznacznie różniących się wartościach wskaźnika odmownych odpowiedzi.



Ryc. 2.18. Natężenie liczby wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy w powiatach w końcu 2015 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

Mapy przedstawiające bardziej proste wskaźniki natężenia decyzji lokalizacyjnych zamieszczono w załączniku kartograficznym na planszach nr 14-18. Również na ich podstawie można wnioskować, że struktura przestrzenna decyzji lokalizacyjnych nie jest prostą funkcją odległości od najbardziej rozwiniętych ośrodków miejskich. Jest to

pozytywny sygnał z punktu widzenia rozwoju regionalnego, który można obserwować kolejny rok z rzędu.

Tabela 2.13. Podstawowe informacje o wydanych pozytywnych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w 2015 r. według województw.

Kategoria	Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publiczne- go (tys.)	Decyzje o warunkach zabudowy							
		ogółem (tys.)	na 1000 ha powierzchni nie objętej planem		na 1000 mieszk.	w tym dotyczące zabudowy			
						mieszkaniowej		ustu- gowej	innej
						wieloro- dzinnej	jednoro- dzinnej		
			20142015			%			
Dolnośląskie	0,8	4,5	5,3	2,2	1,5	3,6	59,1	9,2	28,1
Kujawsko-Pomorskie	1,2	10,4	6,0	5,8	5,0	1,2	61,3	8,4	29,1
Lubelskie	0,7	4,6	4,3	1,8	2,2	2,9	49,3	8,8	38,9
Lubuskie	1,0	4,5	3,7	3,2	4,4	2,1	60,6	11,1	26,2
Łódzkie	1,6	10,4	8,4	5,7	4,2	2,3	55,9	10,5	31,3
Małopolskie	1,6	6,9	14,1	4,5	2,0	7,8	58,8	11,3	22,1
Mazowieckie	3,1	15,8	6,9	4,5	3,0	3,0	60,2	9,0	27,8
Opolskie	0,3	1,9	3,7	2,0	1,9	1,6	55,4	10,1	32,9
Podkarpackie	2,4	10,2	6,1	5,7	4,8	1,3	69,7	10,4	18,6
Podlaskie	0,8	5,3	3,1	2,6	4,5	1,3	46,2	7,5	45,0
Pomorskie	1,9	7,4	5,0	4,0	3,2	2,3	61,5	8,5	27,7
Śląskie	1,0	5,2	13,3	4,2	1,1	2,7	54,2	17,1	26,1
Świętokrzyskie	0,6	4,4	5,6	3,8	3,5	1,5	61,1	10,1	27,4
Warmińsko-Maz.	1,1	6,6	3,0	2,7	4,6	1,8	53,1	7,7	37,5
Wielkopolskie	3,1	19,8	8,1	6,6	5,7	2,4	57,5	10,1	30,0
Zachodniopomorskie	1,1	6,6	3,7	2,9	3,8	4,6	52,9	11,0	31,5
Polska ogółem	22,2	124,5	5,7	5,7	3,2	2,6	58,2	9,9	29,3

Przeprowadzona ankieta po raz kolejny pozwoliła uzyskać informacje na temat powierzchni terenów, dla których wydano decyzje lokalizacyjne. Uzyskano informacje na temat decyzji o ulicp – w roku 2015 były to dane z 1589 gmin, a w przypadku decyzji wz – 1777 (w poprzednich latach był to dość zbliżony poziom, np. z 1575 gmin dla roku 2012 w przypadku dokumentów wz). Biorąc pod uwagę, że w ponad 500 gminach występowało pełne lub niemal pełne pokrycie planistyczne, stopień reprezentacji wyniósł około 80%, jeśli chodzi o powierzchnię i około 75% w przypadku ludności, co należy uznać za bardzo dobry rezultat, ze względu na uciążliwość zestawienia odpowiednich danych w samorządach. Niestety, wciąż nie otrzymano danych dla największych miast, m.in. dla Warszawy, Łodzi, Krakowa, natomiast po raz pierwszy udało się pozyskać dane dla Wrocławia. Ogólnie, w kategorii miast na prawach powiatu, dane zebrano dla obydwu cech dla 37-44 miast z 66 (dość podobnie, jak rok i dwa lata wcześniej). Charakterystyki dla całego kraju zestawiono w tab. 2.14 i 2.15 oraz na ryc. 2.18.

W przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, przeciętna powierzchnia działki w kraju, której to dotyczyło, wyniosła 2,75 ha, podczas gdy np. rok wcześniej było to 2,80 ha, ale trzy lata wcześniej – 4,76 ha, czyli niemal dwukrotnie więcej. Średnio dotyczyło to 0,23% powierzchni gmin (mniej więcej podobnie jak w trzech ostatnich latach), najwięcej w miastach powiatowych grodzkich i gminach miejskich (odpowiednio 0,69 i 0,57%). Można wnioskować, że w poszczególnych latach istnieje stosunkowo duże zróżnicowanie, natomiast trudniej jest wnioskować o jakichś trendach.

Tabela 2.14. Charakterystyka powierzchniowa dla wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2010-2015. Dane w roku 2015 dla 1589 gmin, w 2014 r. dla 1587 gmin, w 2013 r. dla 1580 gmin, w 2012 r. – dla 1575 gmin, w 2011 r. – dla 1539 gmin oraz w 2010 r. – dla 1392 gmin.

Kategoria gmin	Rok	Powierzchnia gmin, dla których zebrano dane (tys. ha)	Wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ulicp)*			
			liczba	powierzchnia (ha)	przeciętna powierzchnia działki w gminie (ha)	% całkowitej powierzchni gmin
Polska ogółem	2015	21 656	18 243	54 411	2,98	0,25
	2014	21 716	18 496	50 949	2,75	0,23
	2013	21 576	17 881	50 073	2,80	0,23
	2012	21 590	18 696	53 630	2,87	0,25
	2011	19 254	17 280	46 980	2,72	0,24
	2010	19 130	17 411	82 941	4,76	0,43
Miasta na prawach powiatu	2015	355	1 822	2 544	1,40	0,72
	2014	339	1 916	2 357	1,23	0,69
	2013	357	2 083	2 931	1,41	0,82
	2012	305	1 803	3 893	2,16	1,28
	2011	239	1 365	1 554	1,14	0,65
	2010	263	1 366	1 662	1,22	0,63
Gminy miejskie	2015	450	1 862	2 490	1,34	0,55
	2014	445	1 862	2 552	1,37	0,57
	2013	441	1 931	3 281	1,70	0,74
	2012	431	2 038	2 765	1,36	0,64
	2011	428	1 875	2 886	1,54	0,67
	2010	398	2 104	2 878	1,37	0,72
Gminy miejsko-wiejskie	2015	7 935	5 921	20 409	3,45	0,26
	2014	7 857	6 043	17 948	2,97	0,23
	2013	7 777	5 597	17 759	3,17	0,23
	2012	7 745	5 673	17 885	3,15	0,23
	2011	6 969	6 005	16 408	2,73	0,24
	2010	7 016	5 721	48 276	8,44	0,69
Gminy wiejskie	2015	12 916	8 638	28 969	3,35	0,22
	2014	13 075	8 675	28 091	3,24	0,21
	2013	13 001	8 270	26 102	3,16	0,20
	2012	13 110	9 182	29 087	3,17	0,22
	2011	11 618	8 035	26 132	3,25	0,22
	2010	11 453	8 220	30 125	3,66	0,26

* dane dotyczą tylko tych gmin, dla których zebrano dane.

Tabela 2.15. Charakterystyka powierzchniowa dla wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy w latach 2010-2015. Dane w roku 2015 dla 1777 gmin, w 2014 r. – dla 1775 gmin, w 2013 r. – dla 1786 gmin, w 2012 r. – dla 1771 gmin, w 2011 r. – dla 1753 gmin oraz w 2010 r. – dla 1694 gmin.

Kategoria gmin	Rok	Powierzchnia gmin, dla których zebrano dane (tys. ha)	Wydane pozytywne decyzje o warunkach zabudowy (wz)*			
			liczba	powierzchnia (ha)	przeciętna powierzchnia działki w gminie (ha)	% całkowitej powierzchni gmin
Polska ogółem	2015	23 970	110 509	78 897	0,71	0,33
	2014	23 880	110 749	75 408	0,68	0,32
	2013	19 907	84 417	48 532	0,57	0,24
	2012	23 796	124 655	87 950	0,71	0,37
	2011	22 974	133 053	76 123	0,57	0,33
	2010	22 602	133 952	104 027	0,78	0,46
Miasta na prawach powiatu	2015	423	8 914	3 482	0,39	0,82
	2014	389	8 607	3 625	0,42	0,93
	2013	85	888	198	0,22	0,23
	2012	328	9 017	7 642	0,85	2,33
	2011	239	7 865	2 734	0,35	1,14
	2010	279	9 097	2 969	0,33	1,06
Gminy miejskie	2015	456	7 186	2 816	0,39	0,62
	2014	483	7 992	3 304	0,41	0,68
	2013	338	5 580	1 489	0,27	0,44
	2012	480	8 900	3 092	0,35	0,64
	2011	474	10 268	3 638	0,35	0,77
	2010	440	11 438	3 634	0,32	0,83
Gminy miejsko-wiejskie	2015	8 480	36 514	26 881	0,74	0,32
	2014	8 462	36 553	25 143	0,69	0,30
	2013	4 788	17 933	5 632	0,31	0,12
	2012	8 243	39 621	29 698	0,75	0,36
	2011	7 997	44 564	27 336	0,61	0,34
	2010	7 732	43 043	50 035	1,16	0,65
Gminy wiejskie	2015	14 612	57 895	45 719	0,79	0,31
	2014	14 546	57 597	43 336	0,75	0,30
	2013	14 695	60 016	41 213	0,69	0,28
	2012	14 745	67 117	47 518	0,71	0,32
	2011	14 264	70 356	42 415	0,60	0,30
	2010	14 151	70 374	47 389	0,67	0,33

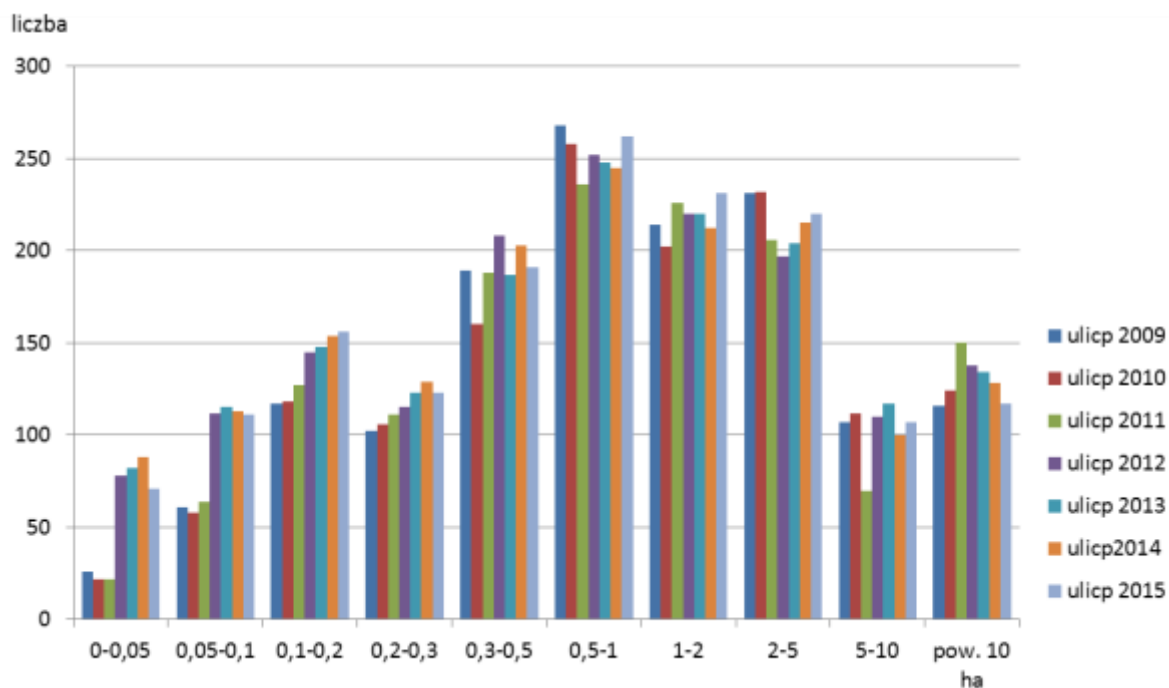
* dane dotyczą tylko tych gmin, dla których zebrano dane.

W przypadku decyzji o warunkach zabudowy, przeciętna powierzchnia działki, której to dotyczyło, wyniosła 0,71 ha (rok wcześniej 0,68 ha, a np. w 2010 r. 0,67 ha), natomiast najwyższy wskaźnik udziału całkowitej powierzchni w powierzchni gmin wiązał się z miastami na prawach powiatu (0,82%, rok wcześniej – 0,93%). Wskaźniki te były zróżnicowane w poszczególnych kategoriach gmin i również w tym przypadku nie widać wyraźniejszych trendów.

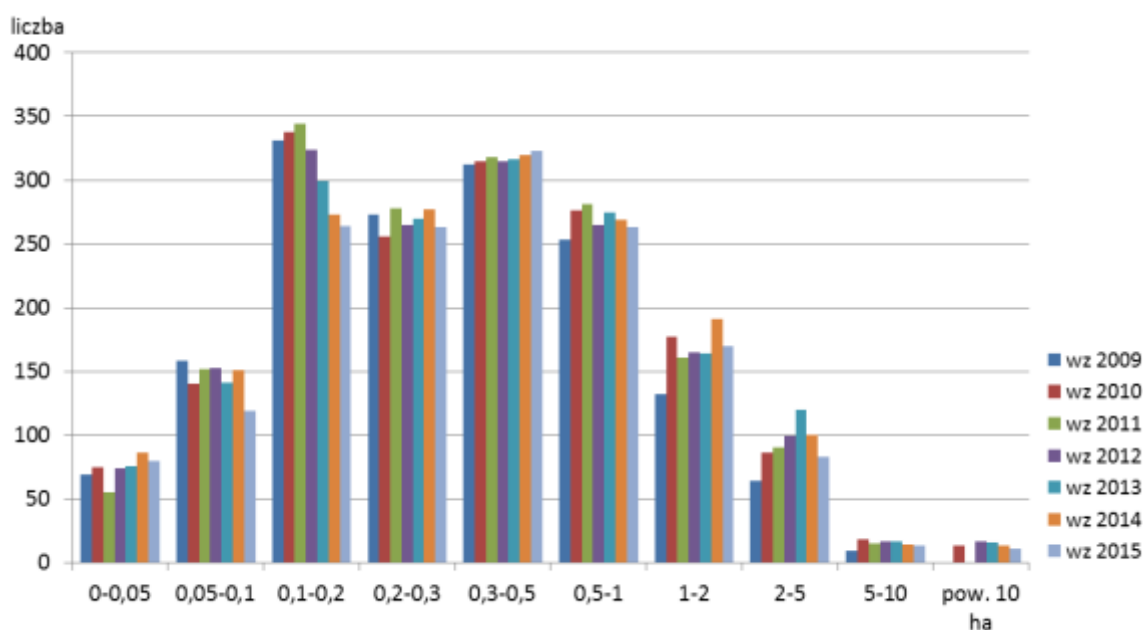
Na ryc. 2.19 i 2.20 porównano liczbę gmin, zestawionych według przeciętnej powierzchni działek, dla których wydano decyzje lokalizacyjne. Zestawienie dotyczy siedmiu lat, dla których istnieją dane. Widać tutaj duże rozpiętości, które jednak dla analizowanych lat zostały w zasadzie utrzymane, przez co rozkłady oraz dominanty nawiązują do siebie. We wszystkich latach istnieje też dosyć pokaźna liczba gmin, w których powierzchnie związane z decyzjami o ulicp były bardzo duże (powyżej 100 gmin dla przeciętnej powierzchni powyżej 10 ha, w tym w roku 2015 – około 120 gmin). Zwraca uwagę wzrost liczby gmin, w których przeciętna powierzchnia dotycząca decyzji o ulicp była niewielka (zwłaszcza w przedziale 0,1-0,3 ha), co świadczy o rosnącym systematycznie udziale najmniejszych inwestycji.

Generalnie dane wskazują, że w bardzo wielu gminach ma miejsce silne rozproszenie powierzchni działek, dla których wydawane są decyzje lokalizacyjne dotyczące zabudowy komercyjnej. W roku 2015 w 80 gminach przeciętna powierzchnia działek dla których wydano pozytywne decyzje o wz była mniejsza niż 500 m², a w kolejnych 119 zawierała się w granicach 500-1000 m². W poprzednich latach były to nieco mniejsze wartości, ale warto zwrócić uwagę, że nie przekroczyło to rekordowego poziomu z roku 2014 (86 gmin, w których przeciętna powierzchnia działki była mniejsza niż 500 m² i kolejne 151 dla przedziału 500-1000 m²).

Ze względu na różne liczby gmin w poszczególnych latach, dla których otrzymano dane, warto porównać mediany i średnie dla ustaleń warunków zabudowy. W przypadku pierwszego wskaźnika wartości w poszczególnych latach były bardzo wyrównane i zawierały się w przedziale 0,30-0,33 ha (wskaźnik ten oznacza, że w połowie gmin przeciętna powierzchnia działek była większa, a w drugiej połowie – mniejsza od tej wartości). Bardziej zróżnicowana jest „zwykła” średnia arytmetyczna, która w roku 2009 wyniosła 0,55 ha, w 2010 wzrosła do 1,12 ha, w 2011 r. spadła do 0,62 ha, w 2012 r. ponownie wzrosła do 1,16 ha, w 2013 r. spadła do 0,86 ha oraz w 2014 r. silnie wzrosła do 1,5 ha, by w 2015 r. spaść do poziomu 0,76 ha. Dane te wskazują na stosunkowo duże zróżnicowanie wielkości działek, których dotyczyły pozytywne decyzje o warunkach zabudowy i braku (na bazie posiadanych danych obserwacyjnych) wyraźniejszych tendencji. Najprawdopodobniej duży udział w wahaniach tego wskaźnika mają pojedyncze, duże inwestycje.



Ryc. 2.19. Struktura liczby gmin według przeciętnej powierzchni działek, dla których wydano pozytywne decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2010-2015



Ryc. 2.20. Struktura liczby gmin według przeciętnej powierzchni działek, dla których wydano pozytywne decyzje o warunkach zabudowy w latach 2010-2015

2.5. Podsumowanie i wnioski

Dane za 2015 r. potwierdzają obserwowane w ostatnich latach tendencje, świadczące o stagnacji lub wyhamowaniu (w zależności od wskaźników i kategorii gmin) prac planistycznych. Następuje to przy równoczesnym osłabieniu presji inwestycyjnej, zwłaszcza

ze strony sektora komercyjnego. Można zatem 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 wciąż coraz wolniej. Nie wróży to dobrze dla osiągnięcia celów polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym. Konieczne są bardziej wyraźne działania legislacyjne, mogące przyczynić się do porządkowania przestrzeni i osiągnięcia ładu przestrzennego, jak też ograniczające negatywne skutki, związane z brakiem lub nawet złą niekiedy strukturą planów miejscowych, zwłaszcza pod względem nadpodaży gruntów budowlanych, prowadzące zwłaszcza do rozpraszania zabudowy. Brak działań grozi zatem postępującym obniżaniem i tak już niezadowalającej efektywności systemów społeczno-gospodarczo-przestrzennych, a w konsekwencji osłabianiem konkurencyjności ekonomicznej i pogarszaniem jakości życia.

3. SKUTKI FINANSOWE OBOWIĄZUJĄCYCH PLANÓW MIEJSCOWYCH

3.1. Wprowadzenie

W roku 2016 po raz czwarty zrealizowano badanie sytuacji planistycznej w gminach w oparciu o rozszerzoną ankietę na temat skutków finansowych obowiązujących planów miejscowych. W zależności od grupy tematycznej pytań, uzyskano odpowiedzi od następujących odsetków gmin w kraju: 65,4% (dochody prognozowane), 54,2% (dochody zrealizowane), 59,9% (koszty prognozowane), 52,6% (koszty zrealizowane) – ryc. 3.1. Odsetek odpowiedzi dla wszystkich grup pytań był o 2-3 % wyższy niż rok wcześniej, podobnie ułożył się procentowy wzrost liczby udzielanych odpowiedzi na poszczególne pytania. Rozkład terytorialny gmin, z których otrzymano odpowiedzi, przedstawiono na mapie (ryc. 3.2). Spośród 2309 gmin, w których obowiązywał wg stanu na koniec 2015 roku co najmniej jeden plan miejscowy, w 990 gminach (41,1%; rok wcześniej – 39,8%) udzielono odpowiedzi na pytania z wszystkich czterech grup (tj. dano odpowiedzi na pytania o wpływy prognozowane razem, wydatki prognozowane razem, wpływy zrealizowane razem i wydatki zrealizowane razem), w kolejnych 313 (13,3%) – na pytania z trzech grup, w kolejnych 364 (15,3%) – na pytania z dwóch grup oraz w 124 (5,3%) na pytania z jednej grupy.

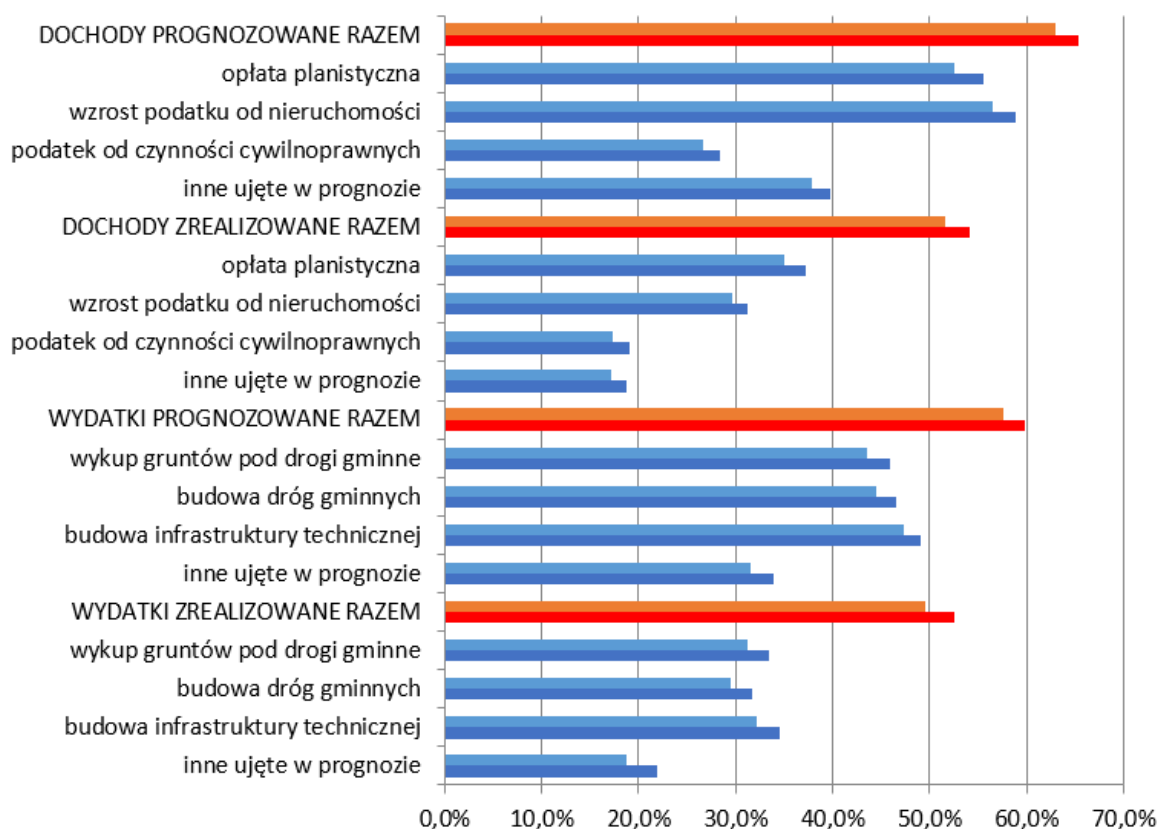
Tabela 3.1. Prognozowane i zrealizowane dochody i koszty w prognozach skutków finansowych sporządzanych do planów miejscowych w latach 2013-2015

Rok	Prognozowane		Zrealizowane		Saldo	
	dochody	koszty	dochody	koszty	prognoz	realizacji
	mln zł					
2013	34 854	66 799	6 610	10 103	-31 945	-3 493
2014	46 451	82 374	8 887	13 370	-35 923	-4 483
2015	50 516	88 311	9 625	14 190	-37 795	-4 565
Różnica 2014-13 (mln zł)	11 597	15 575	2 277	3 267	-3 978	-990
Różnica 2014-13 (%)	33,3	23,3	34,4	32,3	12,5	28,3
Różnica 2015-14 (mln zł)	4 065	5 937	738	820	-1 872	-82
Różnica 2015-14 (%)	8,8	7,2	8,3	6,1	5,2	1,8

W sumie w 1791 gminach (75,0%) udzielono co najmniej jednej odpowiedzi; przy tym rok wcześniej było to 1746 gmin. Oznacza to, że wystąpił wzrost liczby wypełnionych ankiet w stosunku do badań zrealizowanych w roku ubiegłym, chociaż wzrost ten był dwukrotnie mniejszy niż w przypadku badań dla jeszcze poprzedniego okresu (2013-2014). Na wykresie na ryc. 3.1 pokazano wskaźniki reprezentatywności dla lat 2014 i 2015, skąd widać, że odnotowano więcej udzielanych odpowiedzi we wszystkich kategoriach pytań. Wskazuje to, że badanie prowadzone jest w sposób, który stopniowo zachęca kolejne gminy posiadające dane dotyczące prognoz skutków finansowych planów miejscowych do ich udostępnienia. Otrzymane statystyki wynikające ze zwiększonego poziomu odpowiedzi na

pytania pozwoliły na uzyskanie bardziej szczegółowej analizy. Występują jednak jednostki samorządowe, także wśród największych miast w kraju, które danych na potrzeb ankiety nie udostępniają, co negatywnie waży na całościowym wyniku badania. Są wśród nich, między innymi: Gdańsk, Toruń, Wrocław, Biała Podlaska, Opole oraz Świnoujście.

Odnotowane w badaniach dla 2014 i 2015 roku sumaryczne kwoty różnią się dla czterech głównych kategorii opracowanych w ankiecie o 6-9% (tab. 3.1); przyrost ten był mniej znaczący niż w latach 2013-2014 (23-35%). Wskazuje to na pewne przyhamowanie dynamiki wzrostu obrotów finansowych związanych z realizacją planów miejscowych, aczkolwiek wynika też z mniejszego niż w roku poprzednim wzrostu reprezentatywności badania.

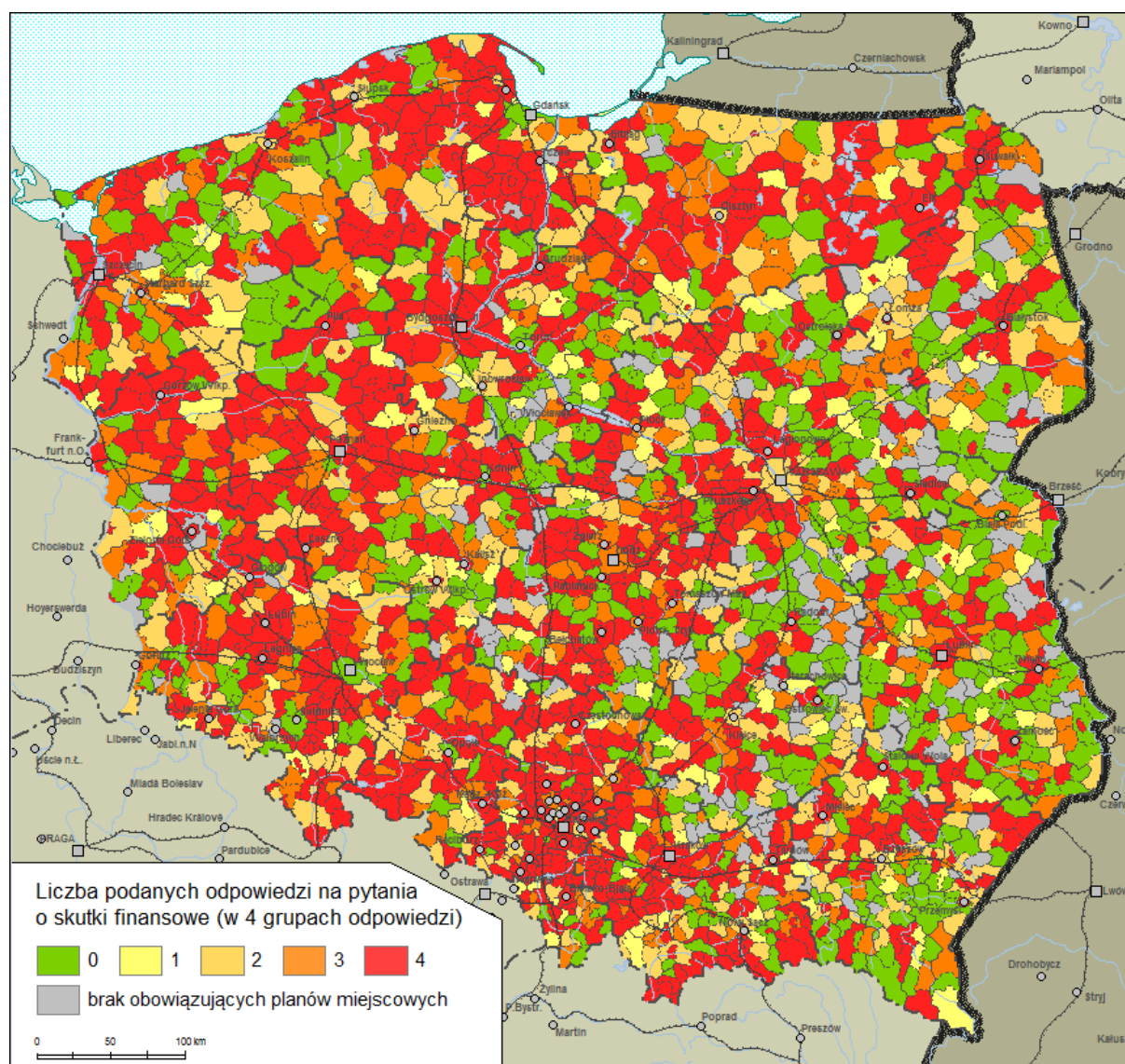


Ryc. 3.1. Reprezentatywność, w tym procent odpowiedzi niezerowych na poszczególne pytania związane ze skutkami finansowymi obowiązujących planów miejscowych. Uwaga: na niektóre pytania nie było odpowiedzi, ponieważ nie we wszystkich gminach występowały poszczególne rodzaje skutków. Kolorem czerwonym i pomarańczowym oznaczono dane reprezentujące sumy cząstkowych wskaźników odpowiednio dla lat 2015 i 2014 (kolor ciemno- i jasnoniebieski dla wskaźników cząstkowych dla lat 2015 i 2014). Tym samym kolor czerwony/pomarańczowy oznacza reprezentatywność i udział odpowiedzi niezerowych, a kolor niebieski – tylko udział odpowiedzi niezerowych

Pomimo wielu wątpliwości zgłaszanych przez gminy w związku z niejasnościami nasuwającymi się przy interpretacji dokumentów gminnych pod kątem wypełnienia ankiety, udało się uzyskać dosyć wyczerpujący materiał, pozwalający analizować i oceniać skutki finansowe związane z planowaniem miejscowym. Szczególnie ważna jest tu możliwość weryfikacji wcześniejszych szacunków na ten temat, wykonanych m.in. przez

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w poprzednich latach dla potrzeb „Analizy stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach”. W kolejnych latach należy dalej usprawniać metodykę prowadzenia ankiety, mając na celu powiększanie zakresu pokrycia danymi terytorium Polski.

Oprócz wyników analiz zilustrowanych mapami, przedstawionych w niniejszej części opracowania, podobnie jak w przypadku analizy ogólnokrajowej sytuacji planistycznej (rozdział 2) przygotowano obszerny załącznik kartograficzny. Zawiera on kilkanaście plansz dokumentujących główne wskaźniki związane z analizą skutków finansowych, w tym przeliczeń konkretnych zmiennych w stosunku do powierzchni planów miejscowych i liczby ludności.



Ryc. 3.2. Stopień wypełnienia odpowiedzi przez gminy na pytanie o skutki finansowe obowiązujących planów miejscowych w 2015 r.

Liczby 0-4 w legendzie oznaczają liczbę odpowiedzi na pytania w możliwych 4 grupach odpowiedzi, tj. odpowiedź na pytanie o wpływy prognozowane razem, wydatki prognozowane razem, wpływy zrealizowane razem i wydatki zrealizowane razem.

3.2. Dochody prognozowane

Według danych zebranych z gmin, uzyskanych według jednolitej metodologii dla 1621 gmin (67,7% tych, które posiadały obowiązujące plany miejscowe), na koniec 2015 r., prognozowane wpływy zostały wykazane na 50,5 mld zł (w 2014 r. – 46,4 mld zł). Największą pozycję stanowiły wpływy z tytułu „inne” (niemal 20,0 mld zł) oraz ze wzrostu podatku od nieruchomości (17,7 mld zł), a następnie opłata planistyczna (11,7 mld zł) – tabela 3.2., ryc. 3.3. W stosunku do 2014 r. przewidywane wpływy w wymienionych trzech kategoriach wzrosły w o bardzo zbliżoną wartość, ok. 1,2 – 1,4 mld zł. Prognozowany wzrost dochodów z tytułu podatku czynności cywilno-prawnych był znacznie mniejszy, podobnie jak całkowita kwota w tej kategorii, która wyniosła 1,1 mld zł.

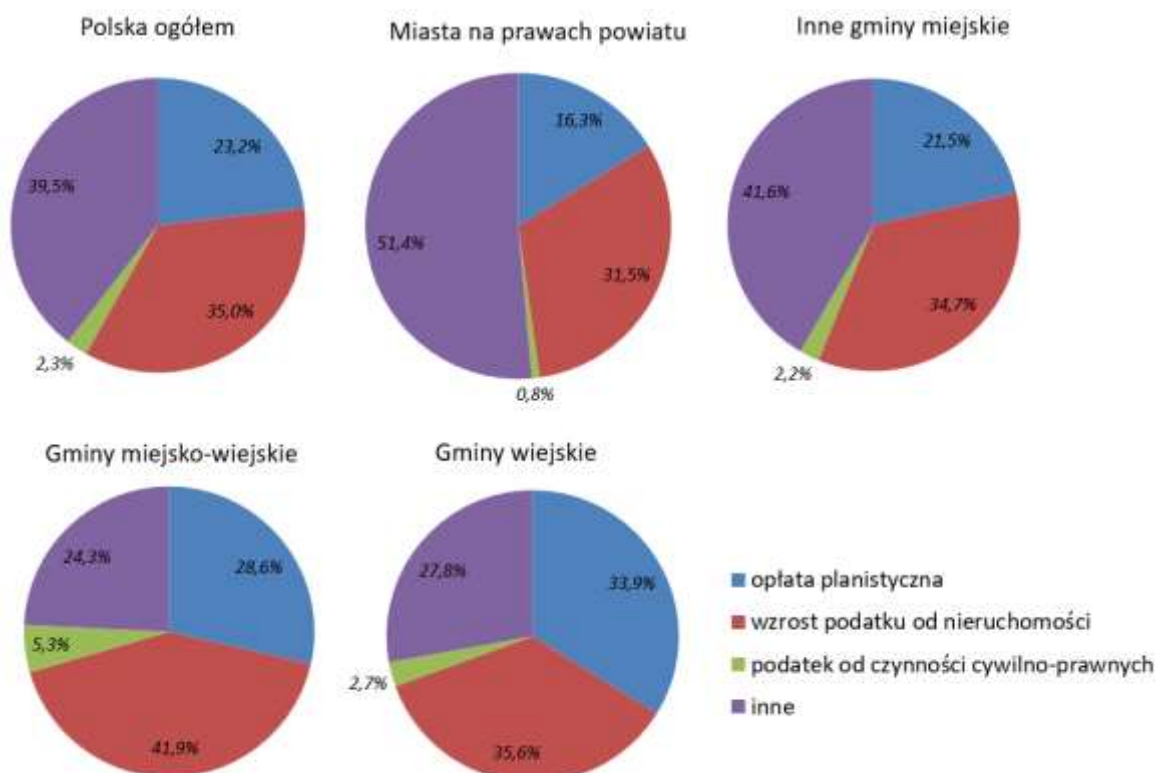
Dokładniejszy podział na typy gmin ujawnia, że największe spodziewane wpływy wiązały się zwłaszcza z największymi ośrodkami miejskimi. W miastach na prawach powiatu przewidywano, że wpływy ogółem wyniosą 21,6 mld zł, z czego niemal 1/3 (6,8 mld zł) powinien zapewnić wzrost podatku od nieruchomości. W pozostałych gminach udział wzrostu podatku od nieruchomości był jeszcze wyższy (34-42%), a w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich wyraźnie wyższy był udział opłaty planistycznej (28-34%), kosztem kategorii „innych wpływów”. Te ostatnie w miastach na prawach powiatu stanowiły natomiast ponad połowę prognozowanych wpływów.

Najwyższe prognozowane wpływy odnotowano w Warszawie - 3,3 mld zł, podobnie jak w roku poprzednim, przy czym aż na 1,1 mld zł przewidywano dochody z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, głównie w wyniku realizacji planów miejscowych uchwalonych przed rokiem sprawozdawczym, a na 2,1 mld zł wpływy z kategorii „inne”. Ponadto należy zauważyć bardzo wysokie przewidywane dochody w Szczecinie – 3,1 mld zł (zbliżona struktura dochodów jak w Warszawie), a powyżej 1 mld zł ponadto w Sosnowcu, Gdyni, Krakowie, Gliwicach i Rzeszowie. W kategorii „innych gmin miejskich” wyróżniły się podwarszawskie miasta: Piaseczno oraz Radzymin, gdzie spodziewane wpływy wynosiły ponad 0,5 mld zł.

Obserwować można bardzo wysoką koncentrację tych kwot w stosunkowo niedużej liczbie gmin. Pierwsze 10 z nich osiągnęło aż 14,9 mld prognozowanych wpływów (czyli 29,5%), pierwsze 50 – 26,4 mld zł (52,3%), a pierwsze 100 – 33,2 mld zł (65,7%). Jeszcze inaczej licząc, połowa prognozowanych wpływów z powodu uchwalenia obowiązujących planów miejscowych była skoncentrowana zaledwie w 2,7% z samorządów, które wykazały jakiegokolwiek kwoty (w 44 z 1621 samorządów). Nawet biorąc pod uwagę, że oczywistym jest zróżnicowanie prognozowanych wpływów pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi, a gminami peryferyjnymi, to pomimo tego taka dość drastyczna nieproporcjonalność może dowodzić niekonsekwencji i różnych podejść metodologicznych w sporządzaniu prognoz. Możliwe jest tu zarówno zawyżanie spodziewanych wpływów, jak też ich zaniżanie. Ale możliwa jest też bardzo niespójnie prowadzona, często nieefektywna gospodarka finansowa.

Tabela 3.2. Prognozowane wpływy według kategorii gmin i województw na koniec 2015 r.

Kategoria gmin lub województwo	Prognozowane wpływy ogółem	w tym			
		opłata planistyczna	wzrost podatku od nieruchomości	podatek od czynności cywilno- prawnych	inne
		w mln zł			
Polska ogółem	50 516	11 695	17 678	1 184	19 960
Miasta na prawach powiatu	21 609	3 512	6 810	176	11 110
Inne gminy miejskie	8 532	1 835	2 958	186	3 553
Gminy miejsko-wiejskie	10 505	3 003	4 401	553	2 548
Gminy wiejskie	9 871	3 344	3 510	268	2 749
Dolnośląskie	4 780	1 491	1 370	183	1 736
Kujawsko-Pomorskie	1 435	351	356	44	684
Lubelskie	1 167	173	758	16	219
Lubuskie	1 323	145	308	19	852
Łódzkie	2 301	496	1 068	33	703
Małopolskie	2 955	1 196	937	67	754
Mazowieckie	9 198	1 426	4 146	393	3 234
Opolskie	745	167	299	16	263
Podkarpackie	1 659	186	1 002	31	440
Podlaskie	974	156	451	9	359
Pomorskie	4 792	1 220	1 058	53	2 461
Śląskie	8 609	2 523	2 991	91	3 004
Świętokrzyskie	552	215	163	37	136
Warmińsko-Mazurskie	1 842	516	416	27	882
Wielkopolskie	3 815	903	830	140	1 941
Zachodniopomorskie	4 369	530	1 524	23	2 292



Ryc.3.3. Struktura prognozowanych wpływów z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin w końcu 2015 r.

3.3. Prognozowane wydatki

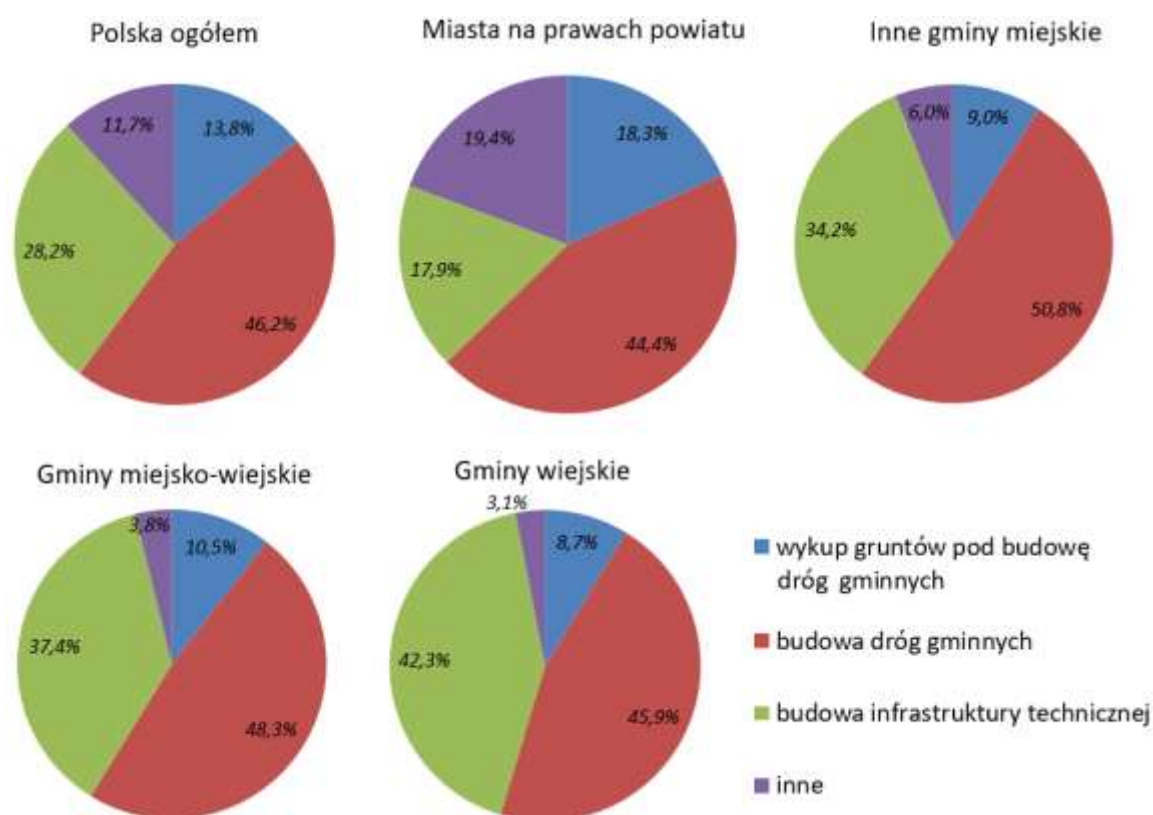
Wydatki prognozowane wykazane zostały na koniec 2015 r. na kwotę 88,3 mld zł, z czego połowa (43,9 mld zł) przypadła na miasta na prawach powiatu (tab. 3.3). Wśród wydatków wskazywano przede wszystkim na budowę dróg gminnych (40,8 mld zł), a następnie innej infrastruktury technicznej (24,9 mld zł). Wykup gruntów pod budowę dróg gminnych był prognozowany na 12,2 mld zł, ale prawdopodobnie kwota ta jest zaniżona poprzez ujęcie tych wydatków częściowo w pozycji „budowa dróg gminnych”.

Prognozowane wydatki były skoncentrowane szczególnie w dwóch województwach – mazowieckim (18,2 mld zł) i zachodniopomorskim (12,7 mld zł). Po przeliczeniu w stosunku do liczby ludności, daje to kwotę na jednego mieszkańca w wysokości 3,4 tys. zł w tym z pierwszych z województw oraz aż 7,4 tys. zł – w drugim (średnia dla kraju – 2,3 tys. zł). Przy czym trzeba uwzględnić, że nie uzyskano danych dla 40% gmin. Widać zatem wyraźnie, że koszty uchwalenia planów miejscowych mogą być istotne. W dziewięciu gminach prognozowane kwoty przekroczyły 1 mld zł, zwłaszcza w Szczecinie (11,5 mld zł), Warszawie (9,5 mld zł), Poznaniu (3,2 mld zł), Krakowie (2,3 mld zł) i Gdyni (1,9 mld zł), również w mniejszych gminach, jak Lesznowola (1,3 mld zł) czy Wieliczka (1,0 mld zł). W 73 gminach kwoty te przekraczały 10 tys. zł na mieszkańca, najwięcej w Lutomiersku (52,0 tys. zł) i Lesznowoli (51,6 tys. zł), spośród miast na prawach powiatu – w Szczecinie (28,4 tys. zł).

Tabela 3.3. Prognozowane wydatki według kategorii gmin i województw na koniec 2015 r.

Kategoria gmin lub województwo	Prognozo- wane wydatki ogółem	w tym			
		wykup gruntów pod budowę dróg gminnych	budowa dróg gminnych	budowa infrastruktury technicznej	inne
		w mln zł			
Polska ogółem	88 311	12 220	40 842	24 933	10 315
Miasta na prawach powiatu	43 871	8 025	19 492	7 862	8 491
Inne gminy miejskie	11 754	1 057	5 972	4 025	700
Gminy miejsko-wiejskie	15 859	1 671	7 652	5 930	606
Gminy wiejskie	16 828	1 468	7 726	7 116	518
Dolnośląskie	5 649	250	2 877	2 132	391
Kujawsko-Pomorskie	2 499	264	1 002	1 167	67
Lubelskie	1 674	162	877	577	58
Lubuskie	1 817	78	944	696	98
Łódzkie	6 424	756	3 254	1 716	699
Małopolskie	7 659	1 218	3 718	2 502	221
Mazowieckie	18 163	5 644	5 509	3 706	3 304
Opolskie	1 086	73	477	496	40
Podkarpackie	2 046	136	882	559	469
Podlaskie	2 341	205	1 502	364	271
Pomorskie	5 528	679	2 736	1 820	294
Śląskie	8 370	907	4 517	2 330	615
Świętokrzyskie	2 481	235	960	1 190	96
Warmińsko-Mazurskie	3 017	103	1 434	936	544
Wielkopolskie	6 822	853	3 601	1 832	536
Zachodniopomorskie	12 735	659	6 551	2 912	2 613

Zaobserwowano również wysoką koncentrację kwot prognozowanych wydatków w stosunkowo niewielkiej liczbie gmin. Pierwsze 10 gmin skupiało aż 38,3% prognozowanych wydatków w całej Polsce, a pierwsze 50 – 58,4%. Generalnie rozrzut ten pokazuje, że trudno jest wyciągać jednoznaczne wnioski, co do możliwych w przyszłości kosztów planowania miejscowego, bez bardziej pogłębionych badań, weryfikujących metodykę sporządzania prognoz finansowych do uchwalanych planów miejscowych, w tym powiązanie z pokryciem planistycznym i zawartością dokumentów pod względem struktury przeznaczenia terenów. Biorąc pod uwagę medianę prognozowanych kosztów w gminach (8,8 mln zł) i mnożąc ją przez około 2 tys. gmin, wykazany dla całej Polski, otrzymany z ankiet sumaryczny wynik (88,3 mld zł) może być nawet pięciokrotnie zawyżony. Z drugiej strony nie można wykluczyć, że znaczna część gmin nie doszacowała kosztu skutków finansowych.



Ryc. 3.4. Struktura prognozowanych wydatków z tytułu realizacji obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin w końcu 2015 r.

Struktura prognozowanych wydatków, podobnie jak w latach poprzednich, nie różniła się znacząco w typach administracyjnych gmin (ryc. 3.4). We wszystkich z nich na budowę dróg gminnych przypadało około połowy przewidywanych do wydania środków. Jedynie wykup gruntów pod te drogi był znacząco wyższy w większych ośrodkach. W miastach na prawach powiatu wydatki te stanowiły 18,3% kwot, podczas gdy w gminach wiejskich – tylko 8,7%. Różnice te są większe, jeśli z gmin wiejskich wyłączyć strefy podmiejskie największych miast. W miastach na prawach powiatu średnio dwukrotnie mniejszy niż w

innych gminach był natomiast przewidywany udział kosztów przeznaczonych na budowę infrastruktury technicznej.

3.4. Zrealizowane wpływy

Zrealizowane wpływy wyniosły do końca 2015 r. (dla 1343 gmin spośród 2309, w których istniał co najmniej jeden obowiązujący plan miejscowy i które podały odpowiednie dane) – 9,6 mld zł (tab. 3.4). Najwyższe wpływy uzyskały: Włocławek (1 018 mln zł), Koszalin (570 mln zł) oraz Piaseczno (405 mln zł). Najbardziej znaczącą pozycję zajmowały wpływy ze wzrostu podatku od nieruchomości (6,1 mld zł, czyli 63,7%), które zdecydowanie dominowały we wszystkich kategoriach administracyjnych gmin.

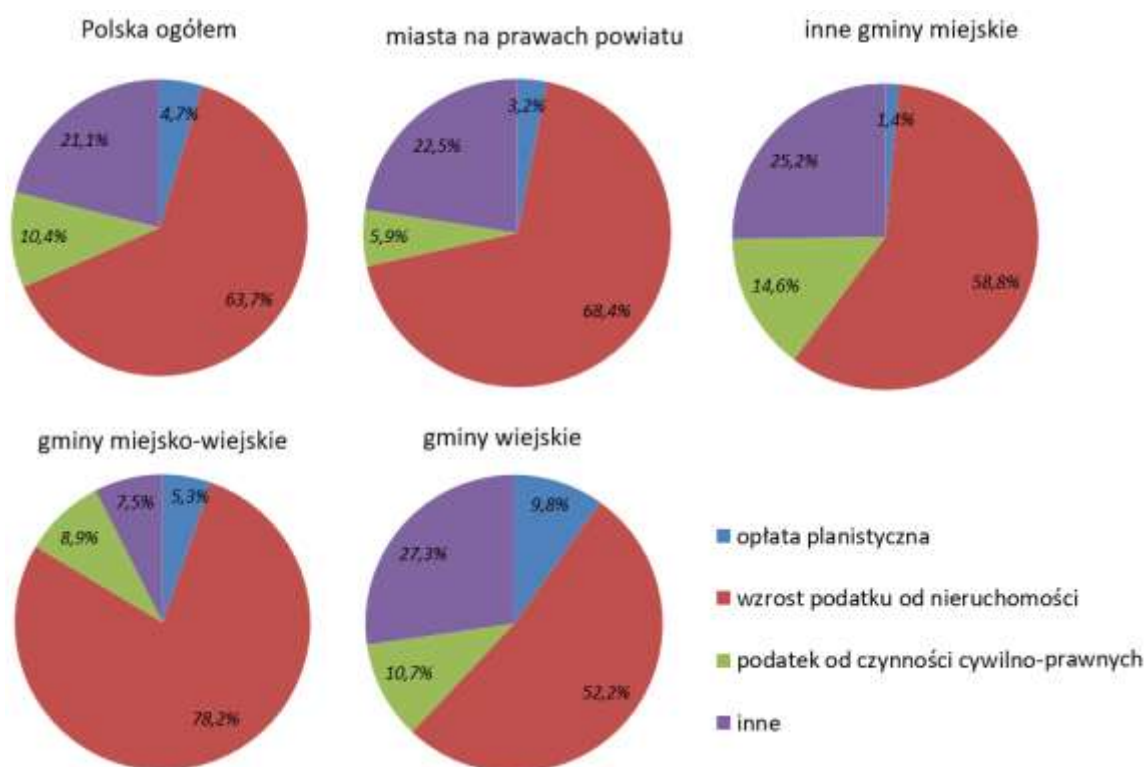
Tabela 3.4. Zrealizowane wpływy według kategorii gmin i województw na koniec 2015 r.

Kategoria gmin lub województwo	Zrealizowane wpływy ogółem	w tym			
		opłata planistyczna	wzrost podatku od nieruchomości	podatek od czynności cywilno- prawnych	inne
		w mln zł			
Polska ogółem	9 625	453	6 135	1 002	2 034
Miasta na prawach powiatu	2 187	69	1 495	130	493
Inne gminy miejskie	2 982	43	1 752	435	752
Gminy miejsko-wiejskie	2 158	115	1 688	192	162
Gminy wiejskie	2 298	226	1 200	246	627
Dolnośląskie	884	35	612	90	147
Kujawsko-Pomorskie	1 230	13	1 074	65	78
Lubelskie	66	12	23	18	13
Lubuskie	173	13	28	1	130
Łódzkie	703	17	419	44	223
Małopolskie	536	43	348	75	70
Mazowieckie	1 146	60	842	185	60
Opolskie	184	3	26	120	35
Podkarpackie	75	9	18	3	45
Podlaskie	347	6	193	8	141
Pomorskie	820	57	360	80	323
Śląskie	1 049	111	472	104	362
Świętokrzyskie	129	2	52	6	69
Warmińsko-Mazurskie	356	18	273	30	34
Wielkopolskie	1 018	33	687	89	210
Zachodniopomorskie	909	20	707	87	95

W podziale na kategorie gmin nie widać zresztą poważniejszych prawidłowości (ryc. 3.5). Udziały poszczególnych rodzajów wpływów nie zmieniają się wraz z wielkością gminy, tj. na przykład od miast powiatowych w kierunku gmin wiejskich, zgodnie z rangą administracyjną i poziomem urbanizacji. Nie widać też wyraźniejszych różnic w rozkładzie całkowitych wpływów względem tych kategorii: miasta na prawach powiatu koncentrowały 22,7% wszystkich zrealizowanych wpływów (2187 mln zł), inne gminy miejskie – 31,0% (2982 mln zł), gminy miejsko-wiejskie – 22,4% (2158 mln zł), a gminy wiejskie – 23,9%

(2298 mln zł). Udziały te były zbliżone do stanu z roku poprzedniego i nawiązywały mniej więcej do rozkładu ludności.

Realizacja wpływów była stosunkowo bardziej zróżnicowana w poszczególnych regionach kraju (tab. 3.4). Największe wpływy przypadły na województwa: kujawsko-pomorskie (1 230 mln zł), mazowieckie (1 146 mln zł), śląskie (1 049 mln zł) oraz wielkopolskie (1 018 mln zł). Nie było to jednak zasługą szczególnej polityki w tym zakresie prowadzonej przez większość gmin w tych regionach, ale raczej wynikało ze sporadycznych przypadków wyjątkowo wysokich wpływów w jednym lub kilku samorządach. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego dotyczy to zwłaszcza Włocławka, a mazowieckiego – Piaseczna, podobnie gros dochodów w województwie zachodniopomorskim zagospodarował Koszalin.



Ryc. 3.5. Struktura zrealizowanych wpływów z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin w końcu 2015 r.

Wśród zrealizowanych wpływów zwraca uwagę, podobnie jak w latach ubiegłych niewielka, wręcz w wielu przypadkach śladowa kwota wynikająca z opłaty (renty) planistycznej. Z zestawień zamieszczonych w załącznikach statystycznych, że zwłaszcza w większości miast przepisy umożliwiające jej pobieranie mają znikome zastosowanie. Renta planistyczna stanowi nieco poważniejsze źródło dochodów w gminach wiejskich, ale w nich także jej sumaryczny udział nie przekracza 10% całkowitych wpływów z tytułu realizacji planów miejscowych. Brak pobierania opłat wynikających ze sprzedaży nieruchomości, których wartość wzrosła w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest złożonym problemem. Po części wynika on z ustalania przez gminy zerowej stawki renty planistycznej (przy maksymalnej dopuszczalnej w wysokości 30%).

Istotna jest także kwestia umorzenia obowiązku wniesienia opłaty w przypadku zachowania przez właścicieli 5-letniego okresu bez dokonywania obrotu nieruchomością.

W efekcie kwoty przypadające na 1 mieszkańca z tytułu opłaty planistycznej, jak też łącznych wpływów w poszczególnych gminach, są bardzo różne. Mediana dla zbioru wszystkich gmin, w których wykazano jakikolwiek zysk z tego tytułu wynosiła w roku 2015 zaledwie 6,39 zł na 1 mieszkańca, były jednak pojedyncze przypadki gmin, w których wskaźnik ten wyniósł nawet kilka tysięcy złotych na osobę (Czernihów, Chmielno). Prognozy bardzo często roz mijają się z realizacją – zazwyczaj przewidywano znacznie większe wpływy z renty planistycznej niż uzyskiwano, ale można wskazać też gminy (jak dwie wcześniej wymienione), gdzie dochód z renty planistycznej wielokrotnie przekroczył oczekiwania. Wskazuje to, że szacowanie dochodów z opłaty planistycznej będących skutkiem realizacji planów jest dość ryzykowne – nie wiadomo bowiem dokładnie, które działki i w jakim zakresie będą zbywane przez właścicieli.

3.5. Zrealizowane koszty (poniesione wydatki)

Łączne wydatki z tytułu realizacji obowiązujących planów miejscowych do końca 2015 r. wyniosły 14 190 mln zł (do końca 2014 r. – 13 370 mln zł) i rozłożyły się w następujących proporcjach (tabela 3.5): wykup gruntów pod budowę dróg gminnych – 1100 mln zł (7,8%), budowa dróg gminnych – 6445 mln zł (45,4%), budowa infrastruktury technicznej – 5659 mln zł (39,9%) oraz inne wydatki – 985 mln zł (6,9%). Oznacza to relatywny spadek udziału wydatków na budowę dróg gminnych względem 2014 roku (o ponad 5 punktów procentowych w skali kraju, czyli ponad 300 mln zł), przy relatywnie podobnej, a w liczbach bezwzględnych znacznie większej (o niemal 1 mld zł) skali wzrostu sumy kosztów budowy innej infrastruktury. Co ciekawe, towarzyszył temu umiarkowany wzrost (rzędu 115 mln zł) wydatków gmin na wykup gruntów pod nowe drogi.

W przypadku kategorii administracyjnych gmin, najwięcej wydatków pochłonęły inwestycje w gminach wiejskich (4117 mln zł), następnie miejsko-wiejskich (3885 mln zł), w dalszej kolejności w gminach miejskich (3646 mln zł), a najmniej w miastach na prawach powiatu (2542 mln zł). Struktura wydatków w kategoriach gmin pokazuje, że w gminach wiejskich największe koszty dotyczą budowy infrastruktury technicznej (poza drogami) – stanowiły one 52,0% całości wydatków w tych jednostkach; odwrotna sytuacja występuje w gminach bardziej zurbanizowanych (ryc. 3.6). W gminach miejskich oraz w miastach na prawach powiatu najwięcej środków pochłonęła budowa dróg gminnych (odpowiednio 53,9 i 57,7%). W gminach tych kategorii, a szczególnie w miastach powiatowych, utrzymuje się też większy udział wydatków na wykup gruntów pod drogi gminne (13,7%) niż w jednostkach wiejskich (5,6%). Znacząca zmiana względem roku ubiegłego nastąpiła w gminach miejsko-wiejskich, gdzie ponownie, po bardzo silnym spadku między rokiem 2013 a 2014 (z 63,5% do 36,3%) wzrósł udział wydatków na budowę infrastruktury technicznej (do 46,8%). Odbiło się to kosztem spadku udziału kosztów budowy dróg gminnych w tych gminach (z 53,7% do 40,6%).

W całym kraju, pierwsze 10 gmin pod względem najwyższych wydatków generowało około 18% wszystkich wydatków (m.in. Jelenia Góra, Piaseczno, Łomża). Oznacza to bardzo wysoką koncentrację i tym samym utrudnia jednoznaczną interpretację wyników, powodując, że wnioski dla całego kraju powinny być ostrożne.

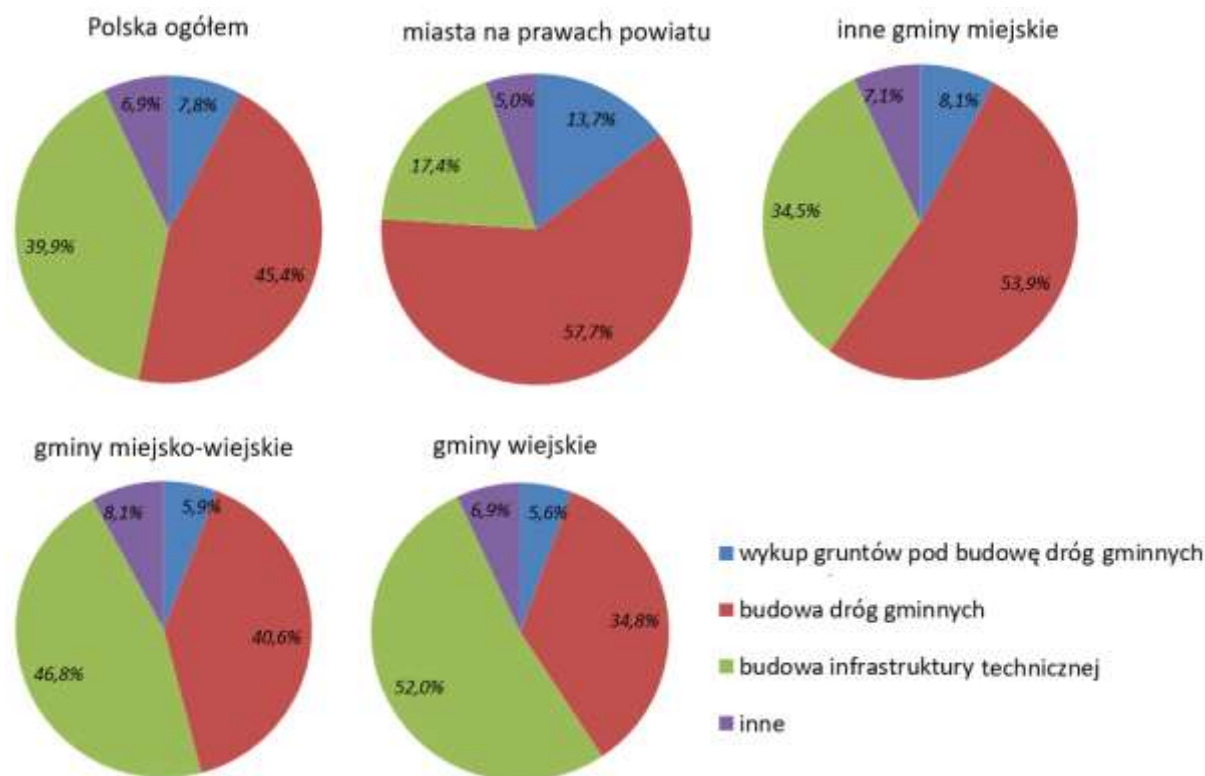
Odnosząc dane o poniesionych wydatkach w podanych kategoriach gmin do liczby ludności nie otrzymamy jednoznacznego potwierdzenia prawidłowości, że im mniej zurbanizowana gmina, tym koszty uchwalenia planów miejscowych są wyższe. Rzeczywiście w miastach na prawach powiatu wydatki te wyniosły zaledwie 201 zł na 1 mieszkańca, jednak w innych miastach były stosunkowo najwyższe – średnio 607 zł, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich wyniosły 438 zł, a w gminach wiejskich – 376 zł. Takie zróżnicowania pokazują, że następuje niewątpliwie wyrównywanie opóźnień infrastrukturalnych w małych miastach, ale z drugiej świadczą o wysokich kosztach dokonywanych przekształceń.

Tabela 3.5. Zrealizowane wydatki według kategorii gmin i województw na koniec 2015 r.

Kategoria gmin lub województwo	Zrealizowane wydatki ogółem	w tym			
		wykup gruntów pod budowę drog gminnych	budowa dróg gminnych	budowa infrastruktury technicznej	inne
		w mln zł			
Polska ogółem	14 190	1 100	6 445	5 659	985
Miasta na prawach powiatu	2 542	347	1 468	443	128
Inne gminy miejskie	3 646	294	1 965	1 259	260
Gminy miejsko-wiejskie	3 885	230	1 578	1 817	314
Gminy wiejskie	4 117	230	1 434	2 139	284
Dolnośląskie	1 306	41	781	421	64
Kujawsko-Pomorskie	595	74	265	241	15
Lubelskie	499	25	247	192	35
Lubuskie	173	19	84	60	11
Łódzkie	1 048	52	492	489	14
Małopolskie	2 188	105	880	1 127	77
Mazowieckie	1 958	275	738	884	60
Opolskie	309	7	149	120	34
Podkarpackie	291	20	135	126	11
Podlaskie	674	70	328	119	157
Pomorskie	1 285	57	689	462	77
Śląskie	1 463	84	642	648	89
Świętokrzyskie	302	14	113	111	64
Warmińsko-Mazurskie	497	21	136	215	126
Wielkopolskie	1 186	166	573	305	141
Zachodniopomorskie	417	71	195	141	10

Zrealizowane koszty znacznie się różniły w poszczególnych regionach (tab. 3.5). W świetle otrzymanych danych, najwięcej kosztów poniesiono w województwie małopolskim (2188 mln zł) oraz mazowieckim (1958 mln zł). Wydatki przekraczające 1 mld zł wystąpiły również w pięciu innych województwach. Najmniejsze kwoty odnotowano w województwie lubuskim (173 mln zł), a następnie w podkarpackim (291 mln zł) i

świętokrzyskim (302 mln zł). Sumy wydatków względem 2014 roku wzrosły niemal we wszystkich regionach.



Ryc. 3.6. Struktura zrealizowanych wydatków z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin w końcu 2015 r.

3.6. Wpływy i wydatki prognozowane a zrealizowane

Bilans skutków finansowych planów jest ujemny, zarówno, jeśli się weźmie pod uwagę prognozowane wpływy w stosunku do prognozowanych wydatków, jak też wyniki faktycznie zrealizowane (tab. 3.6, 3.7; ryc. 3.7, 3.8).

Porównanie dochodów (wpływów) i kosztów (wydatków) pokazuje w sumie kilka prawidłowości. Po pierwsze, zarówno spodziewane, jak też zrealizowane dotychczas dochody nie równoważą kosztów, w skali kraju jest to 57-68% wykazywanych kwot (co stanowi poziom podobny jak rok wcześniej). Względnie najlepsza sytuacja występuje w odniesieniu do wskaźnika faktycznie zrealizowanych dochodów w stosunku do wydatków do końca roku – w największych miastach – na prawach powiatu (86%) i innych gminach miejskich (82%).

W pozostałych kategoriach gmin salda prezentują się gorzej. Z tym, że saldo realizacji dochodów do wydatków w gminach wiejskich spadło w stosunku do roku ubiegłego o prawie 5 punktów procentowych, a w gminach miejsko-wiejskich wzrosło o ponad 8 punktów procentowych, osiągając w rezultacie podobny poziom (55-56%). W tej ostatniej grupie gmin wystąpiła też szczególna dysproporcja, w układzie procentowym sald

prognozowanych do zrealizowanych. Tą nierównomierność można uznać za korzystną – stosunek zrealizowanych dochodów do wydatków był bliski równego bilansu, mimo że prognozowane były procentowo dwukrotnie większe koszty niż wpływy. W miastach na prawach powiatu relacja prognozowanych do zrealizowanych obrotów, zarówno wpływów, jak i wydatków, była także najbardziej nierówna – prognozowane kwoty tych pierwszych (wydatków) były ponad 10-krotnie większe, a tych drugich (wpływów) niemal 20-krotnie. Oznacza to, że w większych ośrodkach miejskich skutki finansowe realizacji planów miejscowych są bardziej rozciągnięte w czasie. W skali całego kraju jest nieco szybsze tempo uzyskiwania wpływów realizowanych do prognozowanych (19%) w porównaniu do wydatków (16%). Jest to jednak mało pocieszające, biorąc pod uwagę zaledwie kilkunastoprocentową wielkość tych udziałów. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że zarówno pozyskiwanie środków, jak i ponoszenie wydatków wskutek uchwalenia planów miejscowych, jest znacznie rozciągnięte w czasie.

W dwóch województwach – kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim, podobnie jak w roku poprzednim, odnotowano dodatnie saldo wpływów i wydatków, odpowiednio w kwotach plus 635 i 492 mln zł. Natomiast w województwie lubuskim saldo realizacji było praktycznie zbliżone do zera. Względnie najbardziej zrównoważona gospodarka finansowa charakteryzowała miasta na prawach powiatu i inne gminy miejskie, w których ujemne saldo stanowiło 14-18% wszystkich wydatków, podczas gdy zarówno w gminach miejsko-wiejskich, jak i wiejskich kwota ujemnego salda przekraczała 44% poniesionych kosztów.

Tabela 3.6. Bilans prognozowanych i zrealizowanych wpływów i wydatków ujętych w prognozach skutków finansowych sporządzanych do planów miejscowych oraz ich realizacja do końca 2015 r. Skrót „n” oznacza liczbę gmin, dla których uzyskano dane. Uwaga: nie wszystkie kwoty dokładnie sumują się, ze względu na zaokrąglenia.

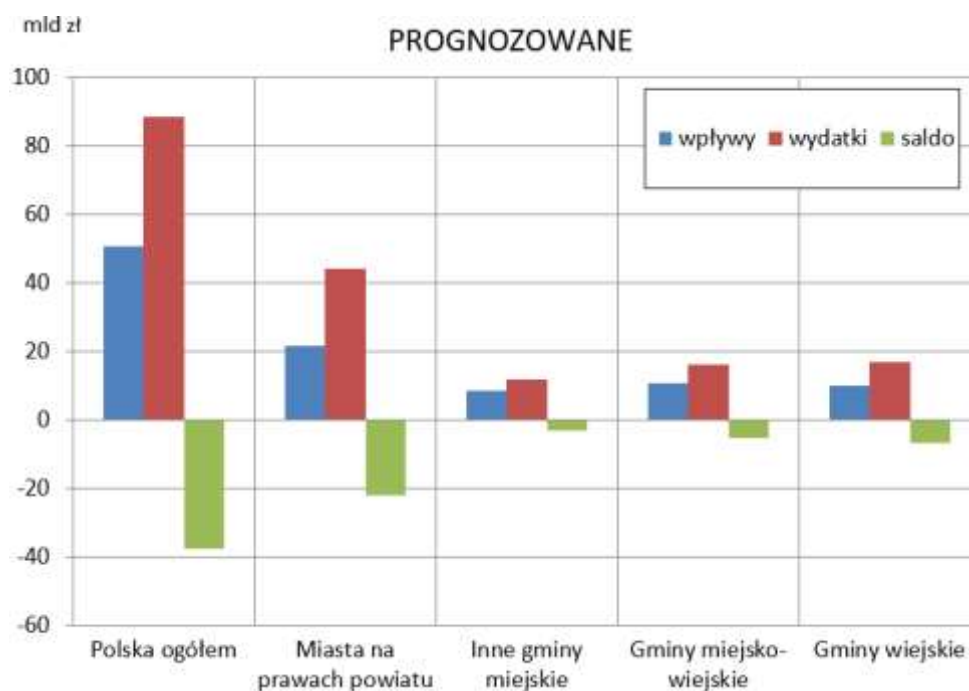
Kategoria	Prognozowane (mln zł)			Zrealizowane (mln zł)		
	wpływy (n=1621)	wydatki (n=1484)	saldo	wpływy (n=1343)	wydatki (n=1303)	saldo
Polska	50 516	88 311	-37 795	9 625	14 190	-4 565
Miasta na prawach powiatu	21 609	43 871	-22 262	2 187	2 542	-355
Inne gminy miejskie	8 532	11 754	-3 222	2 982	3 646	-664
Gminy wiejsko-miejskie	10 505	15 859	-5 354	2 158	3 885	-1 727
Gmin wiejskie	9 871	16 828	-6 957	2 298	4 117	-1 819
Dolnośląskie	4 780	5 649	-869	884	1 306	-422
Kujawsko-Pomorskie	1 435	2 499	-1 064	1 230	595	635
Lubelskie	1 167	1 674	-507	66	499	-433
Lubuskie	1 323	1 817	-494	173	173	0
Łódzkie	2 301	6 424	-4 123	703	1 048	-345
Małopolskie	2 955	7 659	-4 704	536	2 188	-1 652
Mazowieckie	9 198	18 163	-8 965	1 146	1 958	-812
Opolskie	745	1 086	-341	184	309	-125
Podkarpackie	1 659	2 046	-387	75	291	-216
Podlaskie	974	2 341	-1 367	347	674	-327
Pomorskie	4 792	5 528	-736	820	1 285	-465
Śląskie	8 609	8 370	239	1 049	1 463	-414
Świętokrzyskie	552	2 481	-1 929	129	302	-173
Warmińsko-Mazurskie	1 842	3 017	-1 175	356	497	-141
Wielkopolskie	3 815	6 822	-3 007	1 018	1 186	-168
Zachodniopomorskie	4 369	12 735	-8 366	909	417	492

Tabela 3.7. Prognozowane i zrealizowane wpływy i wydatki ujęte w prognozach skutków finansowych sporządzanych do planów miejscowych oraz ich realizacja do końca 2015 r. Skrót „n” oznacza liczbę gmin, dla których uzyskano dane. Uwaga: nie wszystkie kwoty dokładnie sumują się, ze względu na zaokrąglenia.

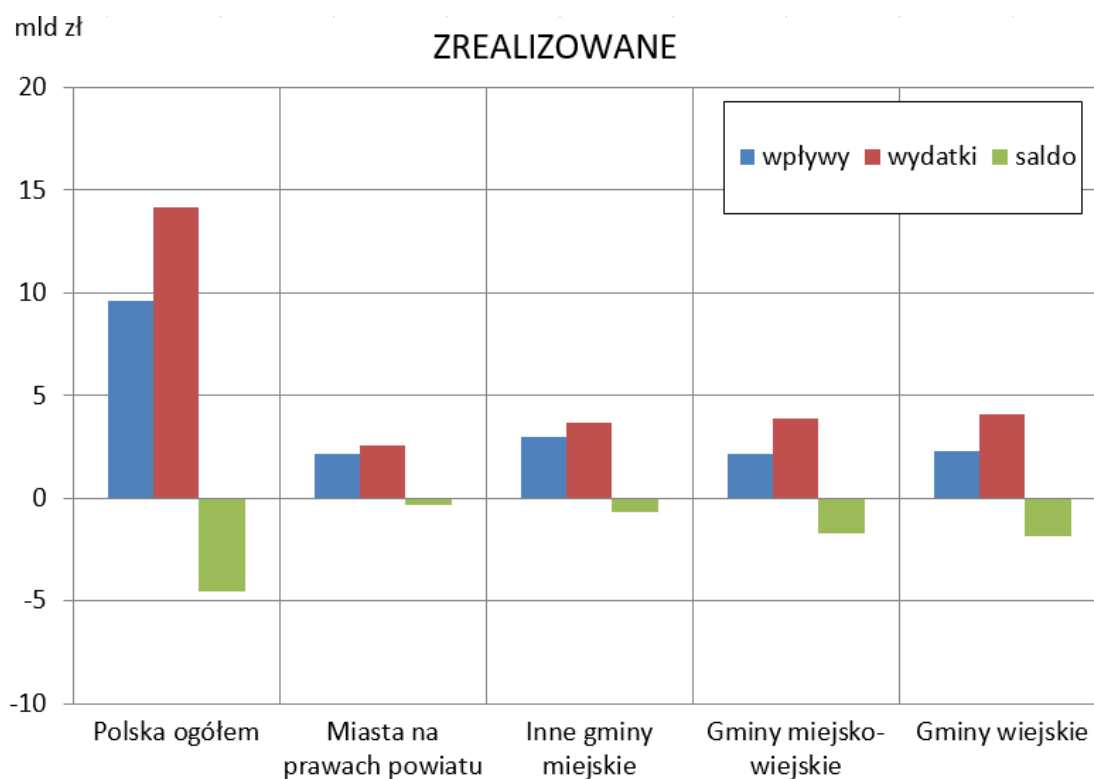
Kategoria	Wpływy (dochody) (mln zł)			Wydatki (koszty) (mln zł)			Wpływy/wydatki (%)	
	progno- zowane (n=1621)	zrealizo- wane (n=1343)	%	progno- zowane (n=1484)	zrealizo- wane (n=1303)	%	progno- zowane	zrealizo- wane
Polska ogółem	50 516	9 625	19,1	88 311	14 190	16,1	57,2	67,8
Miasta na prawach powiatu	21 609	2 187	10,1	43 871	2 542	5,8	49,3	86,0
Gminy miejskie	8 532	2 982	35,0	11 754	3 646	31,0	72,6	81,8
Gminy miejsko-wiejskie	10 505	2 158	20,5	15 859	3 885	24,5	66,2	55,5
Gminy wiejskie	9 871	2 298	23,3	16 828	4 117	24,5	58,7	55,8
Dolnośląskie	4 780	884	18,5	5 649	1 306	23,1	84,6	67,7
Kujawsko-Pomorskie	1 435	1 230	85,7	2 499	595	23,8	57,4	206,7
Lubelskie	1 167	66	5,7	1 674	499	29,8	69,7	13,2
Lubuskie	1 323	173	13,1	1 817	173	9,5	72,8	100,0
Łódzkie	2 301	703	30,6	6 424	1 048	16,3	35,8	67,1
Małopolskie	2 955	536	18,1	7 659	2 188	28,6	38,6	24,5
Mazowieckie	9 198	1 146	12,5	18 163	1 958	10,8	50,6	58,5
Opolskie	745	184	24,7	1 086	309	28,5	68,6	59,5
Podkarpackie	1 659	75	4,5	2 046	291	14,2	81,1	25,8
Podlaskie	974	347	35,6	2 341	674	28,8	41,6	51,5
Pomorskie	4 792	820	17,1	5 528	1 285	23,2	86,7	63,8
Śląskie	8 609	1 049	12,2	8 370	1 463	17,5	102,9	71,7
Świętokrzyskie	552	129	23,4	2 481	302	12,2	22,2	42,7
Warmińsko-Mazurskie	1 842	356	19,3	3 017	497	16,5	61,1	71,6
Wielkopolskie	3 815	1 018	26,7	6 822	1 186	17,4	55,9	85,8
Zachodniopomorskie	4 369	909	20,8	12 735	417	3,3	34,3	218,0

Aby zweryfikować podobieństwo prognoz w stosunku do ich realizacji, na ryc. 3.9, zestawiono odpowiednie salda, przeliczone na 1 mieszkańca gminy, według danych za 2015 rok. Wynik obliczeń podstawowej regresji liniowej wskazuje na zasadniczo bardzo słabe podobieństwo obydwu zmiennych. Wartość współczynnika determinacji R^2 sugeruje, że jedynie niecałe 10% udziału całkowitej zmienności zmiennej zależnej (saldo zrealizowanych obrotów finansowych) może być wytłumaczone zmiennością zmiennej objaśniającej (saldo prognozowanych obrotów finansowych). Również interpretacja wykresu rozrzutu, na którym dane przyjmują postać rozproszonej „chmury punktów” świadczy o słabości badanego związku.

Wskazuje to na niską wartość predykcyjną większości wykonywanych prognoz. Tym niemniej równanie regresji liniowej przedstawia zależność wprost proporcjonalną, a zatem sytuacja jest nieco lepsza niż w roku ubiegłym – prognozy częściej sprawdzały się niż nie sprawdzały w odniesieniu do realizacji w roku kalendarzowym, jeżeli chodzi o ogólne przewidywania zysku bądź straty dla budżetu gminy, niekoniecznie zaś w zakresie obliczonych wartości pieniężnych.

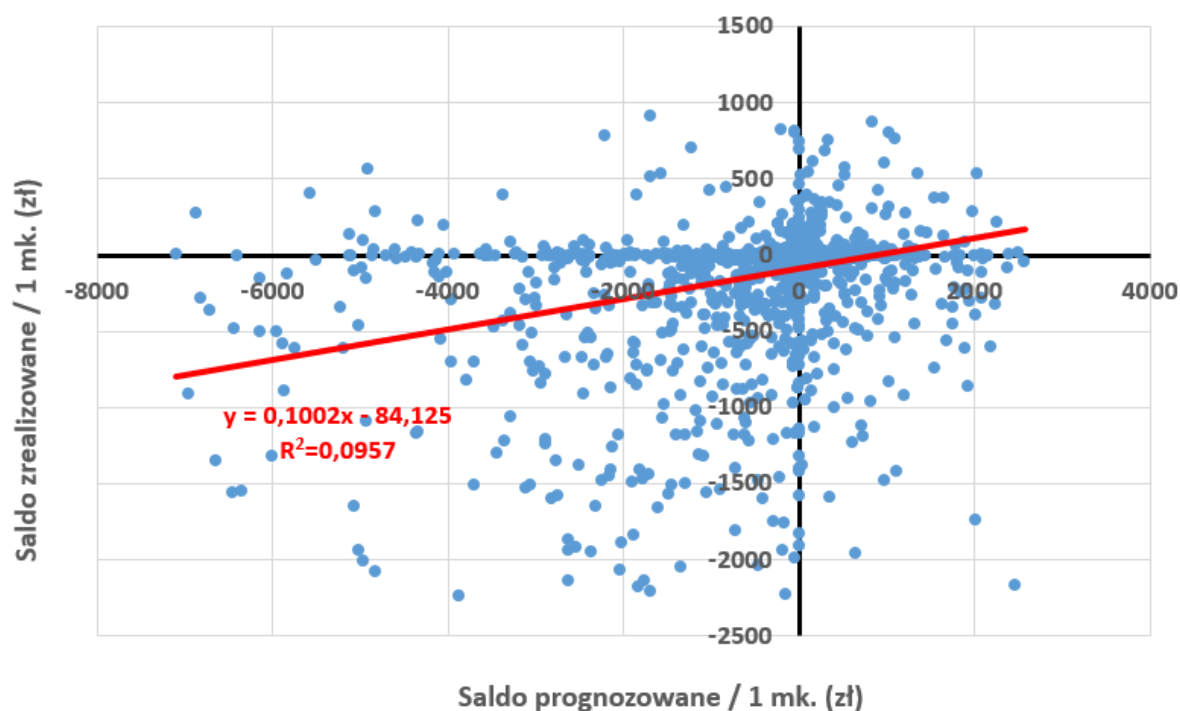


Ryc. 3.7. Prognozowane wpływy i wydatki gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii gmin (stan na koniec 2015 r.)



Ryc. 3.8. Zrealizowane wpływy i wydatki gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii gmin (stan na koniec 2015 r.)

Jeżeli już występuje podobieństwo obydwu obliczonych zmiennych, to częściej w grupie dodatnich wartości. Może to sugerować, że w gminach o dobrej polityce przestrzennej (w sensie uzyskiwania przychodów), polityka ta nie tylko jest skuteczna, ale także prawdopodobieństwo spełnienia oczekiwań jest największe. Prawdopodobieństwo to dotyczy jednak tylko kilkudziesięciu gmin w skali kraju.



Ryc. 3.9. Porównanie sald prognozowanych i zrealizowanych, w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy, wynikających ze skutków uchwalonych planów miejscowych w 2015 r. Obcięto 10% gmin o skrajnych wartościach wskaźników sald na 1 mieszkańca (5% po stronie sald prognozowanych i 5% po stronie sald zrealizowanych).

O ile do kwot prognozowanych należy z założenia podchodzić z ostrożnością, to wpływy i wydatki zrealizowane wskazują na realne bardzo duże zróżnicowanie kwestii finansowych. Identyfikowane w wielu gminach kwoty ujemnego salda zrealizowanych obrotów finansowych, rzędu kilku tysięcy złotych na mieszkańca (czyli kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych na rodzinę lub gospodarstwo domowe) wydają się w przekonujący sposób ukazywać negatywne zjawisko wysokich kosztów w dużej części samorządów.

Na zakończenie porównań zestawiono jeszcze kwoty wpływów i wydatków przypadające na 1 mieszkańca według typów gmin (tab. 3.8). We wszystkich typach stwierdzona kwota wydatków przewyższała kwotę wpływów, a zatem odnotowano salda ujemne. W przypadku prognozowanych skutków finansowych, w miastach na prawach powiatu saldo to wyniosło minus 1760 zł, w innych gminach miejskich – minus 537 zł, w gminach miejsko-wiejskich – minus 604 zł oraz w gminach wiejskich – minus 635 zł, przy średniej dla Polski w wysokości minus 982 zł. Ogółem stwierdzono jeszcze wyższe prognozowane kwoty ujemnych sald na 1 mieszkańca niż w roku ubiegłym. Widać

wyraźnie, że największe obciążenia przewidywano w gminach najbardziej zurbanizowanych. Tej prawidłowości nie potwierdziły wartości faktycznie zrealizowane, ponieważ w miastach powiatowych odnotowano kwotę salda przypadającą na 1 mieszkańca równą zaledwie minus 28 zł, podczas gdy największe obciążenia (minus 195 zł) wystąpiły w gminach miejsko-wiejskich, przy średniej dla całego kraju wynoszącej minus 119 zł. Ogółem zaobserwowano bardzo duże przeszacowanie wszystkich wartości prognozowanych w stosunku do ich faktycznej realizacji do końca roku, szczególnie występujące w większych ośrodkach miejskich, co potwierdza również obserwacje z roku ubiegłego.

Tabela 3.8 Kwoty wpływów i wydatków prognozowanych i zrealizowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca według kategorii administracyjnych gmin (stan na koniec 2015 r.)

Kategoria	Prognozowane (zł na 1 mieszkańca)			Zrealizowane (zł na 1 mieszkańca)		
	wpływy	wydatki	saldo	wpływy	wydatki	saldo
Miasta na prawach powiatu	1708	3468	-1760	173	201	-28
Gminy miejskie	1421	1958	-537	497	607	-111
Gminy miejsko-wiejskie	1184	1788	-604	243	438	-195
Gminy wiejskie	901	1536	-635	210	376	-166
Polska ogółem	1313	2295	-982	250	369	-119

3.7. Podsumowanie

Przeprowadzone analizy wskazują na kilka istotnych prawidłowości, związanych ze skutkami finansowymi obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. 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 ogólnie ujemny wynik skutków planów miejscowych (choć w niektórych grupach gmin, a nawet w dwóch województwach, podobnie jak w roku poprzednim, wynik ten, jeżeli chodzi o realizację był dodatni). Po czwarte zwraca uwagę bardzo zróżnicowana, heterogeniczna polityka gmin w odniesieniu do wydatkowania środków, jak i pozyskiwania dochodów występujących na skutek uchwalenia planów miejscowych. Wynika to również z dużego zróżnicowania polityki przestrzennej gmin w odniesieniu do liczby, pokrycia i funkcji uchwalanych planów. Po piąte mamy do czynienia, zwłaszcza w miastach, niemal z brakiem występowania typowych mechanizmów dochodowych przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, związanych z opłatą (rentą) planistyczną.

Przegląd tylko wybranych dokumentów prognostycznych ujawnia, że zastosowana metodyka wykonania, w tym sparametryzowanie liczbowe prognoz skutków finansowych planów miejscowych, są bardzo zróżnicowane. Sposób sporządzania prognoz zależy od

wielu czynników, takich jak wielkość obszaru objętego planem, planowane przekształcenia terenu, dostępność odpowiednich danych finansowych, dotyczących m.in. wyceny wartości nieruchomości, a także od doświadczenia, a nawet inwencji zespołu autorskiego. Przepisy nie wskazują bowiem dokładnych zasad opracowania prognozy, co być może jest elastyczne, ale utrudnia tworzenie opracowań porównawczych. Zwraca się na to uwagę również w innych analizach naukowych¹⁴.

Poczynione obserwacje są w dużej mierze zbieżne z otrzymanymi na podstawie ankiety przeprowadzonej w ubiegłym roku, odnoszącej się do danych statystycznych dotyczących polityki planistycznej gmin w roku 2014. Kwoty jakimi obracają gminy w związku z realizacją planów miejscowych zwiększają się z roku na rok, co jest też prostą pochodną systematycznie, mimo wciąż niezadowalającego pokrycia, rosnącej liczby obowiązujących planów. Wartość sumarycznych kwot w czterech głównych, wyszczególnionych kategoriach obrotów finansowych (wpływy i wydatki, prognozowane i zrealizowane) wzrosła w stosunku do roku 2014 o 6-9%, co jednak jest wynikiem mniej znaczącym niż silne wzrosty jakie nastąpiły w okresie 2013-2014 (aż 23-35% w tych kategoriach).

Trzeba jednak zauważyć, że reprezentatywność badania (liczba udzielonych odpowiedzi) zwiększyła się w okresie 2014-2015 w znacznie mniejszym stopniu niż w przypadku poprzedniej ankiety, co też rzutowało na mniejszy wzrost wykazanych kwot. W dalszym ciągu materiał uzyskany z gmin można oceniać wartościowo pod względem szczegółowego rozpoznania sytuacji w zakresie skutków finansowych obowiązujących planów miejscowych, chociaż część gmin, w tym kilka dużych miast ustawicznie nie udziela odpowiedzi na pytania ankiety. Ponadto, ponieważ obserwuje się wysoką koncentrację wyników (wartości) finansowych w niewielkiej grupie gmin, do wyników, szczególnie prognostycznych, i formułowania reprezentatywnych wniosków należy podchodzić z ostrożnością.

Występujące bardzo duże rozwarstwienia sytuacji dochodowo-kosztowej samorządów w wyniku uchwalenia planów miejscowych wiążą się ze zróżnicowaną polityką gmin w zakresie planowania przestrzennego, w tym roli pełnionej przez plany. Może nią być kreowanie polityki przestrzennej wyrażonej w studium gminy, wypełnianie konkretnych potrzeb inwestycyjnych, czy też funkcja typowo regulacyjna w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Częsty brak prawidłowości – statystycznych, funkcjonalnych i przestrzennych, każe wciąż krytycznie oceniać lokalną politykę przestrzenną, która często w podobnych sytuacjach społeczno-gospodarczych, lokalizacji geograficznej, itp. jednym samorządom przynosi korzyści, a innym (w większości przypadków) straty. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią jest jednym z najbardziej niedocenianych endogenicznych impulsów wzrostowych gospodarki w Polsce. Wysokie kwoty obrotów finansowych związanych z realizacją planów w stosunku do budżetów gmin wskazują, że planowanie przestrzenne mogłoby być kołem zamachowym lokalnych gospodarek, a tymczasem w wielu przypadkach, z uwagi na ujemne salda, grozi destabilizacją finansów publicznych.

¹⁴ Żróbek S., Krajewska M., 2014, *Identyfikacja obszarów ryzyka w prognozowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Zeszyty Naukowe. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, 36, 1, s. 503-512.

4. UWARUNKOWANIA I SKUTKI PRESJI INWESTYCYJNEJ W STREFIE PODMIEJSKIEJ WARSZAWY NA PRZYKŁADZIE GMIN PASMA PÓŁNOCNO- ZACHODNIEGO

4.1. Wprowadzenie: cele i założenia, obszar badań

Nowopowstające inwestycje, zwłaszcza mieszkaniowe, są często lokalizowane poza obszarami zwartego osadnictwa. Prowadzi to do rozpraszania zabudowy i wyższych kosztów obsługi. Szczegółowa skala tego zjawiska w całym kraju niestety nie jest znana, brakuje też opracowań mogących dać na to odpowiedź w skali lokalnej. W tym kontekście przedmiotem rozdziału jest szczegółowa analiza zasięgów (granic) planów miejscowych, decyzji lokalizacyjnych oraz chłonności demograficznej na wybranym zbiorze gmin. Ma to również umożliwić ocenę porównawczą presji inwestycyjnej na terenach pokrytych planami i poza tymi terenami oraz zabezpieczenie terenów pod usługi publiczne (szkoły, opieka zdrowotna, itp.).

Analizy mają też odpowiedzieć na pytanie, jaka część terenów gmin przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę jest faktycznie zabudowana, a jaka część może być zainwestowana. Pozwoli to lepiej ocenić możliwości szacowania chłonności demograficznej. Po drugie, badanie ma odpowiedzieć, w jakim stopniu procesy inwestycyjne są skorelowane z pokryciem planistycznym, a w jakim stopniu nowe lokalizacje zabudowy powstają na terenach nie objętych planami (w tej samej gminie). Po trzecie, celem jest danie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu zabezpieczane są tereny pod inwestycje publiczne w kontekście jakości życia, w tym dostępności do usług.

Dla potrzeb analiz udało się zebrać dane dla 21 gmin (ponaddwukrotnie więcej, niż pierwotnie zakładano, tj. 10). Gminy te są położone w północno-zachodniej części strefy podmiejskiej Warszawy, w kierunku od Żoliborza i Bemowa w stronę Sochaczewa, na południe od koryta Wisły, w rejonie Puszczy Kampinoskiej i Równiny Łowicko-Błońskiej (tzw. pasmo północno-zachodnie). Takie usytuowanie pozwala prześledzić presję inwestycyjną na obszarze szczególnie nią zagrożonym.

Charakterystykę gmin przedstawiono w tabeli 4.1. Powierzchnia analizowanego obszaru wyniosła 198,2 tys. ha i zamieszkiwało go 239,1 tys. zameldowanych osób (0,6% w stosunku do powierzchni i populacji Polski). Większość gmin posiadała w miarę zaktualizowane studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – lub będące w trakcie aktualizacji. Na obszarze tym odnotowano 523 plany miejscowe, a pokrycie planistyczne wyniosło 30,2% (dość podobnie, jak średnio w całym kraju). Pod zabudowę w studiach uikzp przeznaczano ponad 20% powierzchni gmin. Na całym obszarze w latach 2003-2015 wydano aż 15,0 tys. decyzji o warunkach zabudowy (wz), z czego blisko połowa (7,1 tys.) przypadła na 3 gminy: Łomianki, Błonie oraz Sochaczew (gmina wiejska).

Zwłaszcza te ostatnie dane uzmysławiają skalę presji inwestycyjnej na obszary poza planami miejscowymi.

Tabela 4.1. Podstawowe informacje nt. analizowanych gmin pasma północno-zachodniego.

Nazwa	Powierzchnia (km ²)	Liczba mieszkańców (2015)	Studium uikzp (rok ostatniej zmiany)	Plany miejscowe			Tereny odrolnione w mpzp (ha)	Tereny przeznaczone pod funkcje mieszkaniowe (% pow. gminy)		Liczba decyzji o warunkach zabudowy (2003-2015)
				liczba	powierzchnia	% pow. gminy		w studium uikzp	w mpzp	
Błonie	8 558	21 291	2011	69	2 904	33,9	705	55,8	10,7	2 694
Brochów	11 981	4 308	2014	3	249	2,1	249	1,1	0,6	435
Czosnów	12 845	9 852	2014	5	12 845	100,0	1 240	19,1	3,0	0
Gąbin	14 621	11 096	aktual.	24	14 628	100,0	0	b.d.	25,9	228
Iłów	12 907	6 236	2015	4	4	0,0	0	44,0	0,0	597
Izabelin	6 501	10 526	2013	37	880	13,5	95	10,5	9,4	31
Kampinos	8 460	4 297	2008	32	762	9,0	762	17,6	4,9	952
Leoncin	15 798	5 556	2013	10	2 755	17,4	769	25,0	6,9	239
Leszno	12 508	10 065	2015	37	3 160	25,3	352	18,3	11,6	752
Łomianki	3 883	25 543	2015	18	804	20,7	184	46,7	12,1	3 053
Młodzieszyn	11 749	5 589	aktual.	18	802	6,8	745	b.d.	3,6	476
Nowa Sucha	9 015	6 519	2015	25	448	5,0	25	4,0	0,2	666
Ożarów Maz.	7 127	23 194	aktual.	70	6 254	87,8	2 894	b.d.	15,8	634
Pacyna	9 029	3 690	aktual.	0	0	0,0	0	b.d.	0,0	207
Rybno	7 275	3 453	aktual.	7	15	0,2	0	b.d.	0,1	299
Sanniki	9 459	6 217	aktual.	2	1 349	14,3	15	b.d.	1,1	435
Słubice	9 582	4 542	aktual.	14	1 018	10,6	241	b.d.	1,1	253
Sochaczew (m.)	2 619	37 102	2002	49	721	27,5	268	37,4	14,7	859
Sochaczew (w.)	9 138	10 491	2014	36	1 601	17,5	1 597	80,1	8,6	1 303
Stare Babice	6 342	18 041	2006	12	6 342	100,0	1 755	52,6	30,2	0
Teresin	8 796	11 469	2013	51	2 286	26,0	703	28,7	11,4	865
Ogółem	198 193	239 077	–	523	59 827	30,2	12 599	19,1*	7,6	14 978

* brak danych dla 7 gmin

Źródło: na podstawie danych GUS/MiB.

4.2. Materiały źródłowe i ich opracowanie

Analizy uwarunkowań i efektów lokalnego planowania przestrzennego wymagały zgromadzenia szczegółowych materiałów dotyczących obszaru badań. Badania prowadzono w skali lokalnej, co wymagało przygotowania bazy danych dotyczących poszczególnych gmin zaliczonych do obszaru badań. Zgromadzone dane dotyczą następujących gmin:

- powiat płocki: Gąbin, Słubice;
- powiat gostyński: Pacyna, Sanniki;
- powiat sochaczewski: Iłów, Młodzieszyn, Rybno, Brochów, Nowa Sucha, Teresin, Sochaczew (miasto), Sochaczew (gmina wiejska);
- powiat nowodworski: Leoncin, Czosnów;

- powiat warszawski zachodni: Kampinos, Leszno, Błonie, Ożarów Mazowiecki, Stare Babice, Izabelin, Łomianki.

Zakres tematyczny obejmował nowopowstające inwestycje, w szczególności nowe inwestycje mieszkaniowe.

Zebrane dane na poziomie gmin obejmowały:

- zasięgi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp),
- zasięgi miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp),
- przeznaczenie terenu w suikzp,
- przeznaczenie terenu w mpzp,
- decyzje o warunkach zabudowy (wz),
- dane wektorowe o budynkach (Baza Danych Obiektów Topograficznych 1:10.000 (BDOT10k)).

Nie udało się uzyskać informacji o liczbie osób zameldowanych według adresu zamieszkania oraz wydanych pozwoleń na budowę według lokalizacji inwestycji. Dane o zameldowaniach podlegają Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Dane o wydanych pozwoleniach na budowę, dostępne w starostwach powiatowych oraz w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego (GUNB) dla okresu do 2015 r. włącznie, nie zawierają danych o lokalizacji dla większości badanego obszaru. Wynika to z faktu, że bazy danych o pozwoleniach na budowę nie posiadały wytycznych dotyczących ich sporządzania, więc dane o dokładnej lokalizacji zostały po części usunięte z rejestru (archiwizowanie danych nie wymaga takiej informacji). Ponadto większość starostw powiatowych badanego obszaru prowadzi rejestr wyłącznie formie papierowej. Od 2016 r. prowadzona jest także cyfrowa baza danych o wydanych pozwoleniach na budowę, za którą odpowiedzialny jest GUNB. Uznano jednak, że ze względu na zbyt krótki przedział czasowy (1 rok) takie dane na potrzeby niniejszego badania będą niewystarczające.

Dane wektorowe dotyczące zasięgów planów miejscowych i studiów gminnych oraz przeznaczenia terenu pozyskano z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego. Otrzymano zestawienie tabelaryczne adresów WFS (Web Feature Service), a więc danych wektorowych udostępnianych za pomocą usługi internetowej zwracającej właściwości obiektów z geometrii i atrybutów. Dane te w pełni pozwalają na wykonywanie analiz przestrzennych w środowisku GIS. Niestety cyfrowa baza danych tworzona w ramach projektu pt. „Dostosowanie i wdrożenie aplikacji...”¹⁵, nie jest spójna i kompletna. Dane zawarte w zbiorczej bazie są dostarczane przez samorządy gminne. Uwzględniając fakt, że brak jest spójnych wytycznych sporządzania studium, dane wektorowe charakteryzują się zróżnicowanym poziomem szczegółowości i brak jest w wielu przypadkach pełnego pokrycia analizowanego obszaru. Samorządy nie posiadają więc kompletnych danych wektorowych, ale jedynie dane w postaci rastrowej, często w formie skanów dokumentów

¹⁵ „Dostosowanie i wdrożenie aplikacji przeznaczonej do prowadzenia rejestru dokumentów planistycznych na poziomie gminnym oraz konwersję do postaci cyfrowej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin” to program uzupełniający mający na celu stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o województwie mazowieckim.

planistycznych. Wynika to m.in. z faktu, że opracowania planistyczne zlecane są podmiotom zewnętrznym. Wyjątkiem na analizowanym obszarze jest gmina Łomianki, która posiada własną komórkę GIS i udostępnia dane wektorowe m.in. w formacie shapefile (*.shp).

Dane uzyskane za pomocą protokołu WFS w niektórych przypadkach dość znacznie różnią się od danych zgromadzonych poprzez ankietę GUS/MliB. Dotyczyło to powierzchni planów miejscowych w gminie Słubice, Izabelin i Sochaczew (gmina wiejska). W pozostałych przypadkach różnice na ogół nie przekraczały kilku procent. Niekompletność danych, zróżnicowanie w pokryciu oraz niespójność danych utrudniła przeprowadzenie analiz.

Ze względu na wysoki stopień niespójności w klasyfikacji poszczególnych typów przeznaczenia terenu na poziomie gminnym, wynikający ze zróżnicowanego poziomu szczegółowości, dokonano ujednolicenia tego podziału na następujące tereny (w planach miejscowych oraz studiach gminnych):

- mieszkaniowe,
- mieszkaniowo-usługowe,
- usługowe,
- produkcyjne,
- infrastruktury technicznej,
- zielone,
- komunikacyjne,
- rolne,
- wody,
- inne,
- niesklasyfikowane.

Dane o wydanych decyzjach WZ zostały udostępnione przez samorządy gminne w formie zestawienia tabelarycznego (z wyjątkiem gminy Łomianki, która udostępniła plik w formacie *.shp). Dane obejmują okres 2015-2016. Udostępnione zestawienia zawierają inwestycje mieszkaniowe (zabudowa jednorodzinna i wielorodzinna) i dotyczą decyzji pozytywnych. Zestawienia wymagały ujednolicenia i zostały przypisane do odpowiednich działek ewidencyjnych poprzez dołączenie tabeli z decyzjami WZ do centroidów tych działek. Dane katastralne zostały pobrane ze strony www.geoportal.gov.pl, gdzie udostępnione są dane wektorowe granic działek ewidencyjnych (poligony) oraz numery działek. Dane te pochodzą z systemu identyfikacji działek rolnych LPIS, co nie gwarantowało aktualności granic, dlatego dokonano aktualizacji danych na potrzeby lokalizacji decyzji WZ. Decyzja WZ może odnosić się do więcej niż jednego budynku, a także do więcej niż jednej działki ewidencyjnej. W związku z powyższym w tabeli atrybutów dodano informację o liczbie obiektów, których dotyczy dana decyzja oraz o liczbie wydanych decyzji.

Decyzja o warunkach zabudowy w zamierzeniu jest instrumentem pomocniczym i dotyczy obszarów nieobjętych planem miejscowym. Takie odstępstwo wynika z niewielkiego pokrycia planami miejscowymi powierzchni całego kraju, w związku z czym niemożliwa byłaby realizacja inwestycji na obszarze, na którym nie ma planu miejscowego.

Decyzje o warunkach zabudowy zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 23 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 61 ustawy reguluje warunki uzyskania takiej decyzji tj.:

1. Co najmniej jedna działka sąsiednia z tej samej drogi publicznej jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dla nowej zabudowy (tzw. zasada dobrego sąsiedztwa). Wymóg ten nie dotyczy zabudowy zagrodowej, jeśli pow. gosp. rolnego przekracza średnią pow. takiego gospodarstwa w danej gminie.
2. Teren ma dostęp do drogi publicznej.
3. Istnieje lub jest projektowana sieć uzbrojenia terenu wystarczająca dla planowanej inwestycji.
4. Teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na nierolnicze i nieleśne.
5. Decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Gminami, które nie wydają decyzji o warunkach zabudowy są: Gąbin, Czosnów i Stare Babice – gminy w całości objęte są planami miejscowymi. Pozostałe gminy w latach 2015-2016 wydały 1273 pozytywne decyzje o warunkach zabudowy dla 1651 inwestycji mieszkaniowych, co daje ok. 40 decyzji na 1 gminę na rok. Zróżnicowanie między gminami w zakresie wydanych decyzji jest wysokie i jest skorelowane ujemnie ze stopniem pokrycia obszaru gminy planami miejscowymi.

Dane wektorowe budynków pochodzą z Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT10k). Dane źródłowe dostępne są w formacie shapefile według powiatów. Warstwa budynków w obrębie obszaru badań zawiera 132200 obiektów w postaci poligonów. Budynki mieszkalne (kody według słownika BDOT10k GUGIK: 1110.Dj – budynek jednorodzinny, 1121.Db – budynek o dwóch mieszkaniach, 1122.Dw – budynek wielorodzinny) stanowią 51% wszystkich budynków (67336 budynków o funkcji mieszkaniowej).

Przetworzenie danych pierwotnych było problematyczne, przede wszystkim ze względu na zróżnicowany poziom szczegółowości i niekompletność danych oraz różne formaty plików. Wynika to z braku spójności prowadzonych przez samorządy baz danych i rejestrów, a także z braku obowiązku prowadzenia kompletnych i spójnych baz danych na wyższych szczeblach administracyjnych oraz instytucjonalnych. Samorządy, starając wywiązywać się z obowiązku (wynikającego z Dyrektywy INSPIRE) prowadzenia cyfrowej bazy danych, w wielu przypadkach udostępniają dokumenty planistyczne jedynie w postaci rastrowej. Na tle pozostałych gmin na analizowanym obszarze wyróżnia się gmina Łomianki, która prowadzi bazy danych w środowisku ArcGIS.

4.3. Charakterystyka planów miejscowych

Na badanym obszarze uzyskano szczegółowe dane o granicach w terenie dla 504 planów miejscowych (spośród 523 wykazywanych według ankiety PZP1 według stanu na

koniec 2015 r.). znaczna część dokumentów dotyczyła zmiany fragmentów starych planów, stąd obraz przestrzenny pokrycia planistycznego dla części gmin jest znacznie rozdrobniony (ryc. 4.1). Większość planów miejscowych pochodzi z lat 2000-2009. Obejmują one tereny większości lub całości gmin Gąbin, Słubice, Brochów, Czosnów, Stare Babice i Ożarów Mazowiecki. Brak albo bardzo mało powierzchni rysunków dokumentów dotyczy takich gmin, jak Pacyna, Sanniki, Iłów, Rybno i Młodzieszyn.

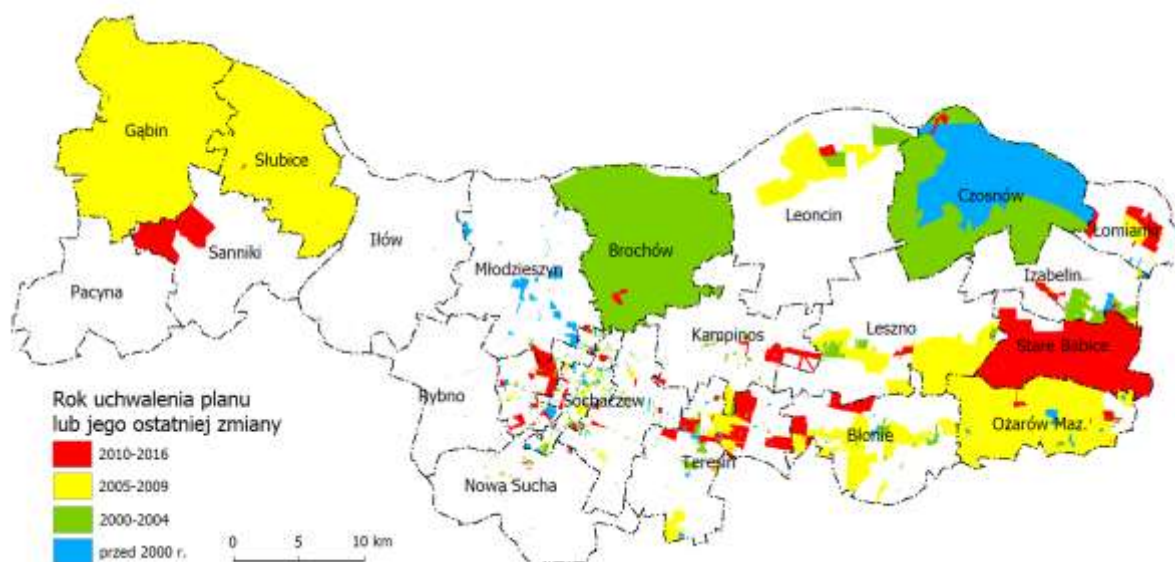
W strukturze przeznaczenia terenów zwraca uwagę wysoki odsetek terenów przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową (tabela 4.2). Wraz z zabudową mieszkaniowo-usługową (która w praktyce może być w 100% wykorzystana na cele mieszkaniowe), daje to łącznie 21,0% powierzchni planów. Natomiast duże odsetki terenów rolniczych mają gminy, które uchwałyły plany dla całych swych powierzchni. Podobna prawidłowość dotyczy terenów zieleni i wód.

Równocześnie występowało bardzo duże zróżnicowanie terenów objętych planami miejscowymi lub ich zmianami. Łącznie zgromadzone dane obejmowały 16,0 tys. wydzieleni o powierzchni od kilkudziesięciu m² (tereny infrastruktury, komunikacyjne) do ponad 2 tys. ha (obszary leśne). Wydzielenia dotyczące terenów mieszkaniowych liczyły od kilkuset do maksymalnie 73 ha.

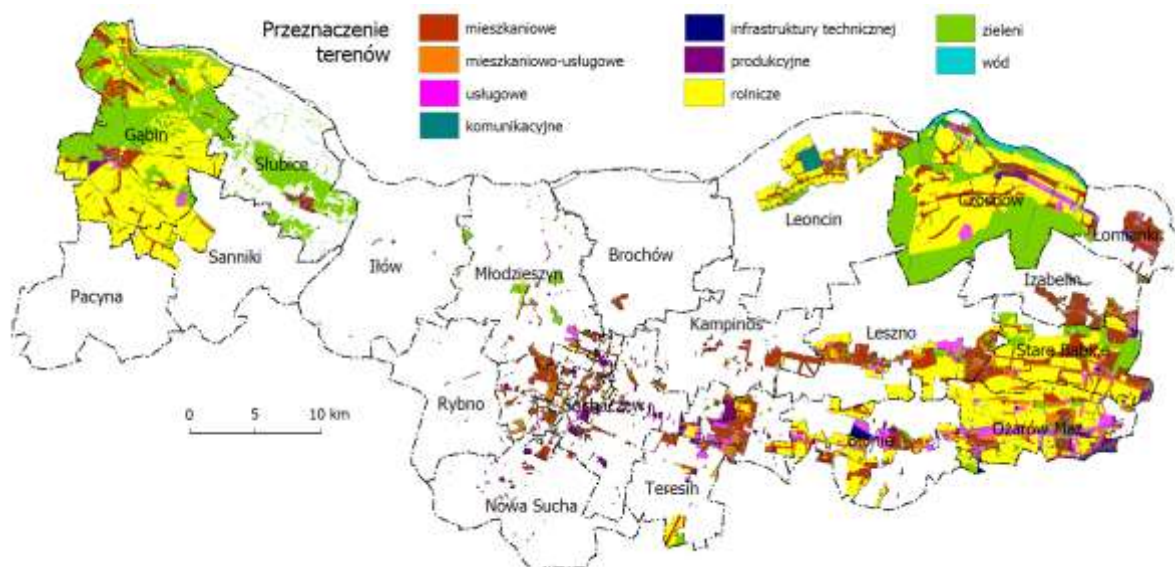
Tabela 4.2. Struktura przeznaczenia terenów w planach miejscowych w analizowanych 21 gminach.

Gmina	Powierzchnia planów miejscowych (ha)	Struktura przeznaczenia terenów (%)							
		mieszka-niowe	mieszka-niowo-usługowe	usługowe	komuni-kacyjne	infrastru-ktury technicznej	produ-kcyjne	rolnicze	zieleni i wód
Błonie	2 795	17,3	10,2	11,9	4,0	4,0	3,0	46,0	3,5
Brochów	63	83,9	0,0	0,0	13,3	0,2	0,0	0,0	2,7
Czosnów	13 048	8,1	0,4	3,2	5,4	0,1	0,8	37,5	44,5
Gąbin	14 311	8,5	0,8	0,9	3,0	0,1	1,2	45,7	39,9
Iłów	8	0,0	0,0	0,0	31,0	39,1	29,9	0,0	0,0
Izabelin	1 197	57,8	10,7	8,4	14,3	0,0	0,2	0,0	8,6
Kampinos	657	66,7	0,0	1,2	8,4	0,2	17,7	5,4	0,4
Leoncin	3 183	20,2	1,4	1,4	23,3	0,1	0,1	43,0	10,5
Leszno	3 145	36,9	5,0	7,8	5,9	0,5	0,0	35,7	8,3
Łomianki	797	61,0	2,8	11,9	13,6	0,1	2,0	1,2	7,5
Młodzieszyn	622	22,6	7,6	12,0	7,3	0,3	1,3	8,9	40,0
Nowa Sucha	81	64,6	0,9	8,2	5,3	0,0	20,0	0,9	0,2
Ożarów Maz.	6 680	8,4	12,1	12,3	8,0	0,4	3,6	51,9	3,3
Rybno	12	56,5	0,0	32,1	3,2	0,0	8,2	0,0	0,0
Sanniki	1 354	8,0	0,0	0,1	1,7	0,0	0,4	86,3	3,5
Słubice	2 306	4,3	0,0	0,3	3,9	0,0	1,5	2,1	87,9
Sochaczew (m.)	740	55,1	0,0	4,5	11,5	0,1	22,6	3,8	2,3
Sochaczew (w.)	1 048	56,8	14,0	3,4	7,2	0,0	14,9	0,0	3,8
Stare Babice	5 676	23,6	4,8	2,5	5,4	0,1	1,5	46,1	15,9
Teresin	2 107	33,7	11,1	10,8	7,5	0,3	10,5	19,6	6,5
Ogółem	59 829	17,1	3,9	4,6	6,4	0,3	2,4	38,5	26,8

Źródło: na podstawie danych CODGiK.



Ryc. 4.1. Pokrycie planami miejscowymi według lat uchwalenia dokumentów lub ich zmian.
Źródło: na podstawie danych CODGiK.



Ryc. 4.2. Struktura przeznaczenia terenów w planach miejscowych. Źródło: na podstawie danych CODGiK.

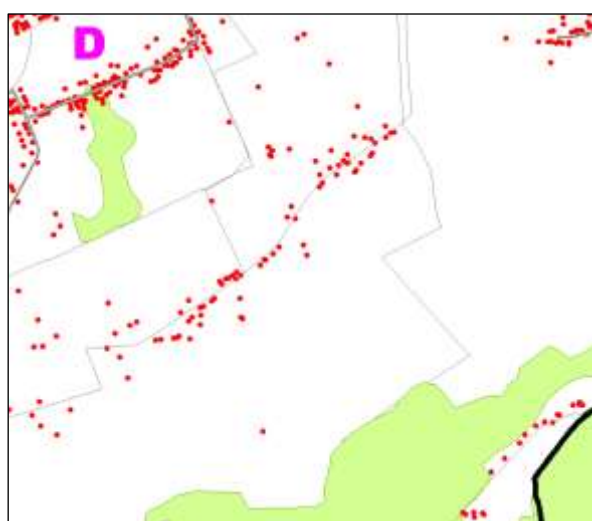
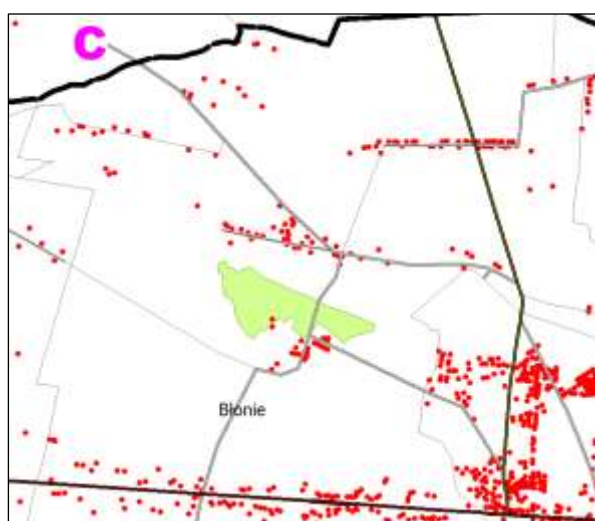
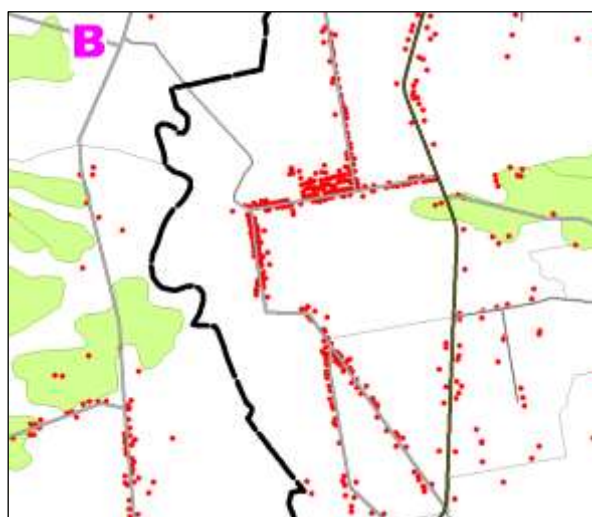
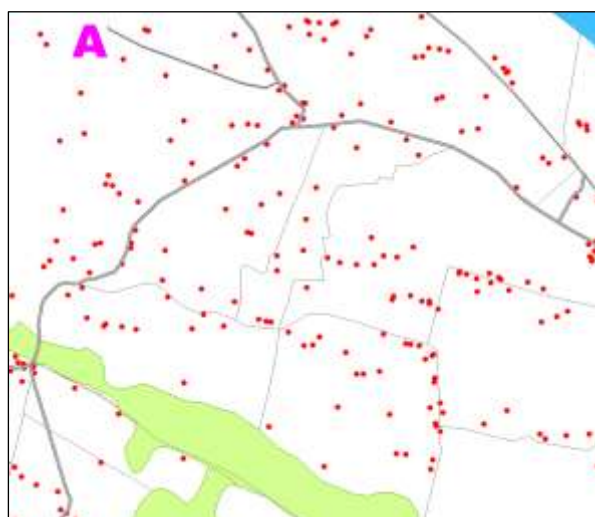
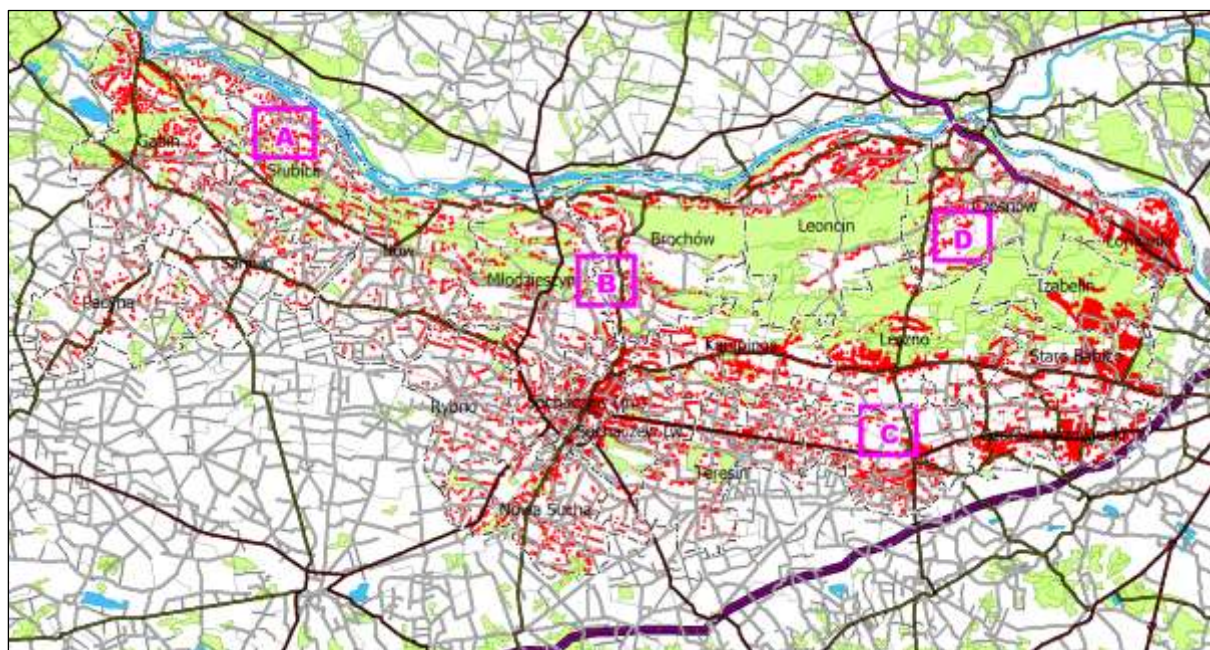
4.4. Charakterystyka istniejącej zabudowy mieszkaniowej

Na terenie 21 analizowanych gmin w BDOT, spośród 130 tys. budynków ogółem, zidentyfikowano 68,9 tys. budynków mieszkalnych (ryc. 4.3). Zdecydowaną większość z nich (66,9 tys., czyli 97%) stanowiły obiekty jednorodzinne. Pozostałą część stanowiły budynki wielorodzinne oraz zbiorowego zamieszkania. Analiza mapy wskazuje na dość powszechne występowanie zabudowy (poza większymi kompleksami leśnymi, zwłaszcza Puszcą Kampinoską). Przykłady w ramach pokazują, że lokalizacja zabudowy jednorodzinnej charakteryzuje się wyjątkowo dużym rozproszeniem. Można bez trudu znaleźć obszary, na których występuje niemal równomierne „pokrycie” domami oddalonymi od siebie w znacznej odległości (karton D – gmina Słubice).

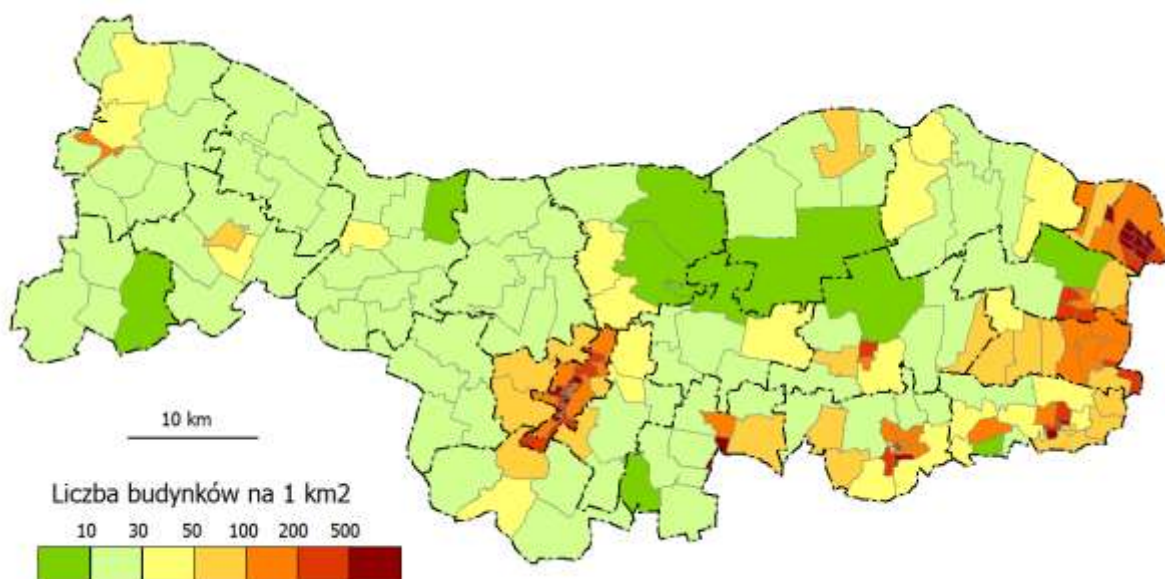
Największe zagęszczenie budynków charakteryzowało miasta (Sochaczew, Łomianki, Ożarów Mazowiecki), gdzie ich liczba w przeliczeniu na 1 ha przekraczała 500 (ryc. 4.4). Na drugim biegunie znajdowały się tereny położone w otulinie Puszczy Kampinoskiej (poniżej 30 budynków na 1 ha). Jeśli dane odnieść do liczby mieszkańców, to wówczas okaże się, że stopień wykorzystania budynków jest niewielki, przynajmniej w świetle zameldowanej liczby mieszkańców (ryc. 4.5). Pomiędzy Puszczą Kampinoską a doliną Wisły można znaleźć wiele rejonów, w których na 1 budynek przypadało poniżej 2 osób na budynek. Nawet na terenach silnie migracyjnych (napływowych), np. w pobliżu Warszawy, wskaźnik ten zazwyczaj nie przekracza 3-3,5 osób. Oznacza to, że domy te zajmują rodziny najczęściej z jednym dzieckiem, czasem z dwoma, a bardzo rzadkie są rodziny wielopokoleniowe. Wyższe wartości wskaźnik osiąga jedynie w miastach, gdzie spotyka się wielorodzinną zabudowę blokową. Ponadto wartości wskaźnika w granicach 3,5-45 osób na 1 budynek charakteryzują zachodni skraj analizowanego obszaru, czyli gminy Gąbin, Słubice, Pacyna i Sanniki.

Budynki pozostają względem siebie w dużym oddaleniu. Aby zbadać to empirycznie, obliczono dla każdego z 68,9 tys. z nich, w jakiej odległości znajduje się najbliższy inny budynek mieszkalny (fragment mapy przedstawiono na ryc. 4.6). Obliczenia wykonano w programie ArcGIS. Zdecydowana większość budynków (82,7%) znajdowała się w oddaleniu do 50 m od najbliższego. Zidentyfikowano też 8,2 tys. budynków o takim wskaźniku w wysokości 50-100 m, 2,9 tys. – w wysokości 100-200 m, 0,6 tys. – 200-300 m oraz 0,3 tys. – powyżej 300 m. Następnie w każdym z 207 rejonów statystycznych obliczono średnią odległość między najbliższymi budynkami (ryc. 4.7) oraz procent budynków, znajdujących się w odległości powyżej 100 m od najbliższego sąsiada (ryc. 4.8).

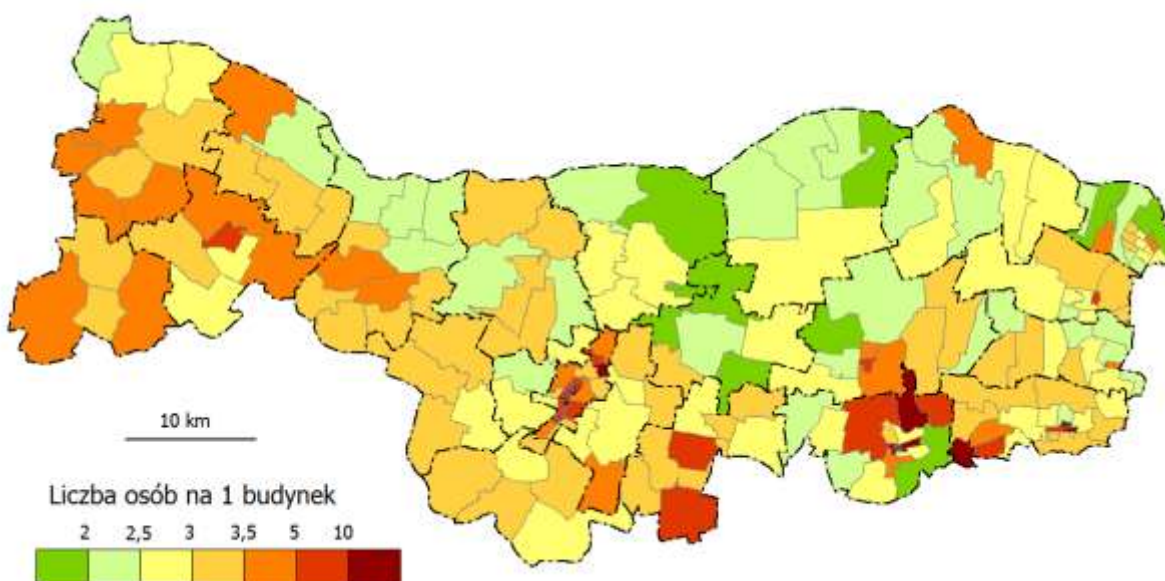
Rozpiętości wskaźników są bardzo duże i świadczą o realnych problemach z obsługą ludności. W najbliższym sąsiedztwie Warszawy rozproszenie nie jest duże i w odległości powyżej 100 m od najbliższego sąsiada znajduje się tylko 2-5% budynków mieszkalnych. Wraz z oddalaniem się od stolicy udział ten rośnie i już w Czosnowie i Leoncinie w niektórych rejonach przekracza poziom 10-15%. Natomiast w Nowej Suchej, Młodzieszynie, a zwłaszcza w Gąbinie, Słubicach i Pacynie jest wiele rejonów, w których powyżej 25% domów znajduje się w odległości powyżej 100 m od najbliższego sąsiada.



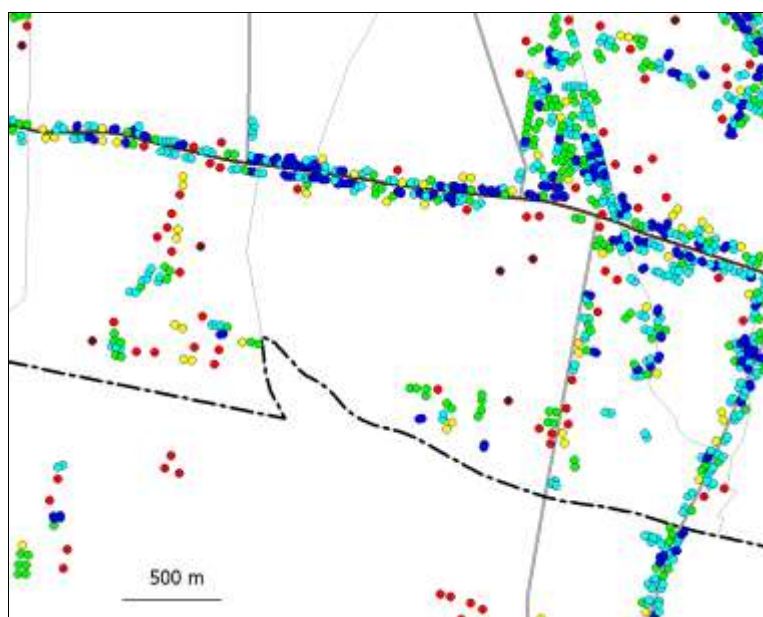
Ryc. 4.3. Rozmieszczenie budynków na tle sieci drogowej, lasów i wód. Źródło: na podstawie BDOT i CLC 2010.



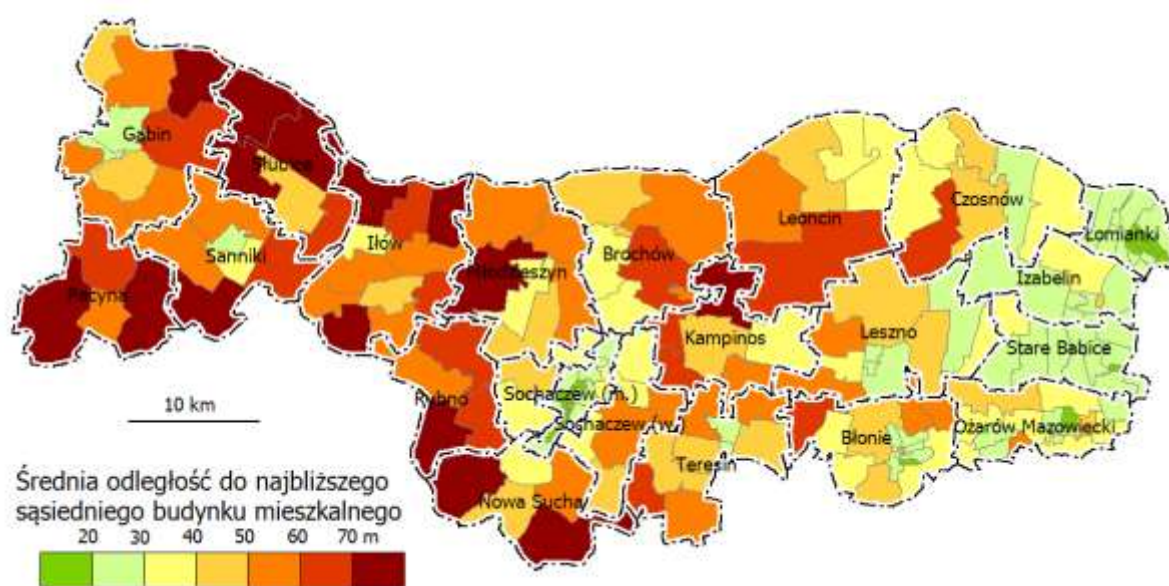
Ryc. 4.4. Gęstość budynków na obszarze analiz (według rejonów spisowych). Źródło: na podstawie BDOT.



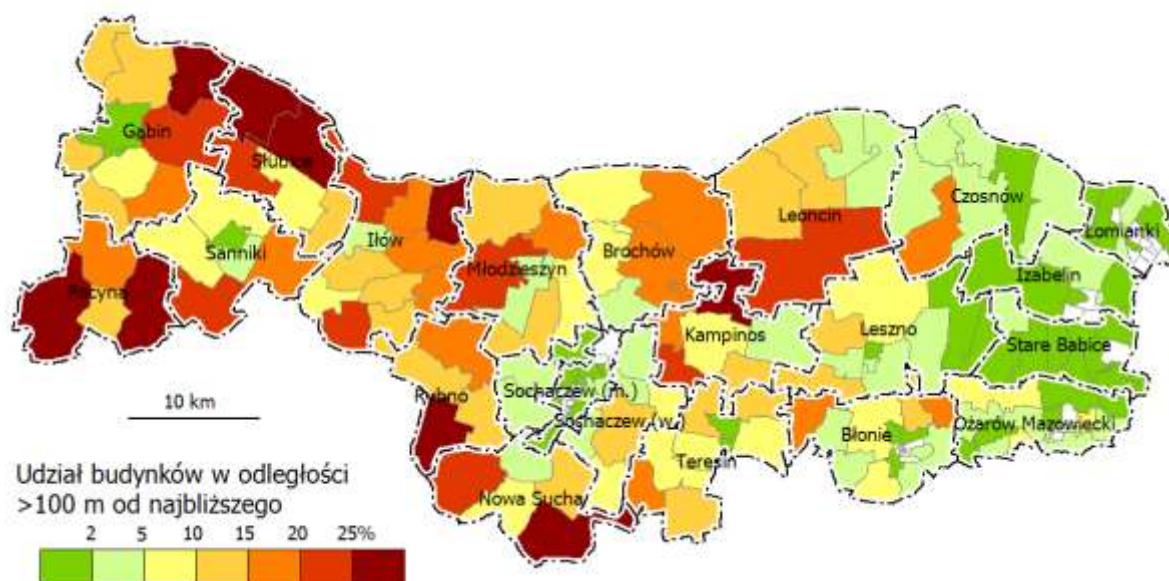
Ryc. 4.5. Liczba zameldowanych mieszkańców przypadająca na 1 budynek mieszkalny na obszarze analiz (według rejonów spisowych). Źródło: na podstawie BDOT.



Ryc. 4.6. Fragment mapy z obliczoną odległością do najbliższego sąsiedniego budynku. Źródło: na podstawie BDOT.



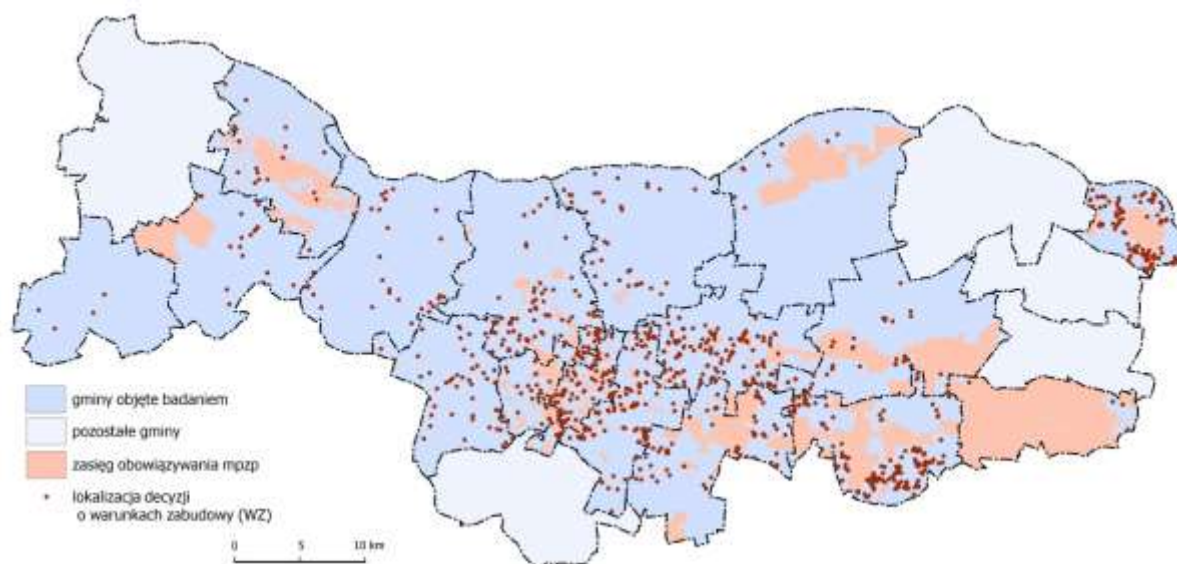
Ryc. 4.7. Średnia odległość do najbliższego budynku mieszkalnego (według rejonów spisowych). Źródło: na podstawie BDOT.



Ryc. 4.8. Udział budynków zlokalizowanych w odległości >100 m od najbliższego sąsiedniego (według rejonów spisowych). Źródło: na podstawie BDOT.

4.5. Lokalizacja decyzji o warunkach zabudowy i prawidłowości presji inwestycyjnej

Do szczegółowej analizy lokalizacji decyzji o warunkach zabudowy (WZ) zebrano i dokonano geokodowania danych z lat 2015-2016 dla 16 gmin: Błonie, Brochów, Iłów, Kampinos, Leoncin, Leszno, Łomianki, Młodzieszyn, Ożarów Mazowiecki, Pacyna, Rybno, Sanniki, Słubice, Sochaczew (gminy miejska i wiejska) oraz Teresin. Lokalizacja wyselekcjonowanych gmin, wydanych decyzji oraz zasięgów obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie tych gmin przedstawiona jest na rycinie 4.9. Informacje przedstawione na mapie wskazują na bardzo zróżnicowany wpływ na ład przestrzenny, jaki mają decyzje o warunkach zabudowy. Biorąc pod uwagę decyzje wydane w latach 2015-2016 nie widać żadnego wyraźnego związku pomiędzy liczbą wydanych decyzji o warunkach zabudowy a procentem powierzchni gminy objętym obowiązującymi planami miejscowymi (Tabela 4.3). Jedynie w przypadku gminy Ożarów Mazowiecki, widać wyraźnie, że kształtowanie ładu przestrzennego poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy ma charakter uzupełniający wobec planów miejscowych. Ale należy pamiętać, że jest to przypadek szczególny, gdyż niemal cała powierzchnia gminy (93,7%) pokryta jest planami miejscowymi. Wobec powyższego nie dziwi fakt, że liczba wydanych decyzji jest znikoma (4). W przypadku pozostałych gmin odsetek powierzchni waha się w zakresie 0-33%, natomiast liczba decyzji w zakresie od 5 (Pacyna) do 224 (Błonie). Może to wskazywać na to, że liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy wynika przede wszystkim z presji inwestycyjnej w danej gminie, a nie z poziomu rozwoju planowania miejscowego w tej jednostce.



Ryc. 4.9. Gminy wybrane do szczegółowej analizy lokalizacji decyzji o warunkach zabudowy wraz z lokalizacją WZ we relacji do zasięgów obowiązywania planów miejscowych

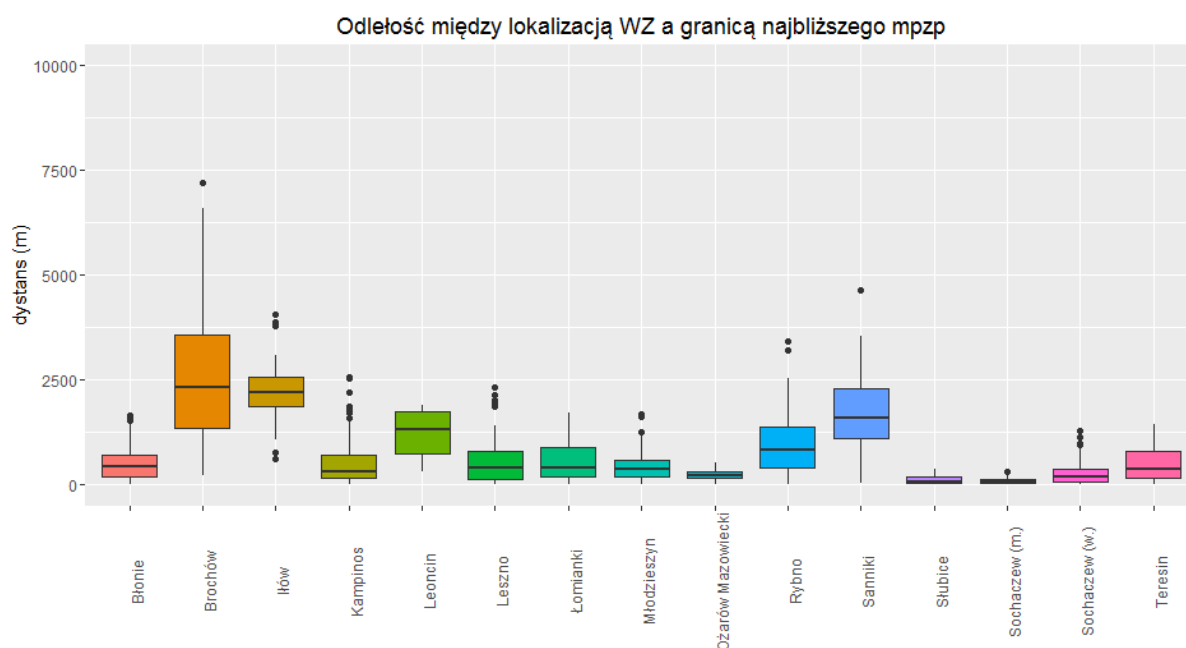
Tabela 4.3. Podstawowe informacje o powierzchni planów miejscowych i decyzji o lokalizacji zabudowy w analizowanych 16 gminach.

Gmina	Powierzchnia planów miejscowych (ha)	Procent powierzchni gminy pokryty planami miejscowymi	Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy (2015-2016)
Błonie	2 795	32,7	224
Brochów	63	0,5	35
Iłów	8	0,1	28
Kampinos	657	7,8	151
Leoncin	3 183	20,1	9
Leszno	3 145	25,1	39
Łomianki	797	20,5	130
Młódzieszyn	622	5,3	84
Ożarów Maz.	6 680	93,7	4
Pacyna	0	0,0	5
Rybno	12	0,2	49
Sanniki	1 354	14,3	18
Słubice	2 306	24,1	19
Sochaczew (m.)	740	28,3	72
Sochaczew (w.)	1 048	11,5	163
Teresin	2 107	24,0	91

Źródło: na podstawie danych WMS.

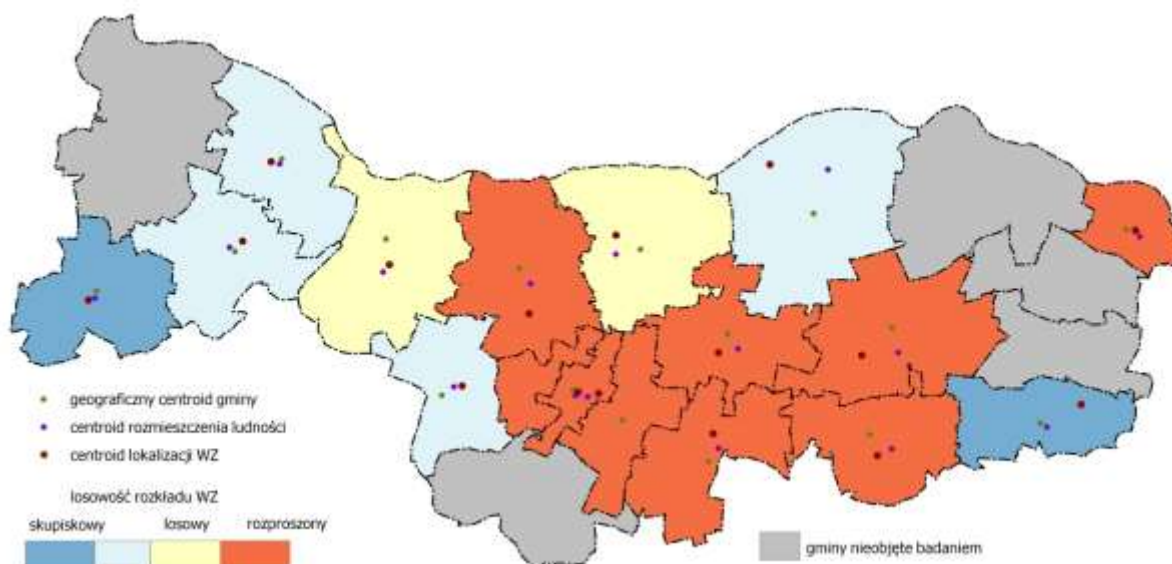
Większość decyzji o warunkach zabudowy wydawanych jest dla terenów położonych w zasięgu mniej niż 1 kilometra od najbliższego obowiązującego planu miejscowego (Ryc. 4.10). Widać też wyraźnie większe zróżnicowanie odległości w przypadku tych gmin, w których pokrycie planami jest stosunkowo niewielkie (Brochów, Iłów, Rybno). Dotyczy to także gminy Sanniki, w której plany miejscowe skoncentrowane są w jednej części (północno-zachodniej), natomiast (stosunkowo nieliczne) decyzje o warunkach zabudowy skoncentrowane są w centralnej i południowo-wschodniej części. Z kolei w przypadku gminy Leoncin zarówno obowiązujące plany miejscowe jak i decyzje o warunkach

zabudowy koncentrują się w północnej, zurbanizowanej części gminy. Zatem, choć pokrycie planami nieznacznie tylko przekracza 20% powierzchni gminy, to odległość pomiędzy lokalizacją decyzji WZ a granicami obowiązujących planów nie przekracza 1,5 km. Ciekawy jest także przypadek gminy Łomianki, gdzie planami pokryte jest całe centrum gminy, natomiast decyzje WZ zlokalizowaną wokół tego obszaru. W przypadku tej gminy zdecydowana większość WZ zlokalizowanych jest w zasięgu kilkuset metrów od granic obowiązujących planów miejscowych.



Ryc. 4.10. Odległość między lokalizacją decyzji o warunkach zabudowy a granicą najbliższego planu miejscowego.

W celu uchwycenia różnic w rozkładach przestrzennych decyzji o warunkach zabudowy przeprowadzono przestrzenne analizy rozkładu decyzji o warunkach zabudowy. Losowość rozkładu przestrzennego decyzji o warunkach zabudowy oceniono z wykorzystaniem statycznej metody analizy najbliższego sąsiedztwa. Poziom centralizacji lokalizacji decyzji WZ określono w oparciu o euklidesowe odległości pomiędzy centralnym punktem (centroidem) lokalizacji decyzji o warunkach zabudowy a centroidem geograficznym (wskaźnik CentGeo) oraz ważonym centroidem rozmieszczenia ludności (CentPop). W tym ostatnim przypadku, do określenia tego centroidu wykorzystano bardzo szczegółowe dane przestrzenne rozmieszczenia ludności, udostępniane przez GUS na poziomie obwodów spisowych. Wyniki przeprowadzonych analiz zaprezentowane są na rycinie 4.11, natomiast zbiorcze statystyki, w tabeli 4.4.



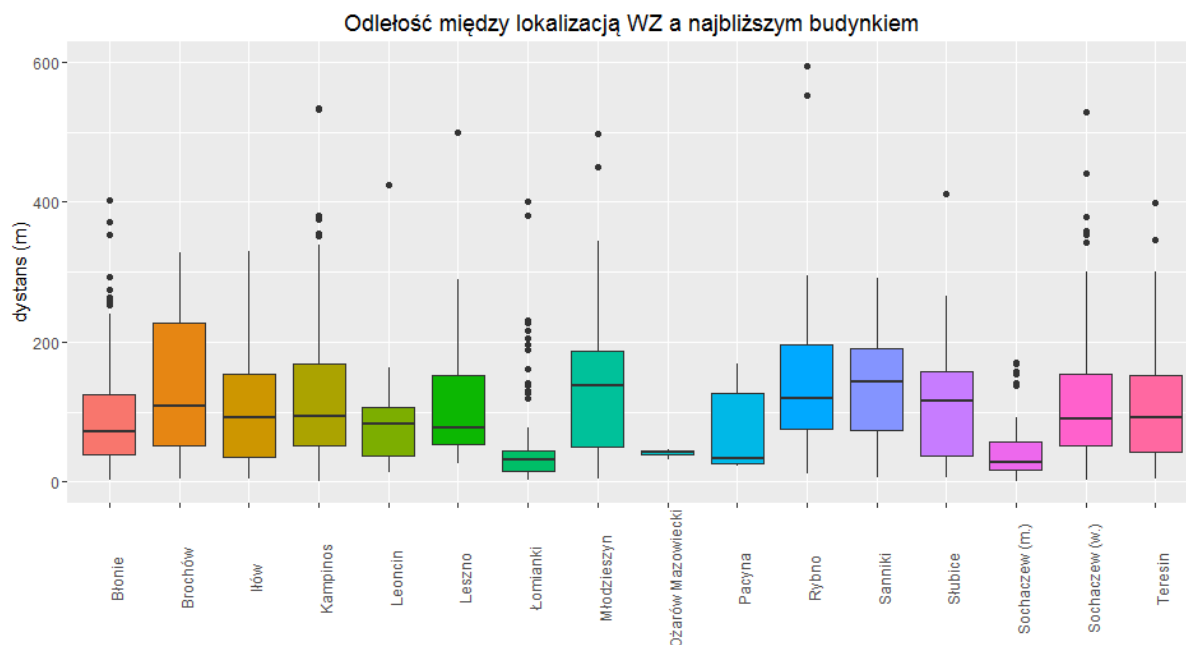
Ryc. 4.11. Analiza losowości rozkładu lokalizacji decyzji o warunkach zabudowy (WZ) i lokalizacja centroidów analizowanych gmin: geograficznego, rozmieszczenia ludności i lokalizacji WZ

Podstawowy wniosek płynący z tych analiz wskazuje na brak wyraźnych prawidłowości. Wśród analizowanych gmin są takie, gdzie przestrzenny rozkład wydanych decyzji o warunkach zabudowy wskazuje na rozkład skupiskowy (*clustering*), jak i rozproszony (*dispersed*). Warto jednak dodać, że w większości gmin o skupiskowym charakterze rozkładu WZ, wyniki nie są statystycznie istotne. Jedynie w przypadku gminy Pacyna oraz Ożarów Mazowiecki skupiskowy charakter rozkładu jest statystycznie istotny, tym niemniej w obu przypadkach liczba wydanych decyzji WZ jest stosunkowo niewielka. W przypadku połowy spośród analizowanych gmin, mamy do czynienia z rozproszonym rozkładem przestrzennym decyzji o warunkach zabudowy.

Podobnie, w analizowanych gminach możemy zaobserwować zarówno równomierny rozkład lokalizacji decyzji WZ (na co wskazują niskie wartości wskaźnika CentGeo), także względem rozmieszczenia ludności (CentPop). Taką sytuację mamy w przypadku gmin o relatywnie dużym pokryciu planami (np. Łomianki, gminy miejska i wiejska Sochaczew, Słubice), jak i tych, gdzie plany miejscowe pokrywają jedynie marginalną powierzchnię gminy (np. Pacyna, Sanniki, Rybno). Podobnie, gminy o wysokich wartościach obu wskaźników centralizacji charakteryzują się zarówno względnie wysokimi (Leoncin, Teresin) jak i bardzo niskimi (np. Młodzieszyn) odsetkami powierzchni gminy pokrytymi planami miejscowymi. Także w tym przypadku ciekawym przypadkiem jest gmina Ożarów Mazowiecki. Duże wartości wskaźników centralizacji wynikają w tym przypadku z faktu, że jedyny większy obszar gminy nie pokryty planami miejscowymi znajduje się w peryferyjnej, wschodniej części gminy. Tam też koncentrują się wydane w ciągu ostatnich dwóch lat decyzje o warunkach zabudowy.

Rycina 4.12 pokazuje rozkład odległości pomiędzy lokalizacją decyzji o warunkach zabudowy a najbliższym budynkiem. Pokazuje ona, że decyzje o warunkach zabudowy są wydawane dla obszarów już wcześniej zabudowanych – średnia odległość nie przekracza 100-150 metrów, a w ponad połowie gmin jest niższa niż 100 metrów. Jedynie pojedyncze

decyzje dotyczyły terenów położonych w odległości kilkuset metrów, przy czym takie odległości zostały odnotowane zarówno w gminach o relatywnie wysokim odsetku pokrycia powierzchni planami miejscowymi (np. Leszno, Leoncin) jak i, co bardziej zrozumiałe, w takich gdzie pokrycie planami jest bardzo niskie (Młodzieszyn Rybno).



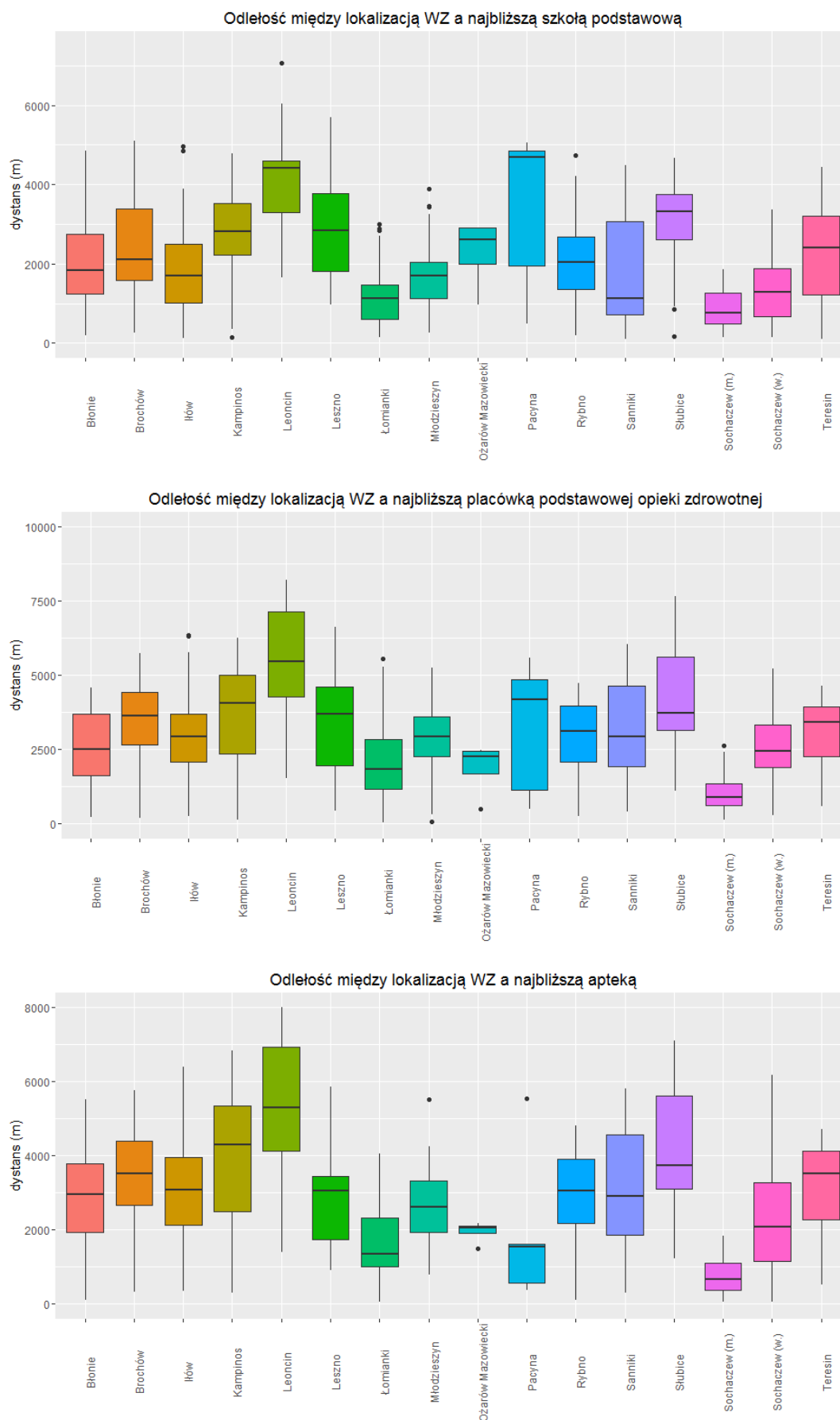
Ryc. 4.12. Odległość między lokalizacją decyzji o warunkach zabudowy a najbliższym budynkiem

Tabela 4.4. Wyniki analizy koncentracji i centralizacji decyzji o warunkach zabudowy w gminach

gmina	liczba decyzji WZ	Wyniki analizy najbliższego sąsiedztwa					odległość między centroidem lokalizacji WZ a centroidem:	
		średnia odległość (m):		Współczynnik NNI	z-score	p-value	geograficznym (CentGeo)	ważonym rozmieszczenia ludności (CentPop)
		obserwowana	oczekiwana					
Pacyna	5	2444	985	2,48	6,34	0	0,96	0,56
Sanniki	18	861	905	0,95	-0,4	0,6877	0,96	1,09
Leoncin	9	878	792	1,11	0,62	0,5324	4,99	4,44
Słubice	19	1223	1036	1,18	1,5	0,1331	0,84	0,68
Sochaczew	72	241	318	0,76	-3,94	0,0001	0,38	0,81
Brochów	35	618	764	0,81	-2,16	0,0309	2,15	1,43
Iłów	28	730	931	0,78	-2,19	0,0284	1,99	0,72
Młodzieszyn	83	366	524	0,7	-5,29	0	3,56	2,32
Rybno	49	663	664	1	-0,03	0,9775	1,69	0,6
Sochaczew	165	258	503	0,51	-11,92	0	1,94	1,77
Teresin	90	267	508	0,53	-8,66	0	2,1	1,16
Błonie	224	120	350	0,34	-18,83	0	1,72	1,22
Kampinos	151	188	289	0,65	-8,21	0	1,62	1,53
Leszno	39	316	777	0,41	-7,09	0	3,15	2,8
Łomianki	130	129	268	0,48	-11,32	0	0,72	0,54
Ożarów Maz.	4	3649	1162	3,14	8,19	0	3,42	3,13

Ostatnia część analizy miała na celu sprawdzenie w jaki sposób decyzje o warunkach zabudowy zlokalizowane są względem sieci podstawowych usług publicznych. Wzięto pod uwagę jedynie wybrane, podstawowe usługi publiczne o najniższym stopniu centralizacji, czyli takie do których dostęp powinien być najłatwiejszy, optymalnie – w zasięgu spaceru. Z tego też względu uwzględniono odległość w linii prostej (euklidesową) a nie – z uwzględnieniem sieci drogowej. Do analiz wybrano trzy rodzaje placówek: apteki, przychodnie (podstawowa opieka zdrowotna – POZ) oraz szkoły podstawowe.

Jedynie w przypadku gminy miejskiej Sochaczew, odległość pomiędzy lokalizacją decyzji o warunkach zabudowy była akceptowalna, z punktu widzenia pieszego (w większości przypadków – poniżej 1 km) i to w przypadku wszystkich trzech rodzajów usług. W przypadku pozostałych gmin, także miejskich, odległości te były znaczne. W skrajnym przypadku oscylowały lub wręcz przekraczały odległość 5 kilometrów, przy czym dotyczyło to w równym stopniu gmin o bardzo niskim jak i względnie wysokim poziomie pokrycia planami miejscowymi (np. gminy Pacyna, ale także Leoncin). Widać zatem, że w przypadku ograniczonej polityki przestrzennej (a w zasadzie jej braku) wynikającej z wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, a nie prowadzonej za pomocą planów miejscowych, mieszkańcy będą cierpieć w wyniku organicznej dostępności podstawowych usług publicznych. Można się spodziewać, że w przyszłości będzie to ich zmuszać do regularnego korzystania z indywidualnego transportu samochodowego, co z kolei będzie się niekorzystnie odbijać na jakości życia w tych gminach (czas spędzany w podróży, hałas i zanieczyszczenie powietrza, zależność od samochodu osobowego itd.).



Ryc. 4.13. Odległość między lokalizacją decyzji o warunkach zabudowy a najbliższymi placówkami usług publicznych

4.6. Chłonność demograficzna

Dla potrzeb opracowania przygotowano kilkustopniową procedurę analityczną. Zdecydowano, że obliczenia wykonane zostaną dla każdego z 207 rejonów statystycznych, gdyż dla tych jednostek posiadano dane o zameldowanej liczbie ludności. Następnie w tych jednostkach najpierw obliczono powierzchnie, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową. W drugiej kolejności w rejonach statystycznych zliczono dane, wykorzystywane w obliczeniach, tj. liczbę budynków mieszkalnych oraz ich powierzchnię (z uwzględnieniem kondygnacji). Nie różnicowano zabudowy na jednorodzinnej i wielorodzinnej, gdyż na badanym obszarze ta ostatnia stanowiła mało istotną część, a cała uwaga była skupiona na obszarach zabudowy jednorodzinnej. Warto tu zwrócić uwagę, że uwzględnienie zabudowy wielorodzinnej w kilku jednostkach statystycznych (śródmieścia Sochaczewa, Ożarów Mazowieckiego i in.) zwiększyłoby wprawdzie jeszcze lokalnie wartości chłonności, ale metodologicznie byłoby trudne do interpretacji, ze względu na dużą mozaikę użytkowania terenu na tych obszarach. Ponadto przyjmowano inne uproszczenia: ponieważ dysponowano danymi o obrysach budynków, przyjęto, że 85% ich powierzchni stanowi „powierzchnia użytkowa mieszkań” (PUM).

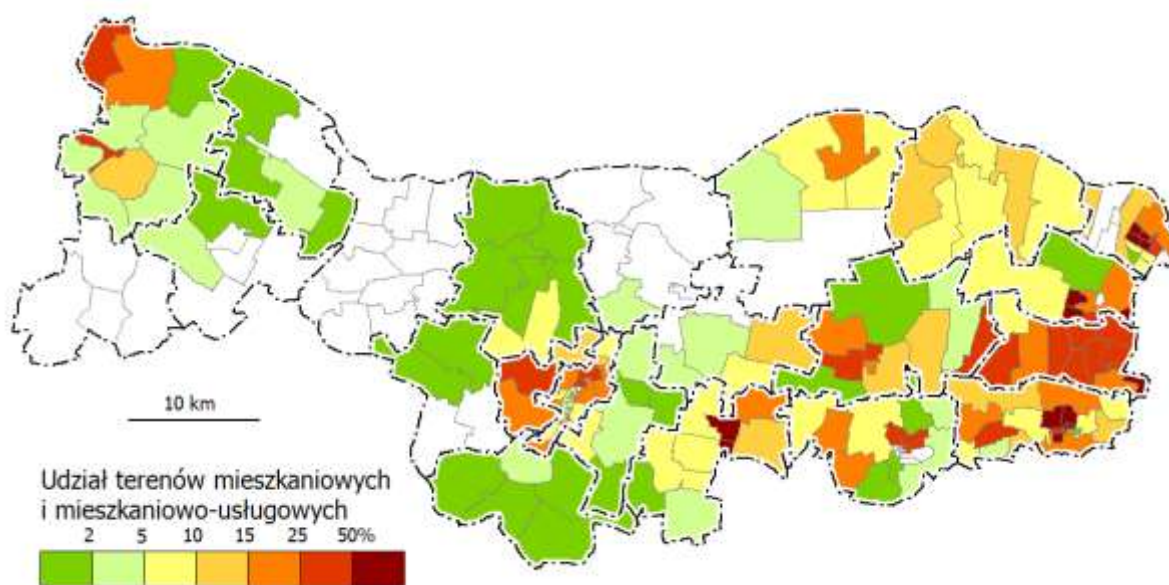
Po zebraniu danych chłonność demograficzną obliczano w następujący sposób. Najpierw na terenach mieszkaniowych i mieszkaniowo-usługowych obliczano potencjalną chłonność demograficzną, przyjmując ostrożnie wskaźniki 20 osób na 1 ha terenu mieszkaniowego. Daje to np. 5 działek o powierzchni 2.000 m², na których można wybudować odpowiednio 5 domów jednorodzinnych z przeciętną liczbą 4 osób w gospodarstwie domowym (rodzinie) lub 10 działek o powierzchni 1.000 m² (10 domów, po 2 osoby w rodzinie/gospodarstwie domowym). W kolejnym kroku odliczano liczbę zameldowanych mieszkańców, czyli „wykorzystaną” chłonność przez istniejącą zabudowę. Ostateczne wyniki przedstawiono na mapach oraz zagregowano w tabeli według gmin (tabela 4.3).

Prezentowana metodyka stanowi uproszczony sposób postępowania w celu obliczenia potencjalnej (możliwej do wykorzystania) chłonności demograficznej. W celu dokładniejszego oszacowania wolnych terenów, mogących być wykorzystanymi pod zabudowę mieszkaniową, należałoby przeprowadzić bardziej dokładną analizę lokalizacji budynków względem istniejących działek katastralnych, jak też wykorzystać dane o rzeczywistym użytkowaniu przez mieszkańców, np. poprzez wykorzystanie danych adresowych PESEL. Dane te na poziomie jednostkowym nie są dostępne publicznie¹⁶.

¹⁶ Szczegółowa metodologia wyznaczania chłonności w kontekście obszarów urbanizacji została ostatnio przedstawiona przez M. Świetlika, 2016, w artykule „*Bilans zapotrzebowania na tereny w nowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*”, zawartym w monografii „*Studium gminy od nowa. Zmiany w prawie od 2016 roku*” (s. 58-68), wydanej przez Towarzystwo Urbanistów Polskich. Zawiera ona 10 kroków postępowania, dotyczących określenia i delimitacji: 1. Wydzielenia funkcjonalno-przestrzennych; 2. Inwentaryzacji urbanistycznej; 3. Standardów zabudowy; 4. Bilansu potrzeb terenowych; 5. Możliwości intensyfikacji; 6. Potencjalnych terenów rozwoju; 7. Rozmieszczenia terenów; 8. Przygotowania terenów; 9. Możliwości budżetowych; 10. Weryfikacji potrzeb (por. też: www.tup.org.pl/download/O_Warszawa/konf30_05_16/Swietlik.pdf).

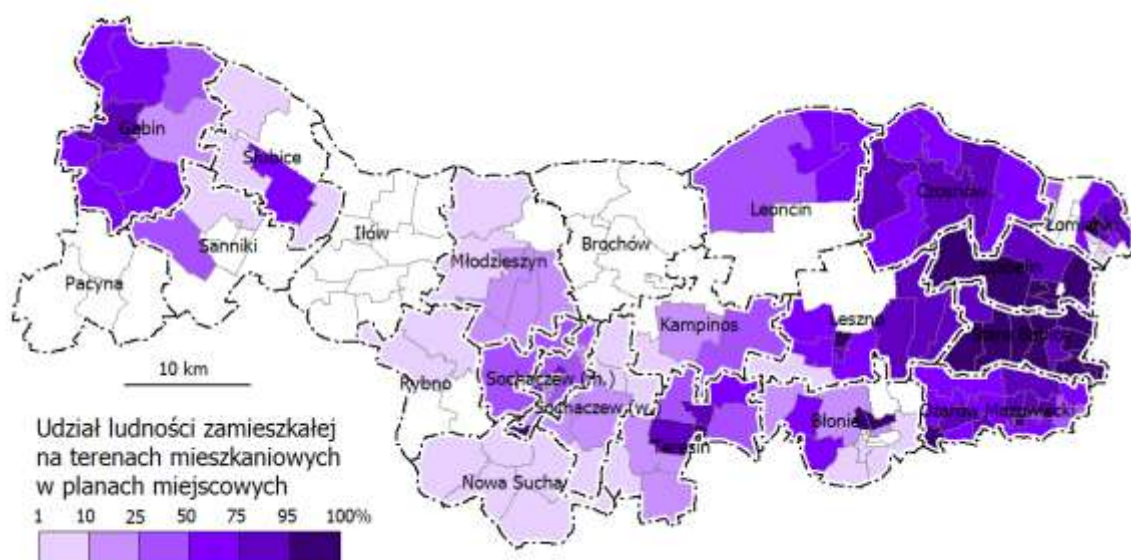
W ostatniej kolejności dokonano porównań pomiędzy terenami mieszkaniowymi w planach miejscowych, obliczoną tam liczbą ludności (według szacunków na podstawie PUM) a ludnością zamieszkałą w budynkach poza planami miejscowymi.

Udział terenów mieszkaniowych w planach miejscowych przedstawia ryc. 4.13. Widać wyraźnie, że dotyczy to przede wszystkim obszarów leżących w pobliżu Warszawy. W takich gminach, jak Stare Babice i Ożarów Mazowiecki pod zabudowę przeznaczane jest powyżej 1/4, a niekiedy nawet ponad połowa powierzchni obejmowanej przez te dokumenty planistyczne.



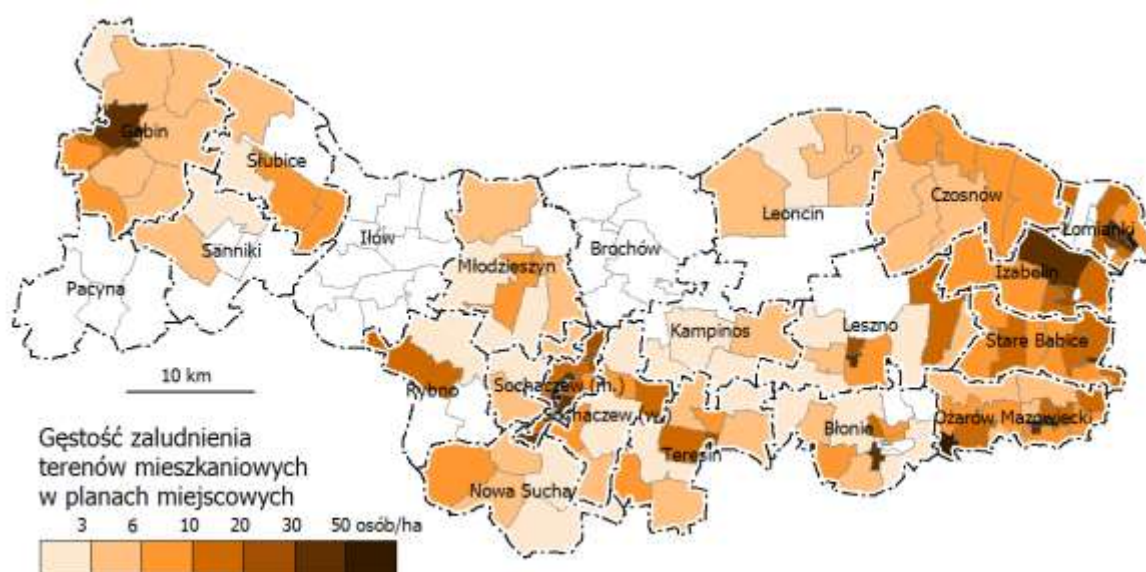
Ryc. 4.13. Udział terenów mieszkaniowych w planach miejscowych według rejonów statystycznych.
Źródło: na podstawie danych CODGIK.

Wyniki obliczeń, w tym dotyczących kroków pośrednich zawiera tabela 4.3. W badanych gminach powierzchnię terenów mieszkaniowych obliczono na 12,6 tys. ha. Oszacowano, że mieszka na nich 104,0 tys. osób. Stanowi to 44,8% całkowitej populacji analizowanych gmin, a wskaźnik ten waha się od zera (gminy Iłów i Pacyna nie posiadające planów miejscowych) do ponad 90% (Stare Babice i Izabelin, posiadające 100% pokrycia planistycznego, a na których część zabudowy mieszkaniowej jest zlokalizowana na terenach o innych funkcjach, np. rolniczych; chodzi tu m.in. o zabudowę zagrodową). Oszacowanie udziału ludności na obszarach objętych planami miejscowymi (na terenach mieszkaniowych) zawiera ryc. 4.14.



Ryc. 4.14. Szacunek udziału ludności zamieszkałej na obszarach objętych planami miejscowymi według rejonów statystycznych. Źródło: na podstawie danych CODGiK.

Oszacowana faktyczna gęstość zaludnienia na terenach wskazanych w planach jako mieszkaniowe jest bardzo niska i wynosi średnio zaledwie nieco ponad 8 osób na 1 ha. Oznacza to, że tereny te można zabudować 3-4 krotnie gęściej – jeśli przyjmować za optymalny wskaźnik nasycenia w wysokości 25-32 osób/ha. Warto też zwrócić uwagę, że w niektórych miejscach wskaźniki te są znacznie wyższe – w niektórych rejonach statystycznych odnotowano wartości ok. 50 osób/ha w zabudowie jednorodzinnej, np. w rejonie Izabelina, Starych Babic i Łomianek (ryc. 4.15). Dodatkowa kwerenda materiałów teledetekcyjnych (ortofotomap) nie wskazuje, aby były to tereny przegęszczane, ze szkodą dla jakości życia. Tak więc przyjmowany „ostrożnościowy” wskaźnik chłonności demograficznej w wysokości 30 osób/ha można uznać za całkowicie uzasadniony i nie wymagający korekty w dół.



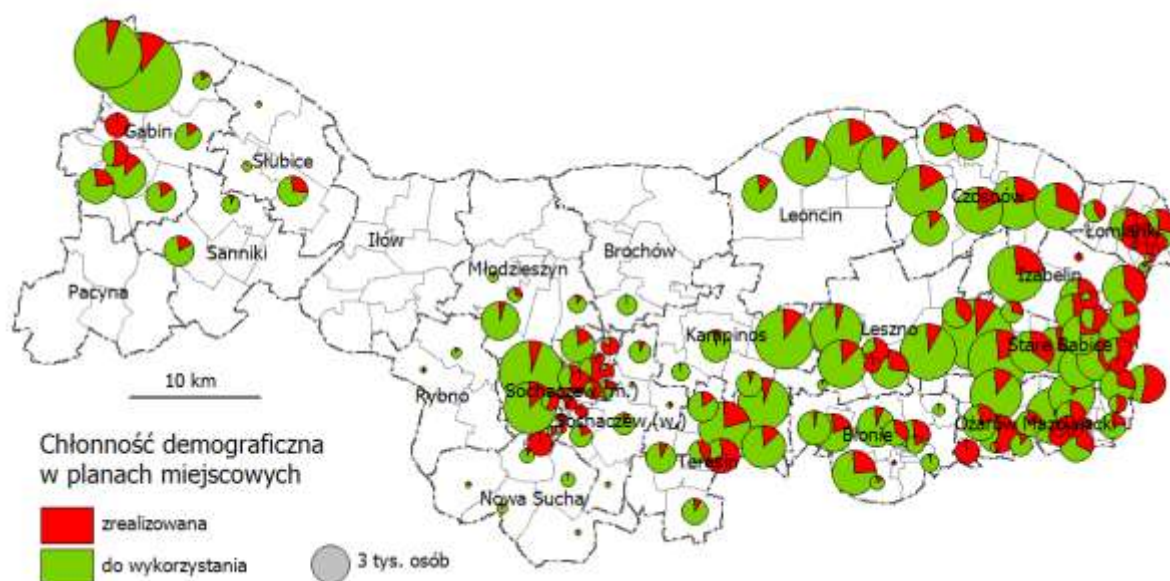
Ryc. 4.15. Gęstość zaludnienia terenów mieszkaniowych w planach miejscowych. Źródło: na podstawie danych CODGiK.

Tabela 4.3. Wyniki szacunku chłonności demograficznej w planach miejscowych (dane zagregowane z gmin).

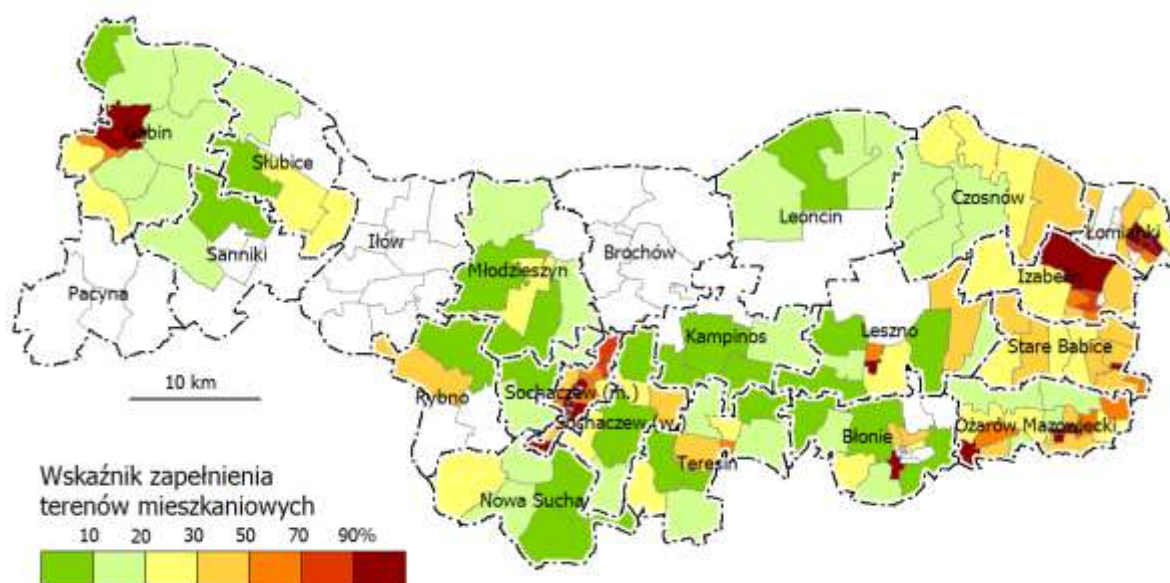
Gmina	Tereny mieszkaniowe w planach miejscowych				Chłonność demograficzna (liczba osób)			Krotność chłonności ogółem w stosunku do ludności zameldowanej w gminie
	ha	szacunkowa liczba mieszkańców		gęstość zaludnie- nia (osób/ha)	ogółem	do wykorzy- stania	% zapeł- nienia	
		ogółem	jako % populacji gminy					
Błonie	770	4 314	20,7	5,6	23 113	18 799	18,7	0,9
Brochów	53	0	0,0	0,0	1 580	1 580	0,0	0,4
Czosnów	1 107	7 092	75,4	6,4	33 207	26 115	21,4	2,8
Gąbin	1 323	7 131	65,0	5,4	39 697	32 566	18,0	3,0
Itów	–	–	–	–	–	–	–	–
Izabelin	820	9 636	94,3	11,8	24 596	14 960	39,2	1,5
Kampinos	438	1 180	28,0	2,7	13 136	11 955	9,0	2,8
Leoncin	689	2 777	51,7	4,0	20 680	17 903	13,4	3,3
Leszno	1 316	7 060	72,7	5,4	39 470	32 410	17,9	3,3
Łomianki	511	12 090	50,6	23,7	15 320	3 230	78,9	0,1
Młodzieszyn	188	487	8,7	2,6	5 639	5 152	8,6	0,9
Nowa Sucha	53	145	2,3	2,7	1 593	1 448	9,1	0,2
Ożarów Maz.	1 368	16 710	82,5	12,2	41 044	24 334	40,7	1,2
Pacyna	–	–	–	–	–	–	–	–
Rybno	7	29	0,8	4,2	211	182	13,7	0,1
Sanniki	108	492	7,6	4,6	3 231	2 739	15,2	0,4
Słubice	99	745	16,1	7,6	2 957	2 211	25,2	0,5
Sochaczew (m)	408	9 303	24,4	22,8	12 228	2 925	76,1	0,1
Sochaczew (w)	742	2 369	24,4	3,2	22 253	19 884	10,6	2,0
Stare Babice	1 614	16 461	96,9	10,2	48 427	31 966	34,0	1,9
Teresin	945	5 949	52,6	6,3	28 347	22 399	21,0	2,0
Ogółem	12 558	103 972	44,8	8,3	376 728	272 756	27,6	1,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych opisanych w tekście

W tabeli 4.3 przedstawiono też dwa wskaźniki, związane z wykorzystaniem terenów mieszkaniowych oraz z dotychczasowym zaludnieniem gminy. Pierwszy z nich pokazuje stopień nasycenia inwestycjami mieszkaniowymi w stosunku do dotychczasowego stanu zagospodarowania. W poszczególnych gminach wskaźnik ten waha się od 0 do 100 procent, przyjmując średnią wartość na poziomie 27,6%. Zróżnicowanie przedstawiono też w układzie rejonów statystycznych w wartościach bezwzględnych (ryc. 4.16) oraz w stosunku do całkowitej chłonności (ryc. 4.17).



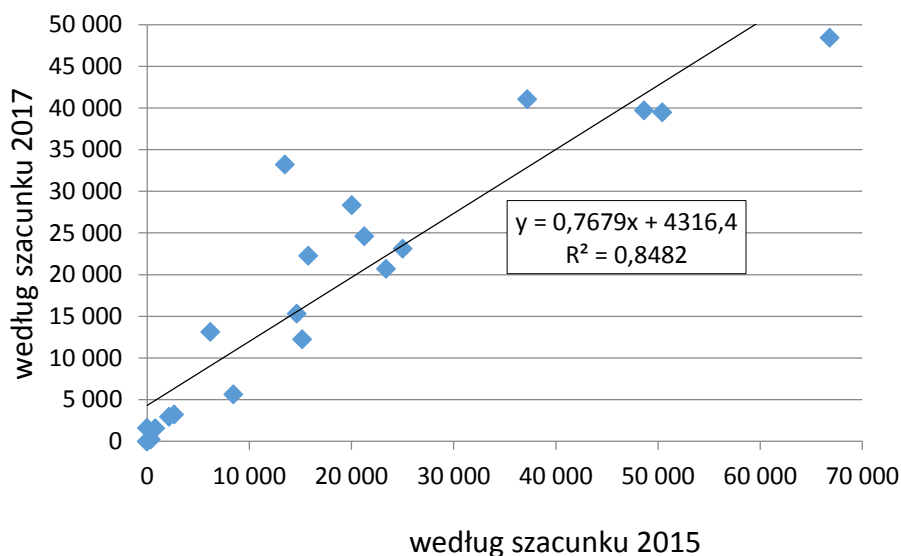
Ryc. 4.16. Bezwzględne wartości chłonności demograficznej w podziale na obszary już zabudowane i możliwe do wykorzystania. Źródło: na podstawie danych CODGiK.



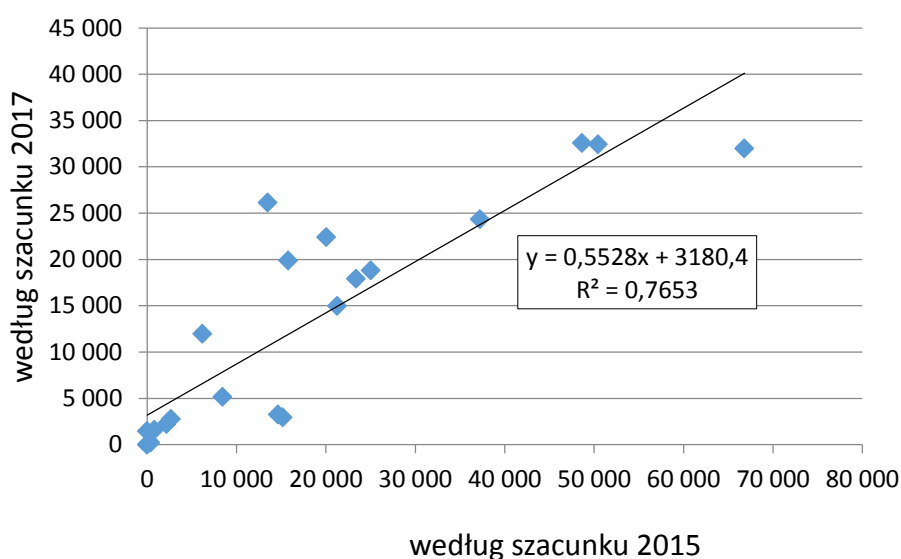
Ryc. 4.17. Wskaźnik zapełnienia terenów mieszkaniowych w planach miejscowych. Źródło: na podstawie danych CODGiK.

Porównanie obliczonego szacunku z wcześniej obliczoną chłonnością dla zabudowy jednorodzinnej generalnie potwierdza prawidłowość metodologii przyjętej w 2015 r. (ryc. 4.18). Największe różnice dotyczą Czosnowa, w którym w 2015 r. obliczono chłonność na poziomie dwukrotnie mniejszym, niż w przypadku obecnego szacunku. Wynikało to z przyjętych założeń, w których gminy wiejskie miały niższe wskaźniki jednostkowe chłonności. Natomiast porównanie obliczonej w 2015 r. chłonności pokazuje, że tamten szacunek można traktować w przybliżeniu jako około 60% wolnych zasobów do wykorzystania (ryc. 4.19). Gdyby relacje były w całej Polsce takie same we wszystkich planach miejscowych, jak na analizowanym obszarze 21 gmin, wówczas chłonność

(pojemność) demograficzna w planach miejscowych poza już istniejącą zabudową wyniosłaby 60% x 58 mln = ok. 35 mln osób.



Ryc. 4.18. Porównanie szacunków chłonności wykonanych w 2015 r. i obecnie.



Ryc. 4.19. Porównanie szacunku z 2015 r. w stosunku do wolnych terenów mieszkaniowych w planach miejscowych (aktualny szacunek).

4.7. Wnioski

Analizy dowiodły stosunkowo silnych procesów rozpraszania zabudowy. Charakteryzują się one oddaleniem lokalizacji nowej zabudowy od zwartych kompleksów osadniczych, pozostawianiem pustych, ekstensywnych przestrzeni między budynkami, brakiem geometrycznego uporządkowania lokalizacji domów, bezładem przestrzennym. Zaobserwowano prawidłowość polegającą na wzroście tego rozpraszania wraz z oddalaniem się od Warszawy.

Wykazano, że potencjalna, niezagospodarowana chłonność (pojemność) terenów mieszkaniowych w istniejących planach miejscowych w zabudowie jednorodzinnej wynosi około 60%. Powoduje to dużą nadpodaż gruntów „zaplanowanych”, tj. trudnych do konwersji na inne tereny, np. powrotu do stanu sprzed uchwalenia planu miejscowego. Gdyby przyjmować w całym kraju podobne relacje, jak stwierdzone w analizowanych gminach, wolne tereny w planach miejscowych dla zabudowy jednorodzinnej mogą osiągać wysokość 21 mln osób (przy założeniu całkowitej chłonności wyliczonej w roku 2014 dla terenów zabudowy jednorodzinnej na 33,7 mln mieszkańców oraz zakładając proporcjonalny wzrost tej chłonności w stosunku do nowouchwalonych planów miejscowych w całym 2015 r.).

5. PLANOWANIE MIEJSCOWE A WYDATKI GMIN NA INFRASTRUKTURĘ

5.1. Założenia, cele i metody badań

Badanie ma odpowiedzieć na pytanie, jaka jest skala ekonomiczna wydatków i inwestycji lokalnych związanych z infrastrukturą oraz w jakim stopniu procesy inwestycyjne są skorelowane z pokryciem planistycznym. Wyłania się tu kilka grup zagadnień, związanych z prowadzeniem gospodarki przestrzennej w gminach. Po pierwsze, jest to fundamentalny problem ekonomiczny, związany z efektywnością finansową i potrzebami rozwoju lokalnego, mających kluczowy wpływ na jakość życia i warunki prowadzenia działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza na dostępność do różnego rodzaju usług, poziom wyposażenia infrastrukturalnego oraz realizację rozwoju zrównoważonego w aspekcie ochrony środowiska. Po drugie, jest to ważny problem prawny, związany z usytuowaniem publicznych procesów inwestycyjnych w systemie planowania przestrzennego gminy. Jest to szczególnie istotny aspekt w sytuacji, gdy dla dużej liczby gmin pokrycie planistyczne jest niewystarczające, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie będąc aktem planowania miejscowego nie zapewnia właściwej i racjonalnej polityki lokalizacyjnej. W materiale informacyjnym Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r. („Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego”) wręcz stwierdza się, że „dolegliwą słabością studium jest także brak obligatoryjnego powiązania ustaleń studium z prognozowaniem nakładów infrastrukturalnych niezbędnych dla realizacji jego ustaleń. Prostą konsekwencją braku takiej zależności jest brak zgodności w sferze realizacji inwestycji z polityką przestrzenną gminy”.

Wykonanie badań było uzależnione od dostępności danych statystycznych związanych z wydatkami inwestycyjnymi. Istnieją tutaj trzy potencjalne źródła danych:

1) dane z prognoz finansowych do uchwalanych planów miejscowych. Z założenia dotyczą one tylko części obszaru kraju (29,2% pokrycia planistycznego w końcu 2015 r.) i są one zresztą przedmiotem innej części niniejszej „Analizy...” (rozdział 3) i z tego powodu nie były brane pod uwagę;

2) dane o wydatkach budżetów gmin, pochodzące z ogólnej sprawozdawczości samorządów dla GUS, które mają jednak pewne ograniczenia metodologiczne, związane z klasyfikacją wydatków budżetowych (o czym mowa dalej);

2) dane możliwe do pozyskania z poszczególnych gmin, ale byłoby to zadanie niezwykle czasochłonne, jak też niemożliwe do realizacji dla większej liczby gmin, zapewniającej reprezentatywność statystyczną.

Co do zasady, wszystkie wydatki związane z infrastrukturą, zarówno dotyczące utrzymania istniejącej, jak też realizowanej od nowa infrastruktury i ponoszone w gminie są zlokalizowane geograficznie (terytorialnie), więc tym samym mogą być przedmiotem zainteresowania z punktu widzenia polityki przestrzennej. W praktyce typowe wydatki

infrastrukturalne dotyczą kilku największych działów gospodarczych, związanych z gospodarką wodno-ściekową, transportem (zarówno w sensie infrastruktury, jak i taboru), edukacją i opieką społeczną. Występuje silne zróżnicowanie nakładów bieżących i inwestycyjnych w tym zakresie w zależności od hierarchii osadniczej, profilu funkcjonalnego gminy i możliwości finansowych samorządów.

Z powyższych względów w badaniu wykorzystano dane ze sprawozdawczości ogólnej gmin, dostępne poprzez Bank Danych Lokalnych GUS. Dane są dostępne w postaci klasyfikacji, jak w Tabeli 5.1. Z wstępnej analizy danych wynika, że wydatki na 5 „najwartościowszych” działów (801 – Oświata i wychowanie, 600 – Transport i łączność, 852 – Pomoc społeczna, 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska oraz 750 – Administracja publiczna) wyniosły 78,0% wszystkich wydatków spośród sumarycznego budżetu w wysokości 155,8 mld zł w 2015 r.

Poważną trudnością metodologiczną jest wyodrębnienie typowych wydatków na infrastrukturę, związanych z bieżącą i inwestycyjną aktywnością samorządów. Przykładowo wydatki bieżące w dziale „Oświata i wychowanie” dotyczą zarówno wynagrodzeń dla nauczycieli, jak też utrzymania infrastruktury szkolnej. Wprawdzie dostępne dane są zdezagregowane w tym akurat dziale, ale kolejny podział na rozdziały w postaci „zakup materiałów i usług” nie umożliwia wyodrębnienia typowych wydatków infrastrukturalnych, związanych z remontami (paragraf 427 – „Zakup usług remontowych”), gdyż dane są agregowane z zakupem energii, materiałów i wyposażenia, pomocy naukowych i dydaktycznych, środków żywności, leków i in. Dodatkowo kwestie remontów i bieżącego utrzymania, np. odśnieżania, konserwacji budynków, itp. komplikuje fakt, że część zleceń jest kierowana do osób fizycznych, co jest klasyfikowane jeszcze w innych działach¹⁷.

Z powyższych powodów zdecydowano, że analizy będą wykonane dla następujących agregacji:

a) wydatków majątkowych inwestycyjnych ogółem z wszystkich działów – jako odzwierciedlających poziom inwestowania w cele rozwojowe – wydatki te wyniosły w 2015 roku 26,4 mld zł, czyli 17,0% wszystkich wydatków gmin;

b) dla zsumowanych działów klasyfikacji budżetowej „Transport i łączność” oraz „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” ogółem – jako najbardziej odpowiadających tym elementom zagospodarowania, które są związane z oddziaływaniem na duże powierzchnie (sieci drogowe, sieci wodociągowo-kanalizacyjne itp. oraz obszarowy na ogół charakter ochrony środowiska). Wydatki te – inwestycyjne i bieżące, wyniosły w 2015 roku 35,5 mld zł, co stanowiło 22,9% wszystkich wydatków budżetowych gmin, zarówno bieżących, jak też inwestycyjnych;

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. 2010 r. Nr 38, poz.207, z późn. zm.).

Tabela 5.1. Wydatki budżetów gmin w 2015 r. według działów klasyfikacji budżetowej

Dział	Wydatki budżetów gmin w 2015 r.	
	mln zł	%
Dział 010 - Rolnictwo i łowiectwo	2 778	1,8
Dział 020 - Leśnictwo	29	<0,1
Dział 050 - Rybołówstwo i rybactwo	25	<0,1
Dział 100 - Górnictwo i kopalnictwo	1	<0,1
Dział 150 - Przetwórstwo przemysłowe	30	<0,1
Dział 400 - Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	534	0,3
Dział 500 - Handel	18	<0,1
Dział 550 - Hotele i restauracje	1	<0,1
Dział 600 - Transport i łączność	22 004	14,1
Dział 630 - Turystyka	324	0,2
Dział 700 - Gospodarka mieszkaniowa	6 971	4,5
Dział 710 - Działalność usługowa	1 058	0,7
Dział 720 - Informatyka	251	0,2
Dział 730 - Nauka	1	<0,1
Dział 750 - Administracja publiczna	13 330	8,6
Dział 751 - Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	279	0,2
Dział 752 - Obrona narodowa	1	<0,1
Dział 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	0,04	<0,1
Dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 612	1,7
Dział 756 - Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	9	<0,1
Dział 757 - Obsługa długu publicznego	1 702	1,1
Dział 758 - Różne rozliczenia	1 719	1,1
Dział 801 - Oświata i wychowanie	51 536	33,1
Dział 803 - Szkolnictwo wyższe	23	<0,1
Dział 851 - Ochrona zdrowia	1 616	1,0
Dział 852 - Pomoc społeczna	21 111	13,6
Dział 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1 455	0,9
Dział 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	3 111	2,0
Dział 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	13 528	8,7
Dział 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	5 443	3,5
Dział 925 - Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	136	0,1
Dział 926 - Kultura fizyczna	4 132	2,7
Ogółem	155 769	100,0

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

c) dla wybranych 4 częściowo rozłącznych kategorii działów, rozdziałów i paragrafów, dostępnych w Banku Danych Lokalnych GUS, a odzwierciedlających bieżące utrzymanie lub inwestycje mające charakter powierzchniowy, tj. (w nawiasach suma wydatków z budżetów gmin w skali kraju w 2015 r.):

– dział „Rolnictwo i łowiectwo” – wydatki majątkowe inwestycyjne (1,6 mld zł, głównie melioracje wodne, infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna, sanitacja itp.), zsumowany z działem „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” – również wydatki majątkowe inwestycyjne (4,2 mld zł), co daje łącznie 5,8 mld zł w przedmiotowo powiązonym zakresie (lwia część gospodarki wodno-ściekowej);

– dział „Transport i łączność” – zsumowane wydatki w rozdziale 60015 - Drogi publiczne krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne (11,7 mld zł). W praktyce nieco ponad 90% tej kwoty przypada na drogi w miastach powiatowych i gminach, a kolejne 8% na drogi wojewódzkie¹⁸. Takie rozróżnienie daje rozeznanie w wydatkach drogowo-transportowych w skali lokalnej, zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych;

– dział „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” – wydatki bieżące jako:

- wydatki w rozdziale 90017 - Zakłady gospodarki komunalnej;
- wydatki w rozdziale 90003 - Oczyszczanie miast i wsi;
- wydatki w rozdziale 90004 - Utrzymanie zieleni w miastach i gminach;
- wydatki w rozdziale 90015 - Oświetlenie ulic, placów i dróg;

łączna kwota – 3,9 mld zł, a daje to rozeznanie w bieżących wydatkach o charakterze liniowym i powierzchniowym;

– dział „Gospodarka mieszkaniowa” – wydatki w rozdziale 70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami (4,4 mld zł), związane z bieżącym utrzymaniem zasobów komunalnych oraz remontami i inwestycjami o charakterze mieszkaniowym. W zakres tego wydzielenia wchodzi również różnego rodzaju opłaty, podatki, prace projektowe, wyceny, itp., niebędące bezpośrednio związane z rozwojem infrastruktury, niemniej zdecydowano się na analizę tego wydzielenia ze względu na jego istotne znaczenie w gospodarce przestrzennej.

Nie analizowano Funduszu Sołeckiego ze względu na jego znikomą wartość (około 600 mln zł w 2015 r., z czego wydatki typowej infrastruktury „przestrzennej” dotyczyły kilkunastu spośród 110 paragrafów na kwotę około 200 mln zł, m.in. były to drogi publiczne i melioracje rolniczo-wodne). Nie analizowano też tych działów, rozdziałów i paragrafów, które mogłoby wskazywać na brak ścisłego powiązania „geograficznego”, związanego z sieciami infrastruktury lub powierzchnią (terenem). Dotyczyło to np. wydatków inwestycyjnych w transporcie, które, zwłaszcza w większych miastach, dotyczyły nie tylko inwestycji w rozbudowę i utrzymanie dróg, ale także w tabor.

Powyższe zmienne były analizowane na kilka sposobów:

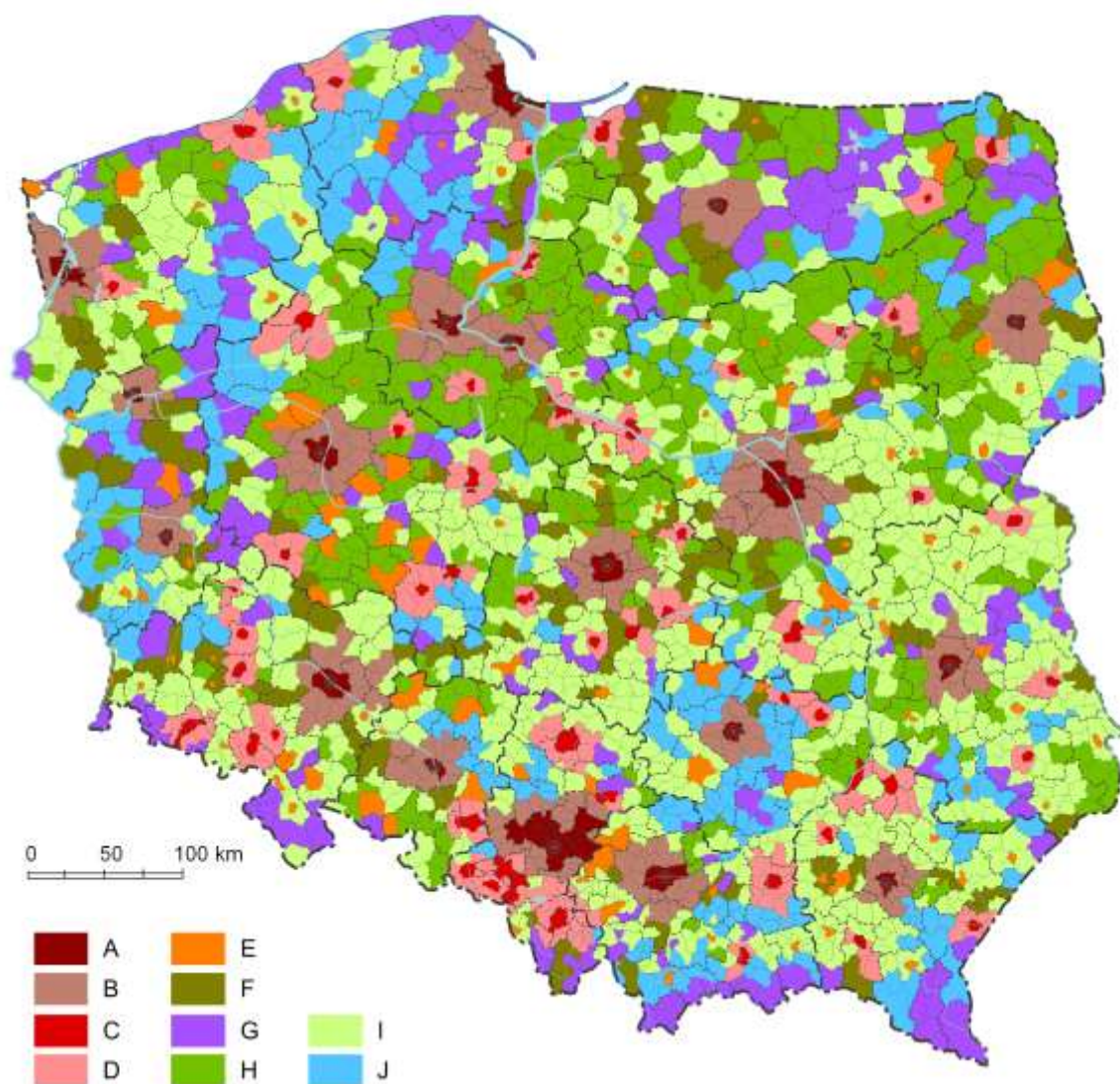
a) w 10 typach funkcjonalnych gmin, zagregowanych z klasyfikacji wykonanej dla potrzeb monitoringu planowania przestrzennego z 2014 r. (ryc. 5.1). Miało to dać odpowiedź, czy istnieją prawidłowości pod względem zróżnicowania funkcjonalnego;

¹⁸ Wydatki na drogi powiatowe realizowane są też przez samorządy powiatowe (3,0 mld zł), które też w minimalnym stopniu finansują drogi krajowe, wojewódzkie i gminne, następnie drogi wojewódzkie i krajowe są finansowane odpowiednio przez budżety wojewódzkie i centralny – nie zajmowano się tym jednak, z powodu braku możliwości dezagregacji wydatków na gminy.

b) według 6 klas pokrycia planistycznego: A – 0%, B – do 5%, C – 5-25%, D – 25-50%, E – 50-90%, F – 90-100%. Miało to dać odpowiedź na pytanie, czy istnieją prawidłowości pod tym względem oraz jaka jest skala wydatków na obszarach o różnym zaawansowaniu prac planistycznych.

Dla części zmiennych wykonano też analizy regresji w zakresie porównania różnych wskaźników, w tym per capita.

Wydatki inwestycyjne gmin w wartościach bezwzględnych i per capita przedstawiono na mapach (ryc. 5.2 i 5.3).



Ryc. 5.1. Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski dla potrzeb monitoringu planowania przestrzennego.

Objaśnienia: A – rdzenie Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw; B – strefy zewnętrzne Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw; C –rdzenie obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; D – strefy zewnętrzne obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; E –miasta-ośrodki wielofunkcyjne; F – gminy z rozwiniętą funkcją transportową; G – gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (turystyka oraz funkcje wielkopowierzchniowe, w tym przemysł wydobywczy); H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą; I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą; J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne, ochrony przyrody).

Źródło: Śleszyński P., Komornicki T., 2016, *Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski dla potrzeb monitoringu planowania przestrzennego*, Przegląd Geograficzny, 88, 4.

5.2. Wydatki inwestycyjne ogółem

Łączna kwota wydatków inwestycyjnych w 2015 r. wyniosła 26,4 mld zł, co stanowiło 17,0% wszystkich wydatków budżetowych gmin. Były one podzielone na działy, jak w Tabeli 5.2. Największą część tych wydatków inwestycyjnych zrealizowano w dwóch działach: „Transport i łączność” (w praktyce chodzi tu niemal wyłącznie o transport drogowy) oraz „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”. Te dwie części budżetu odpowiadały za 58,3% wszystkich wydatków inwestycyjnych.

Zróźnicowania przestrzenne wartości majątkowych wydatków inwestycyjnych przedstawiono na mapie na ryc. 5.2. Występowała silna koncentracja na największych miastach. Najwyższe kwoty wydatków w 2015 r. dotyczyły Warszawy (1,3 mld zł) i Łodzi (1,1 mld zł), a następnie Poznania, Wrocławia, Szczecina, Gliwic, Gdańska, Krakowa i Olsztyna (powyżej 500 mln zł). Na drugim krańcu znajdowały się małe, peryferyjne gminy wiejskie, z budżetem inwestycyjnym w granicach zaledwie kilkunastu-kilkudziesięciu tys. złotych. Dotyczyło to również miast, np. Sejn (73 tys. zł). Można mówić zatem o olbrzymich dysproporcjach, nie mających nic wspólnego z rozkładem liczby ludności.

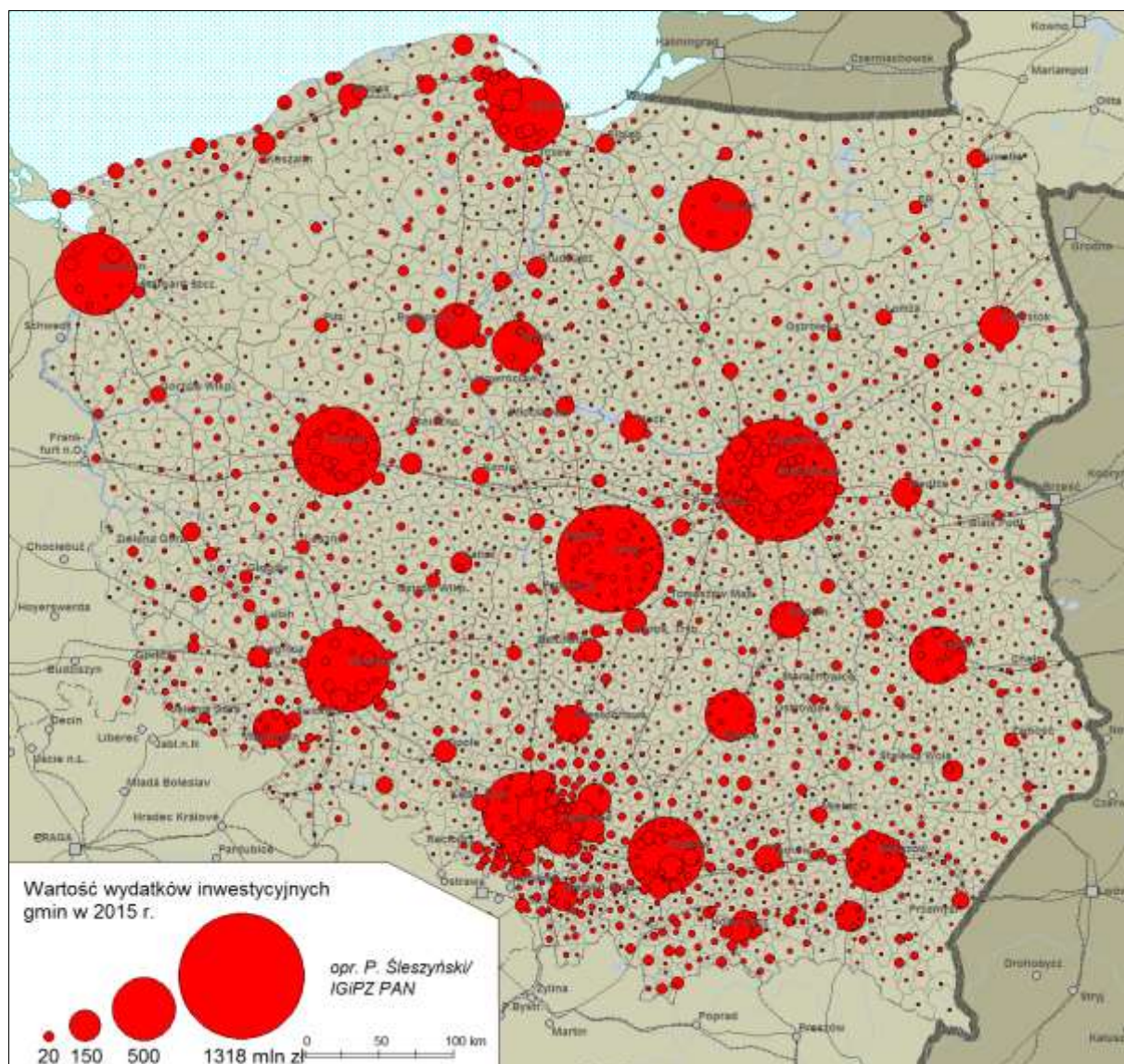
Tabela 5.2. Struktura majątkowych wydatków inwestycyjnych w 2015 r.

Dział	Kwota (mln zł)	%	
		wydatków ogółem	wydatków w danym dziale
Ogółem	26 421	100,0	–
Administracja	540	2,0	4,1
Bezpieczeństwo publiczne	466	1,8	17,9
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	4 245	16,1	31,4
Gospodarka mieszkaniowa	1 859	7,0	26,7
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 127	4,3	20,7
Kultura fizyczna	1 440	5,5	34,9
Ochrona zdrowia	356	1,3	22,1
Oświata i wychowanie	2 095	7,9	4,1
Rolnictwo i leśnictwo	1 636	6,2	58,9
Transport i łączność	11 146	42,2	50,7
Pozostałe	1 511	5,7	–

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

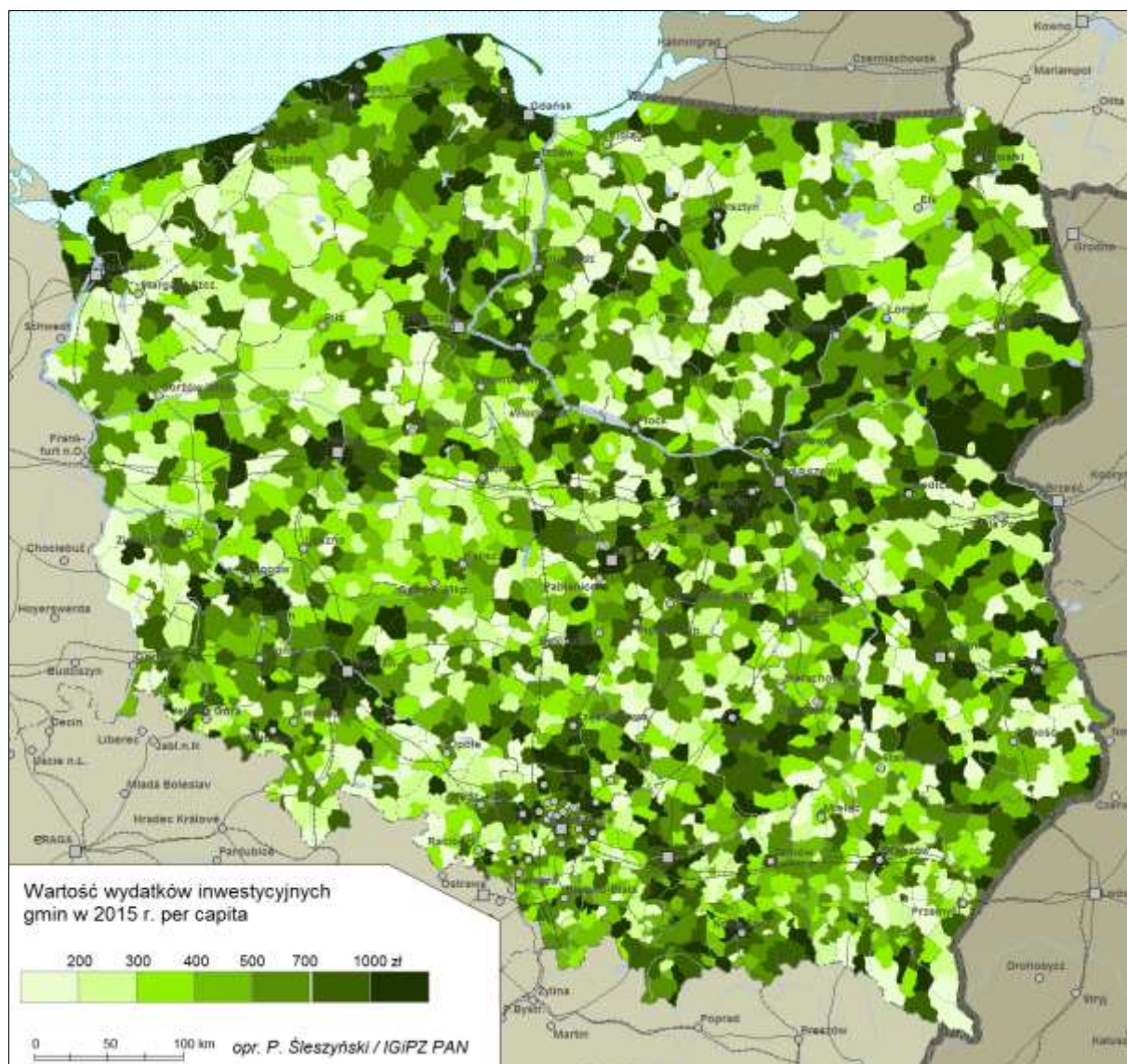
Rozpiętości wskaźnika w przeliczeniu na 1 mieszkańca potwierdza mapa na ryc. 5.3. Wartości wahały się od 4 do 13 720 zł na 1 mieszkańca, natomiast dla większości gmin relacje miały się jak 1:5 (200-1000 zł na 1 mieszkańca). Obszary wyższego wskaźnika to generalnie aglomeracje (w tym strefy podmiejskie), obszary turystyczne i niektóre peryferie (np. białorusko-prawosławne Podlasie). Dobrze te relacje obrazuje wykres na ryc. 5.4 i

tabela 5.3. Z tej ostatniej wynika, że aż 38% majątkowych wydatków inwestycyjnych koncentrowało się w 18 miastach wojewódzkich. Natomiast dość wyrównany był udział tych wydatków we wszystkich wydatkach budżetów gmin i wahał się od 14,1% (rdzenie miast subregionalnych) do 19,9% (strefy podmiejskie miast wojewódzkich). Ten najniższy wynik dla miast średnich jest symptomatyczny i świadczy o problemach strukturalnych w rozwoju społeczno-gospodarczym tych ośrodków.



Ryc. 5.2. Majątkowe wydatki inwestycyjne w gminach w 2015 r. w wartościach bezwzględnych

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



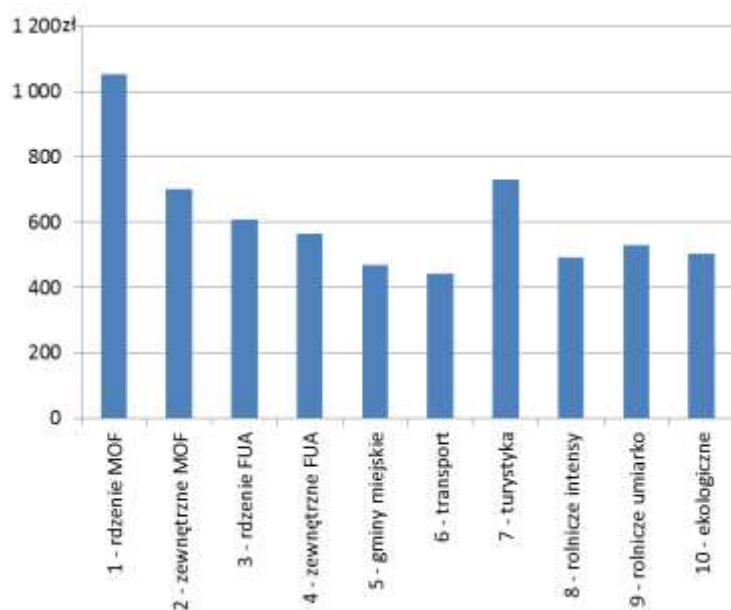
Ryc. 5.3. Majątkowe wydatki inwestycyjne w gminach w 2015 r. per capita

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

Tabela 5.3. Majątkowe wydatki inwestycyjne według typów funkcjonalnych gmin w 2015 r.

Typ gmin	Majątkowe wydatki inwestycyjne			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwesty- cyjnych (%)	per capita (zł)
1 - rdzenie MOF	10 050	18,3	38,0	1 052
2 - zewnętrzne MOF	3 289	19,9	12,4	702
3 - rdzenie FUA	2 679	14,1	10,1	609
4 - zewnętrzne FUA	1 369	17,3	5,2	565
5 - gminy miejskie	1 796	14,8	6,8	468
6 - transportowe	640	14,2	2,4	443
7 - turystyczne	1 340	18,9	5,1	731
8 - rolnicze intensywne	1 523	15,1	5,8	491
9 - rolnicze umiarkowane	2 762	16,1	10,5	529
10 - „ekologiczne”	971	15,2	3,7	503
Polska ogółem	26 421	17,0	100,0	687

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



Ryc. 5.4. Majątkowe wydatki inwestycyjne per capita w typach funkcjonalnych gmin w 2015 r.

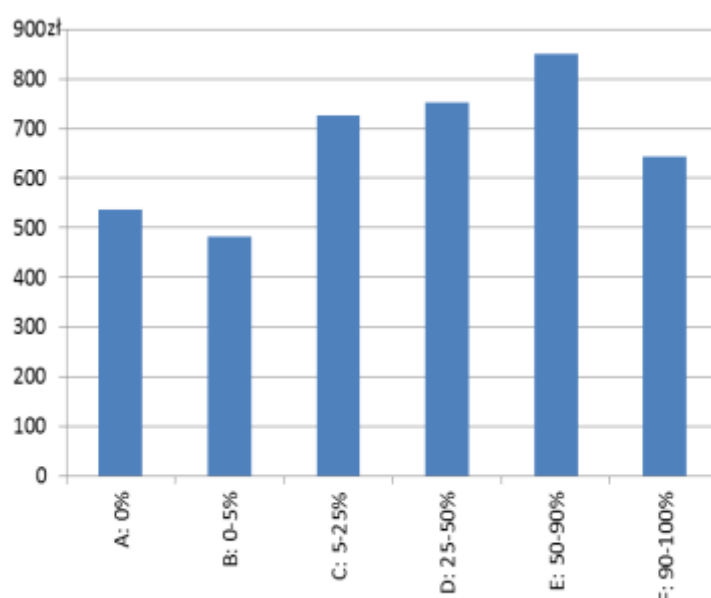
Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

W podziale na kategorie pokrycia planistycznego nie ujawniają się poważniejsze prawidłowości (tabela 5.4, ryc. 5.5). Udział wydatków wśród całkowitych wydatków gmin wahał się w granicach kilkunastu procent. Niecałe 20% inwestycji koncentrowało się w gminach, w których występowało całkowite lub niemal całkowite (powyżej 90%) pokrycie planistyczne. Pozytywny jest fakt, że w około 200 gminach bez planów miejscowych skupiało się zaledwie 2% inwestycji. Niestety, w kolejnych grupach udział ten był już znacznie wyższy (0-5% pokrycia – 12%, 5-25% pokrycia – kolejne 24%). Oznacza to niebezpieczeństwo lokalizacji inwestycji poza obszarami o utrwalonej strukturze prawno-przestrzennej, na podstawie decyzji lokalizacyjnych.

Tabela 5.4. Majątkowe wydatki inwestycyjne według typów pokrycia gmin w 2015 r.

Typ gmin	Majątkowe wydatki inwestycyjne			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwesty- cyjnych (%)	per capita (zł)
A: 0%	467	16,5	1,8	536
B: 0-5%	3 039	14,9	11,5	482
C: 5-25%	6 258	18,7	23,7	727
D: 25-50%	7 486	15,2	28,3	753
E: 50-90%	4 082	18,8	15,5	850
F: 90-100%	5 089	18,2	19,3	644
Polska ogółem	26 421	17,0	100,0	687

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

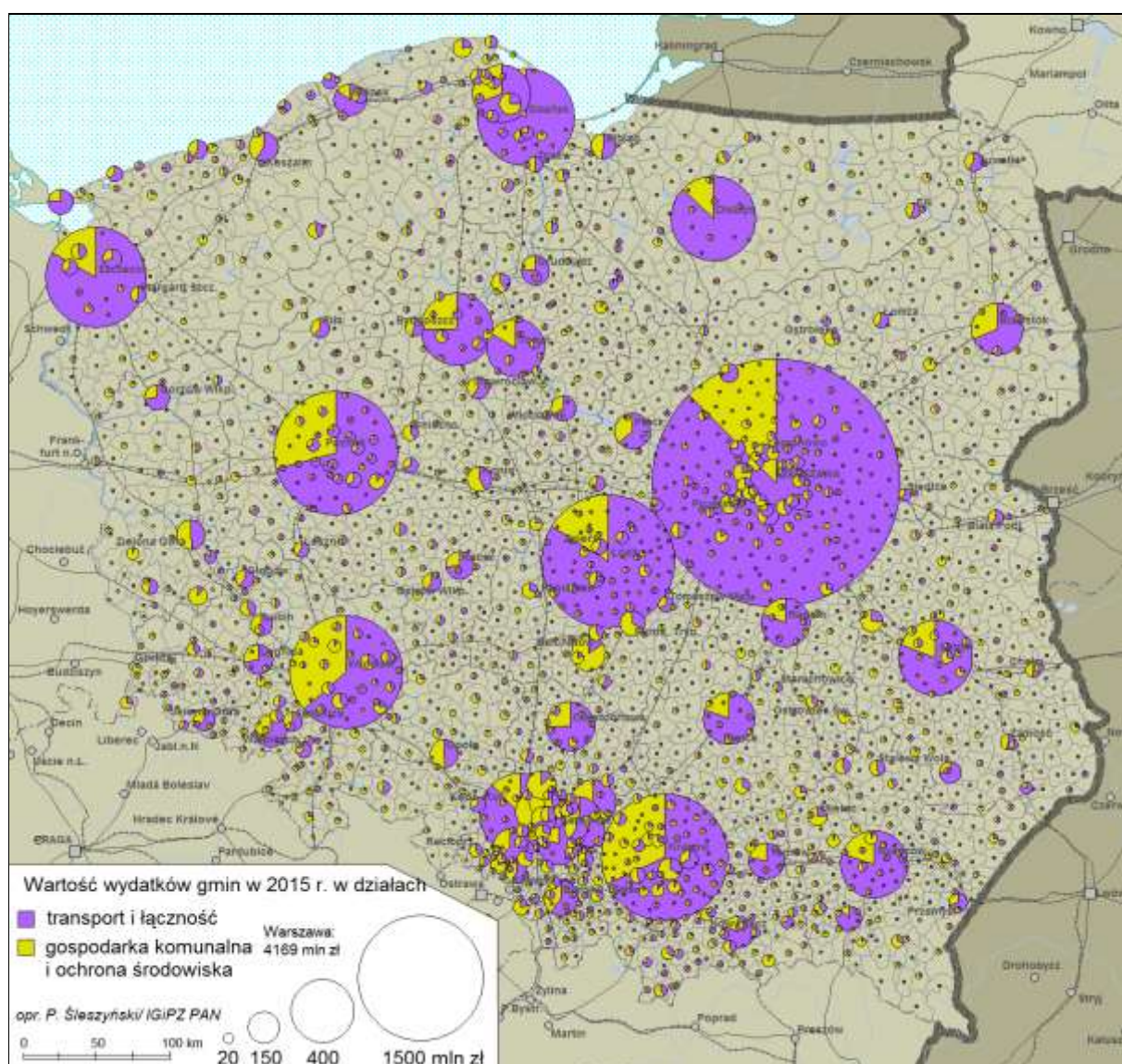


Ryc. 5.5. Majątkowe wydatki inwestycyjne per capita w typach pokrycia planistycznego gmin w 2015 r.

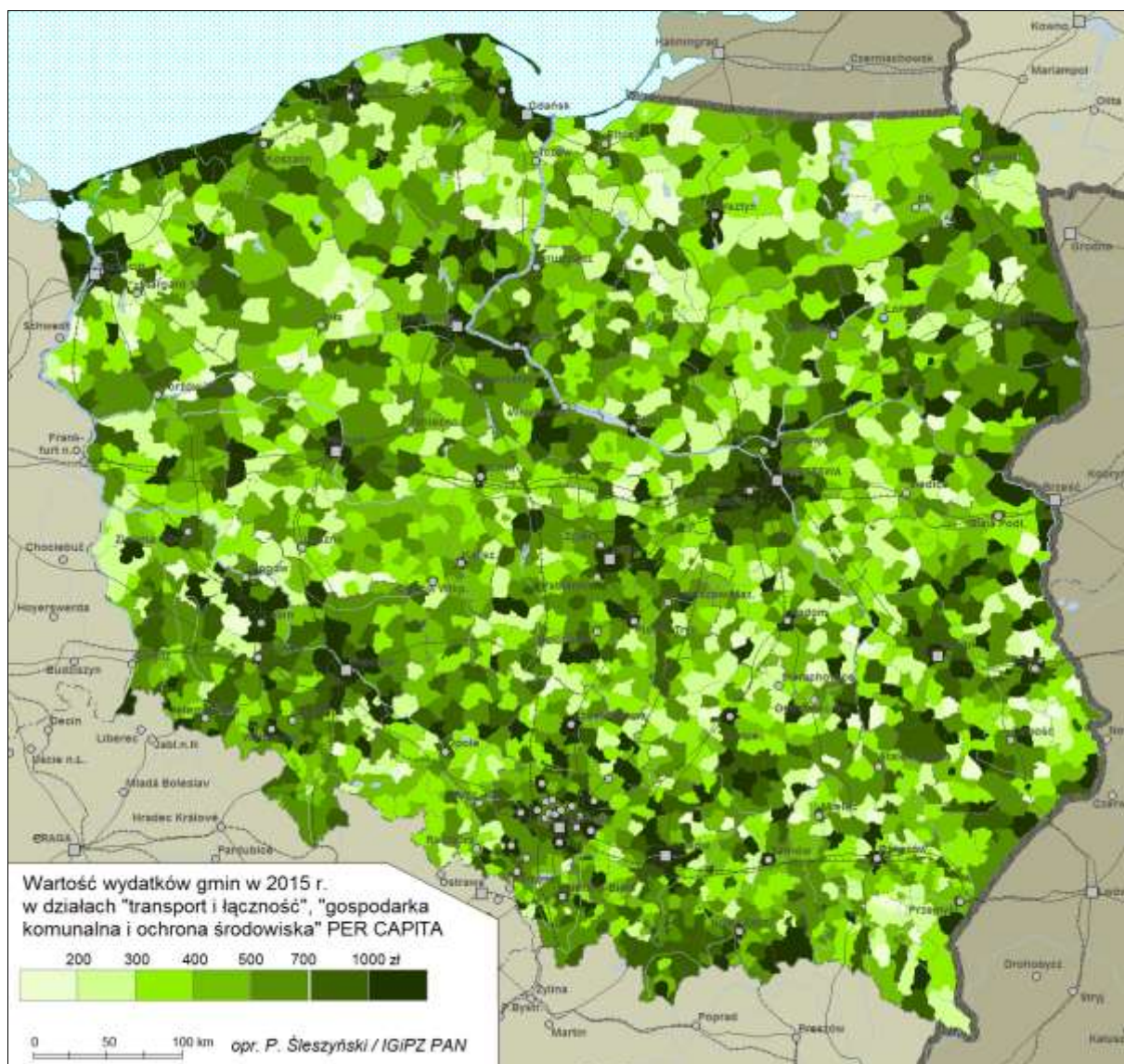
Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

5.3. Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska

Łączna kwota wydatków (bieżących i inwestycyjnych) w budżetach gmin w tych działach wyniosła 35,5 mld zł, co stanowiło ponad 1/5 wszystkich wydatków budżetów gmin. Wystąpiła tu jeszcze większa koncentracja na największych miastach ryc. 5.6, tabela 5.5). Pięć miast – Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań i Wrocław skupiło aż 26% wydatków, a wszystkie miasta wojewódzkie – aż 48%. W przeliczeniu per capita (ryc. 5.7, 5.8) widać te dysproporcje (1778 zł na mieszkańca w przypadku miast wojewódzkich, następne w kolejności rdzenie miast subregionalnych – nieco ponad dwa razy mniej z wynikiem 855 zł). Pozytywnie wybijają się gminy o profilu turystycznym (811 zł).



Ryc. 5.6. Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w gminach w wartościach bezwzględnych w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS



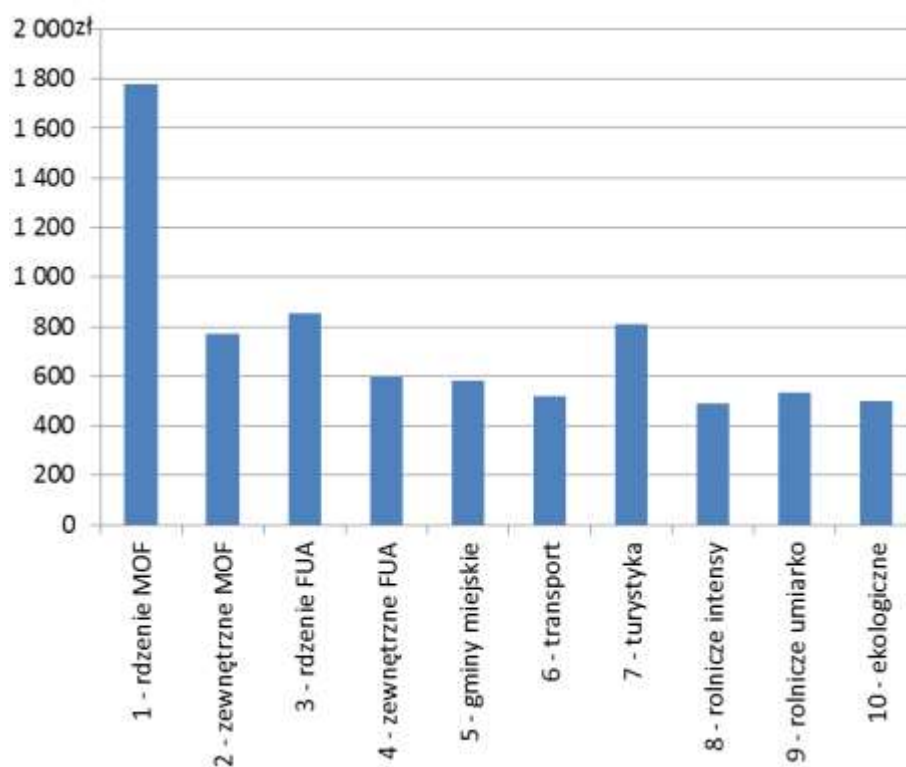
Ryc. 5.7. Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w gminach per capita w 2015 r.

Źródło: na podstawie danych GUS

Tabela 5.5. Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska według typów funkcjonalnych gmin w 2015 r.

Typ gmin	Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwestycyjnych (%)	per capita (zł)
1 - rdzenie MOF	16 985	30,9	47,8	1 778
2 - zewnętrzne MOF	3 604	21,8	10,1	769
3 - rdzenie FUA	3 763	19,7	10,6	855
4 - zewnętrzne FUA	1 445	18,3	4,1	596
5 - gminy miejskie	2 231	18,4	6,3	581
6 - transportowe	753	16,7	2,1	521
7 - turystyczne	1 486	20,9	4,2	811
8 - rolnicze intensywne	1 522	15,1	4,3	491
9 - rolnicze umiarkowane	2 779	16,2	7,8	532
10 - „ekologiczne”	965	15,1	2,7	500
Polska ogółem	35 532	22,8	100,0	924

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

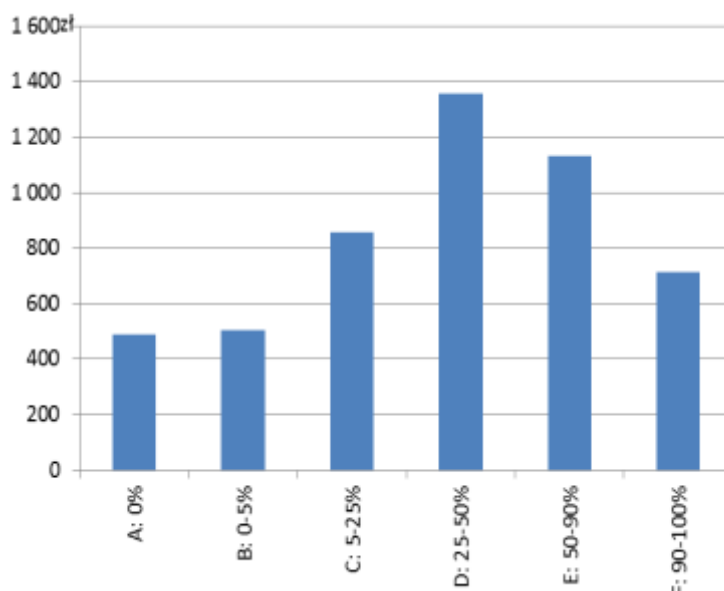


Ryc. 5.8. Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska per capita w typach funkcjonalnych gmin w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

Tabela 5.6. Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska według typów pokrycia gmin w 2015 r.

Typ gmin	Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwestycyjnych (%)	per capita (zł)
A: 0%	424	15,0	1,2	487
B: 0-5%	3 177	15,6	8,9	504
C: 5-25%	7 381	22,0	20,8	857
D: 25-50%	13 478	27,3	37,9	1 356
E: 50-90%	5 436	25,1	15,3	1 131
F: 90-100%	5 637	20,1	15,9	713
Polska ogółem	35 532	22,8	100,0	924

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



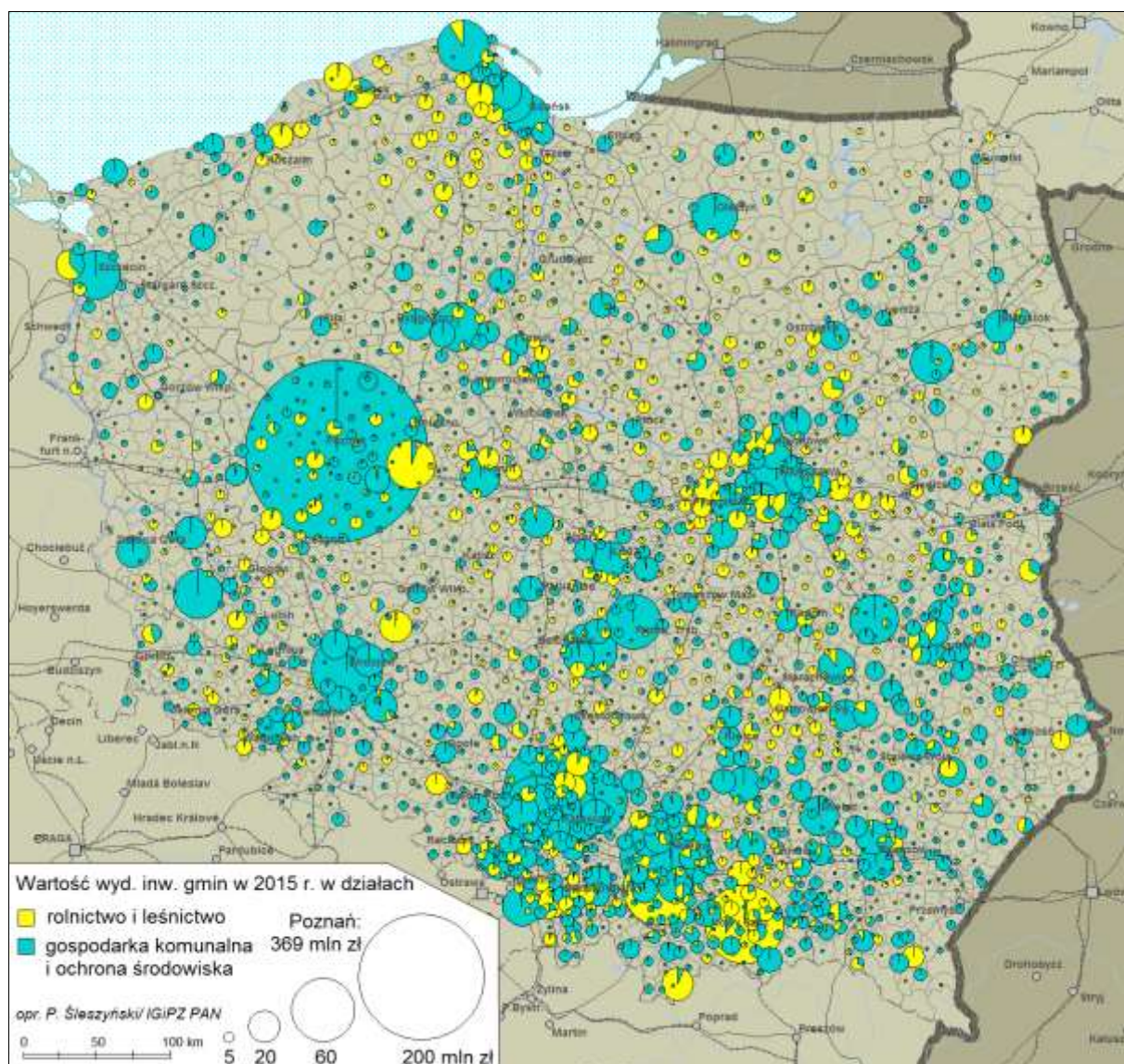
Ryc. 5.9. Wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w typach pokrycia planistycznego gmin w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

Nie stwierdzono poważniejszych prawidłowości pomiędzy stopniem pokrycia planistycznego, a wydatkami w działach „transport i łączność” oraz „gospodarka komunalna i ochrona środowiska”. Najwyższe wydatki per capita wystąpiły w gminach o pokryciu obowiązującymi planami w przedziale 25-50%. Na takim wyniku zaważyła silna koncentracja wydatków w analizowanych działach w największych miastach.

5.4. Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej

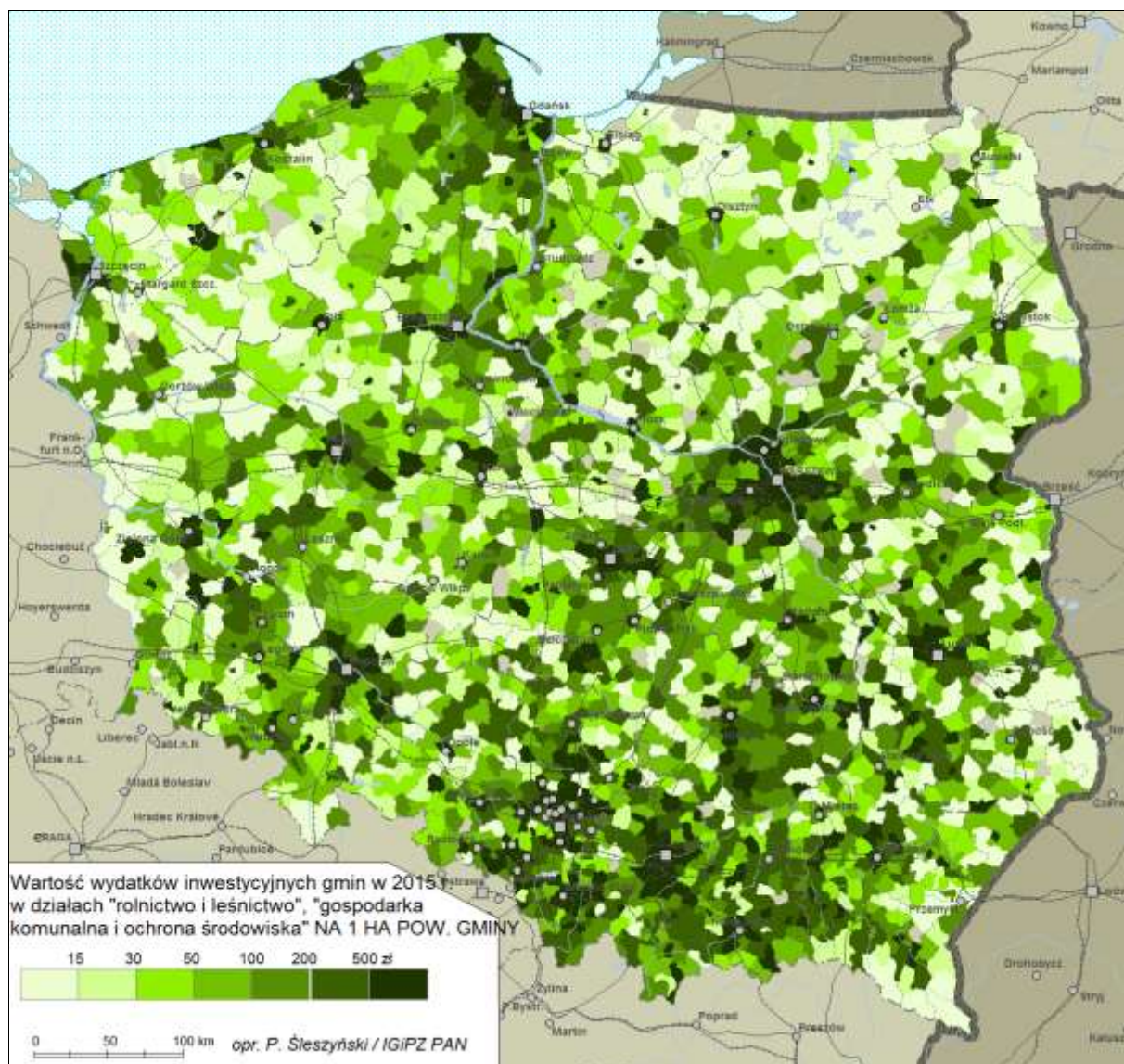
W tej części analizy brano pod uwagę dział „Rolnictwo i łowiectwo” – wydatki majątkowe inwestycyjne (1,6 mld zł, głównie melioracje wodne, infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna, sanitacja, itp.), zsumowany razem z działem „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” – również wydatki majątkowe inwestycyjne (4,2 mld zł). Po zsumowaniu daje to łącznie 5,8 mld zł w przedmiotowo powiązanym zakresie (główna część gospodarki wodno-ściekowej).

W roku 2015 największe inwestycje dotyczyły Poznania (369 mln zł) (ryc. 5.10), ale nie zaważyło to na sytuacji w grupie miast wojewódzkich, które odnotowały jeden ze słabszych wyników per capita (108 zł; tabela 5.7, ryc. 5.12). Według podziału funkcjonalnego, najwyższe wartości dotyczyły gmin turystycznych (244 zł). Równocześnie gminy te koncentrowały 7,6% wszystkich wydatków inwestycyjnych w analizowanych dwóch działach budżetowych.



Ryc. 5.10. Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej w gminach w wartościach bezwzględnych w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS

Dane o wydatkach w sektorze wodno-ściekowym dobrze jest odnieść nie tylko do ludności, ale do powierzchni gmin (ryc. 5.11). Ujawniają się tu interesujące prawidłowości, związane z koncentracją środków w aglomeracjach, w tym zwłaszcza warszawskiej, trójmiejskiej, krakowskiej i katowickiej, a ponadto poznańskiej, wrocławskiej, szczecińskiej i lubelskiej. Po drugie, alokacja środków inwestycyjnych jest bardzo zróżnicowana i na obszarach wiejskich jest dość równomiernie rozłożona w różnych częściach kraju.

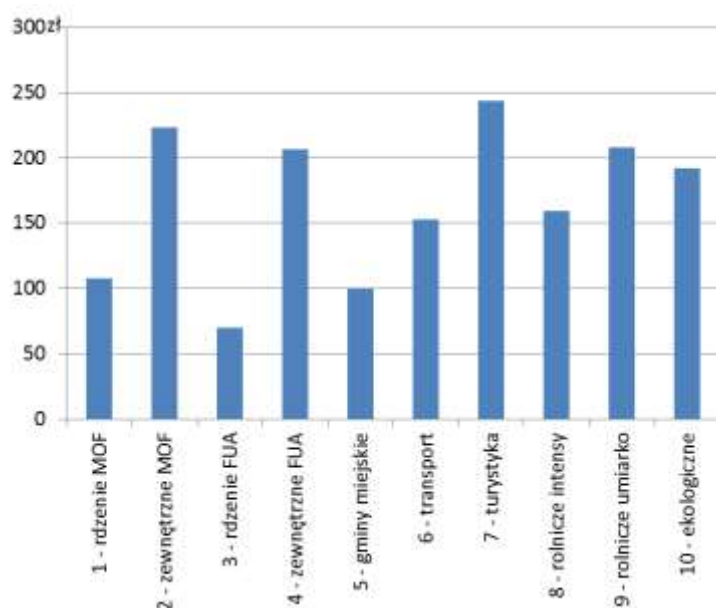


Ryc. 5.11. Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej w gminach per capita w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS

Tabela 5.7. Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej według typów funkcjonalnych gmin w 2015 r.

Typ gmin	Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwestycyjnych (%)	per capita (zł)
1 - rdzenie MOF	1 028	1,9	17,5	108
2 - zewnętrzne MOF	1 045	6,3	17,8	223
3 - rdzenie FUA	306	1,6	5,2	70
4 - zewnętrzne FUA	501	6,3	8,5	207
5 - gminy miejskie	383	3,2	6,5	100
6 - transportowe	221	4,9	3,8	153
7 - turystyczne	447	6,3	7,6	244
8 - rolnicze intensywne	495	4,9	8,4	160
9 - rolnicze umiarkowane	1 084	6,3	18,4	208
10 - „ekologiczne”	370	5,8	6,3	192
Polska ogółem	5 881	3,8	100,0	153

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



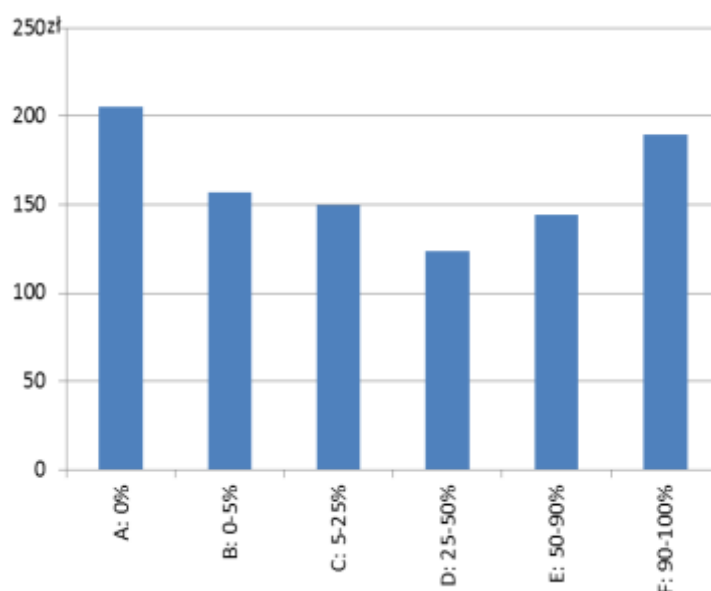
Ryc. 5.12. Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej per capita w typach funkcjonalnych gmin w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

Jeśli chodzi o kategorie pokrycia planistycznego, to stosunkowo wysoki jest udział wydatków w gminach o wyższym udziale terenów z obowiązującym planem miejscowym. Gminy, w których było pełne lub prawie pełne pokrycie planistyczne koncentrowały aż 26% wydatków inwestycyjnych. W porównaniu z innymi analizowanymi kategoriami wydatków, jest to zupełnie niezły wynik. Oznacza to, że inwestycje wodno-kanalizacyjne, melioracyjne itp. są lokalizowane według planów miejscowych.

Tabela 5.8. Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej według typów pokrycia gmin w 2015 r.

Typ gmin	Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwesty- cyjnych (%)	per capita (zł)
A: 0%	179	6,3	3,0	205
B: 0-5%	990	4,9	16,8	157
C: 5-25%	1 287	3,8	21,9	149
D: 25-50%	1 232	2,5	20,9	124
E: 50-90%	692	3,2	11,8	144
F: 90-100%	1 501	5,4	25,5	190
Polska ogółem	5 881	3,8	100,0	153

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



Ryc. 5.13. Majątkowe wydatki inwestycyjne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej per capita w typach pokrycia planistycznego gmin w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

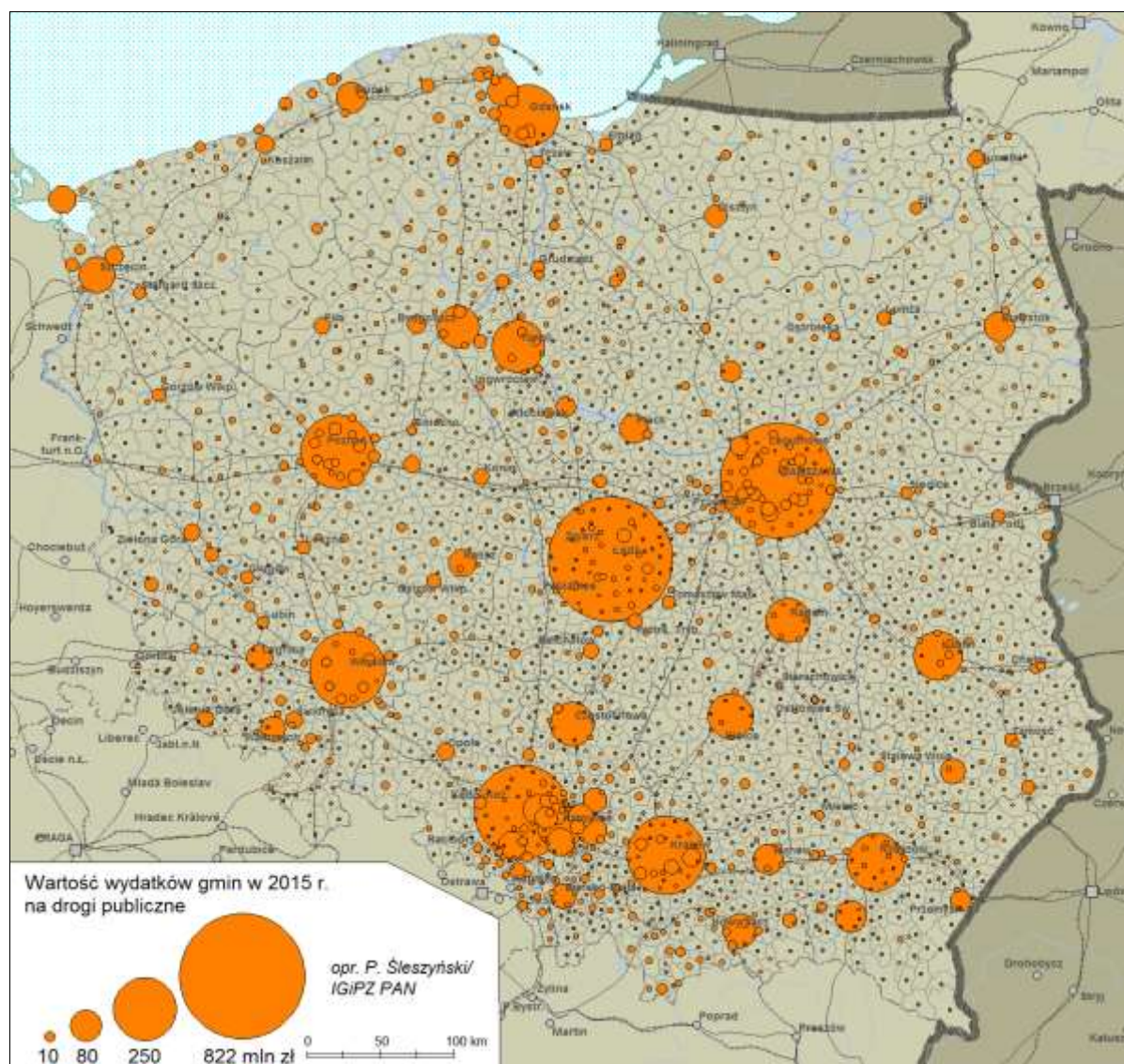
5.5. Wydatki na drogi publiczne

W tej części analizowano dział „Transport i łączność” – zsumowane wydatki w kilku rozdziałach (60011, 60013, 60014 i 60015), tj. drogi publiczne krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne (11,7 mld zł). W praktyce nieco ponad 90% tej kwoty przypadło na drogi w miastach powiatowych i gminach, a kolejne 8% na drogi wojewódzkie¹⁹. Takie

¹⁹ wydatki na drogi powiatowe realizowane są też przez samorządy powiatowe (3,0 mld zł), które też w minimalnym stopniu finansują drogi krajowe, wojewódzkie i gminne, następnie drogi wojewódzkie i krajowe są finansowane odpowiednio przez budżety wojewódzkie i centralny – nie zajmowano się tym jednak, z powodu braku możliwości dezagregacji wydatków na gminy.

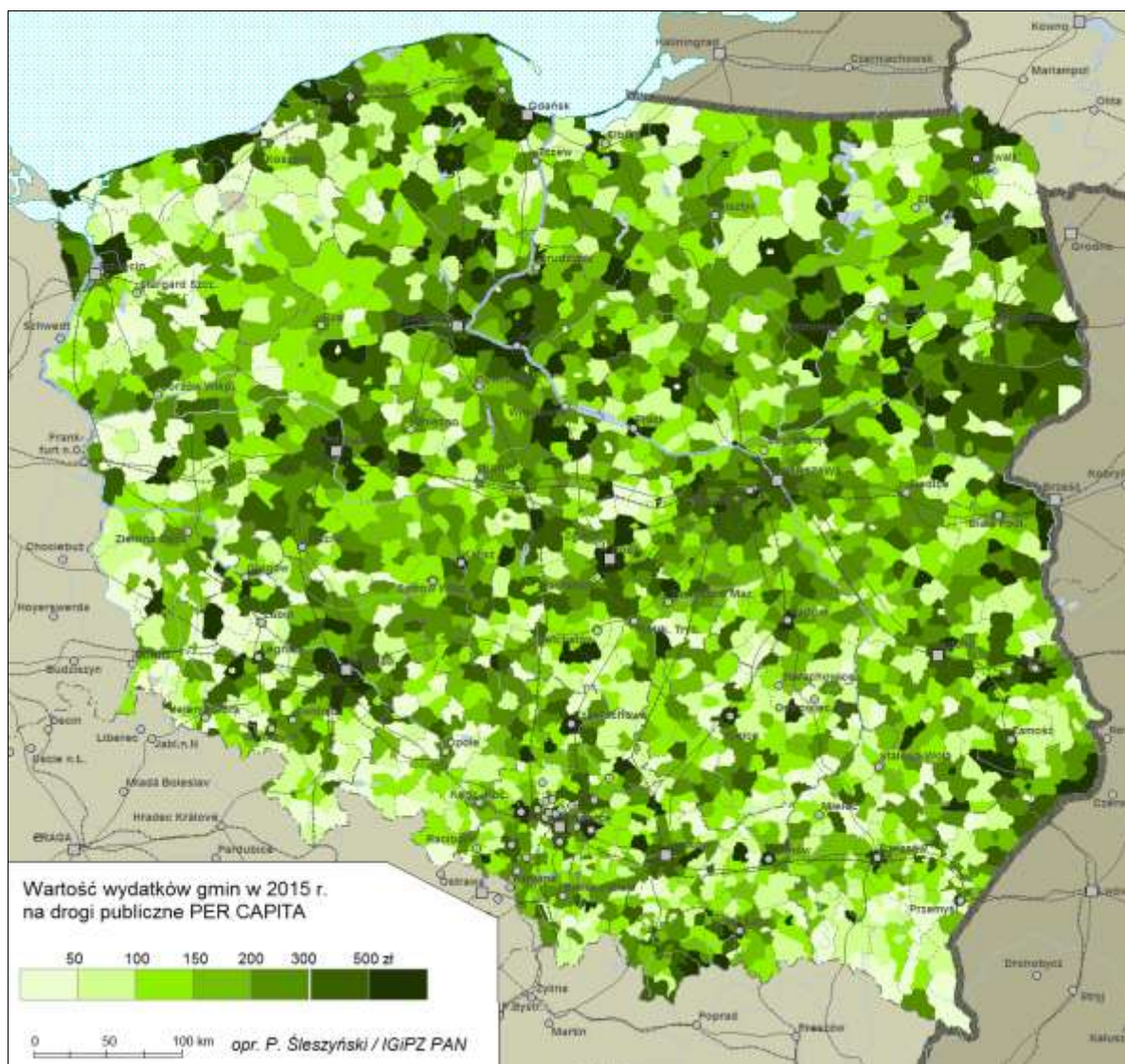
rozróżnienie daje rozeznanie w wydatkach drogowo-transportowych w skali lokalnej, zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych.

Wartości bezwzględne inwestycji zestawiono na mapie na ryc. 5.14. Również w przypadku tej kategorii uwidacznia się silna koncentracja na kilku (kilkunastu) największych ośrodkach miejskich. Łącznie w 18 miastach wojewódzkich alokowano aż 43% wydatków. Na drugim krańcu znalazły się gminy, które nie wykazały żadnych wydatków drogowych w 2015 r. lub zestawily dane o skrajnie małym zaangażowaniu finansowym (rzędu zaledwie kilku-kilkunastu tysięcy złotych).



Ryc. 5.14. Wydatki na drogi publiczne w gminach w wartościach bezwzględnych w 2015 r.

Źródło: na podstawie danych GUS



Ryc. 5.15. Wydatki na drogi publiczne w gminach per capita w 2015 r.

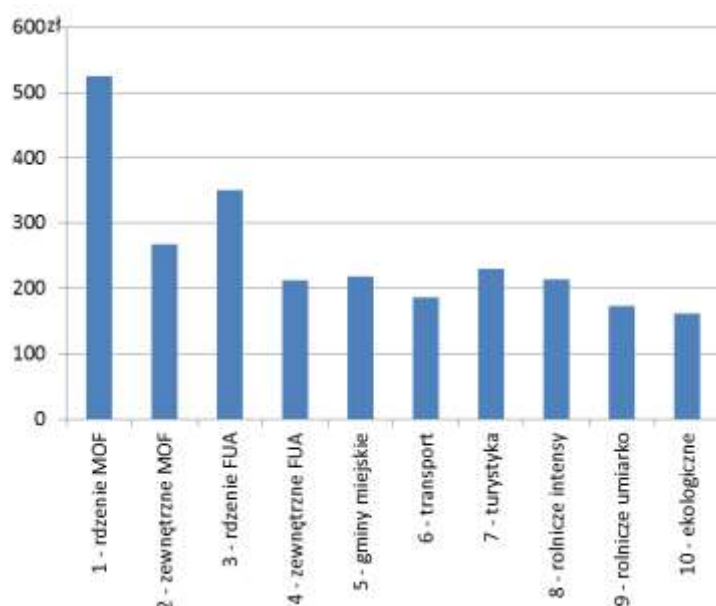
Źródło: na podstawie danych GUS

Odzwierciedleniem różnic w poziomie bezwzględnego wydatkowania środków jest ich przeliczenie na 1 mieszkańca (ryc. 5.15, 5.16). W skali kraju i wszystkich gmin różnice na opracowanej mapie są dziesięciokrotne (50-500 zł dla środkowych pięciu z siedmiu przedziałów quasi-równolicznych). Nieco lepsza sytuacja obszarów wiejskich wydaje się być związana z północną Polską. W uśrednieniu na obszarach mniej zurbanizowanych nie ma zbyt dużych różnic w wydatkowaniu per capita i zazwyczaj są to wartości rzędu 100-200 zł, ale ponownie w tym przypadku korzystniej uwidaczniają się gminy turystyczne (229 zł na mieszkańca).

Tabela 5.9. Wydatki na drogi publiczne według typów funkcjonalnych gmin w 2015 r.

Typ gmin	Wydatki na drogi publiczne			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwesty- cyjnych (%)	per capita (zł)
1 - rdzenie MOF	5 011	9,1	42,7	525
2 - zewnętrzne MOF	1 253	7,6	10,7	267
3 - rdzenie FUA	1 545	8,1	13,2	351
4 - zewnętrzne FUA	515	6,5	4,4	212
5 - gminy miejskie	837	6,9	7,1	218
6 - transportowe	270	6,0	2,3	187
7 - turystyczne	420	5,9	3,6	229
8 - rolnicze intensywne	663	6,6	5,7	214
9 - rolnicze umiarkowane	902	5,3	7,7	173
10 - „ekologiczne”	311	4,9	2,7	161
Polska ogółem	11 727	7,5	100,0	305

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



Ryc. 5.16. Wydatki na drogi publiczne per capita w typach funkcjonalnych gmin w 2015 r.

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

W przypadku pokrycia planistycznego odnotowano większą koncentrację na obszarach objętych planem, niż wynikałoby to z powierzchni lub potencjału ludności (tabela 5.10, ryc. 5.17). Oznaczać to może, że albo tereny osadniczo-transportowe w większym stopniu są pokryte obowiązującymi planami, albo że istnieje większa chęć (potrzeba) samorządów do utrzymania i inwestycji drogowych na takich uregulowanych obszarach.

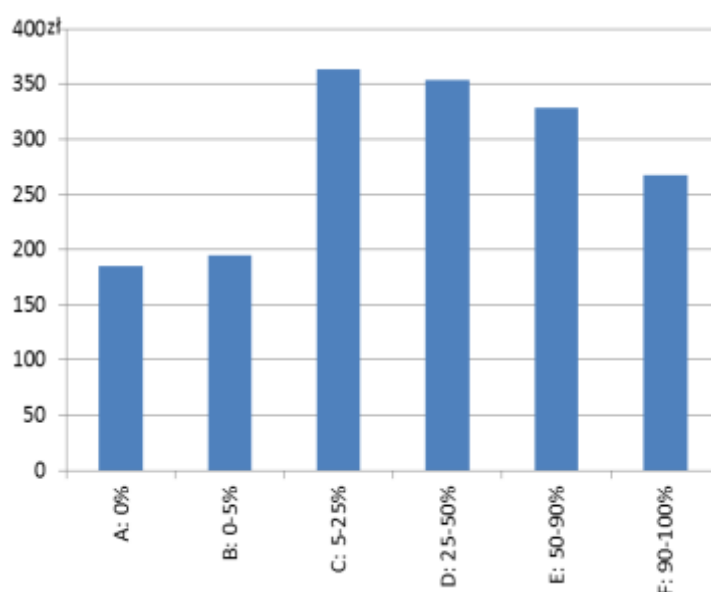
Odnotowano też znacznie wyższy odsetek wydatków na drogi publiczne w kategorii pokrycia planistycznego 5-25%. Nie wiadomo, na ile może być to związane z rozproszeniem

osadnictwa (a tym samym większych potrzeb ze strony sieci dróg i ich obsługi), a na ile brakiem regulacji w postaci obowiązującego planu.

Tabela 5.10. Wydatki na drogi publiczne według typów pokrycia gmin w 2015 r.

Typ gmin	Wydatki na drogi publiczne			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwesty- cyjnych (%)	per capita (zł)
A: 0%	161	5,7	1,4	186
B: 0-5%	1 225	6,0	10,4	194
C: 5-25%	3 128	9,3	26,7	363
D: 25-50%	3 518	7,1	30,0	354
E: 50-90%	1 578	7,3	13,5	329
F: 90-100%	2 116	7,5	18,0	268
Polska ogółem	11 727	7,5	100,0	305

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



Ryc. 5.17. Wydatki na drogi publiczne per capita w typach pokrycia planistycznego gmin w 2015 r.

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

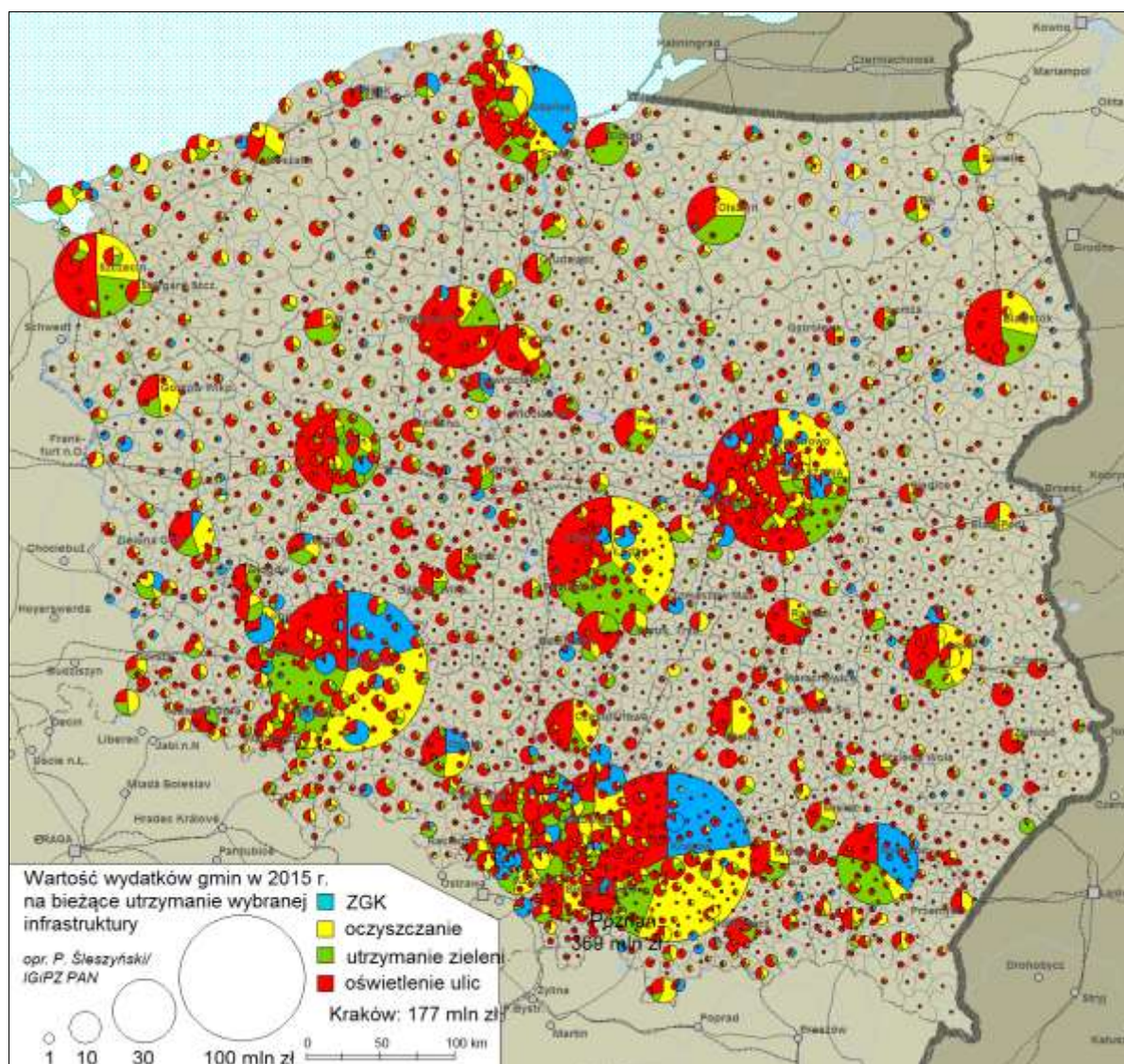
5.6. Wydatki na bieżące utrzymanie wybranej infrastruktury

Wydatki związane z bieżącym utrzymaniem istniejącej infrastruktury analizowano na dostępnym zbiorze wydatków w dziale „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, tj.:

- rozdział 90017 - Zakłady gospodarki komunalnej;
- rozdział 90003 - Oczyszczanie miast i wsi;
- rozdział 90004 - Utrzymanie zieleni w miastach i gminach;

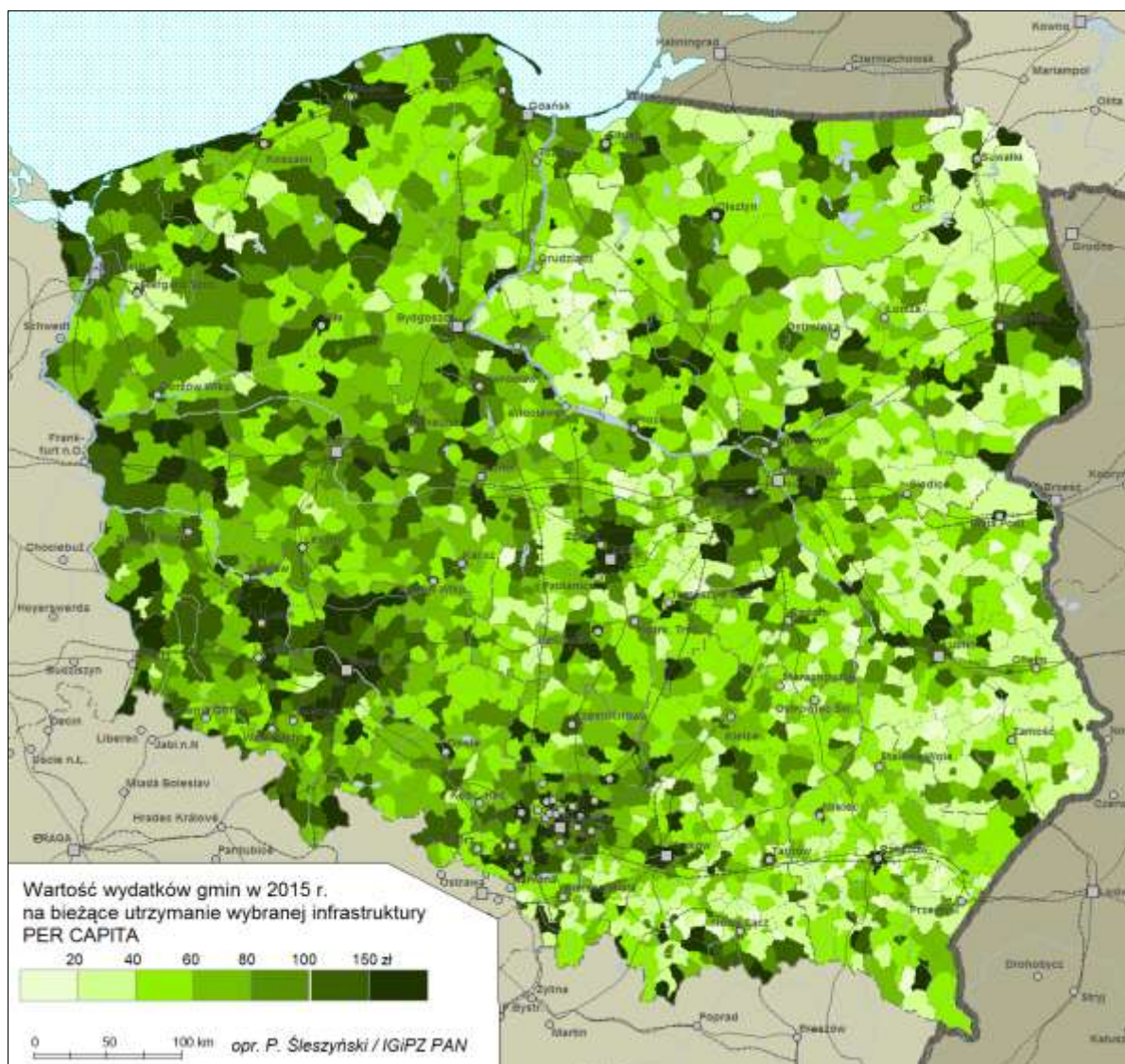
– rozdział 90015 - Oświetlenie ulic, placów i dróg

Łączna kwota wydatków w tych czterech rozdziałach wyniosła 3,9 mld zł. Analiza daje rozpoznanie w bieżących wydatkach o charakterze liniowym i powierzchniowym.



Ryc. 5.18. Wydatki na bieżące utrzymanie wybranej infrastruktury w gminach w wartościach bezwzględnych w 2015 r. (ZGK – zakłady gospodarki komunalnej)

Źródło: na podstawie danych GUS



Ryc. 5.19. Wydatki na bieżące utrzymanie wybranej infrastruktury w gminach per capita w 2015 r.

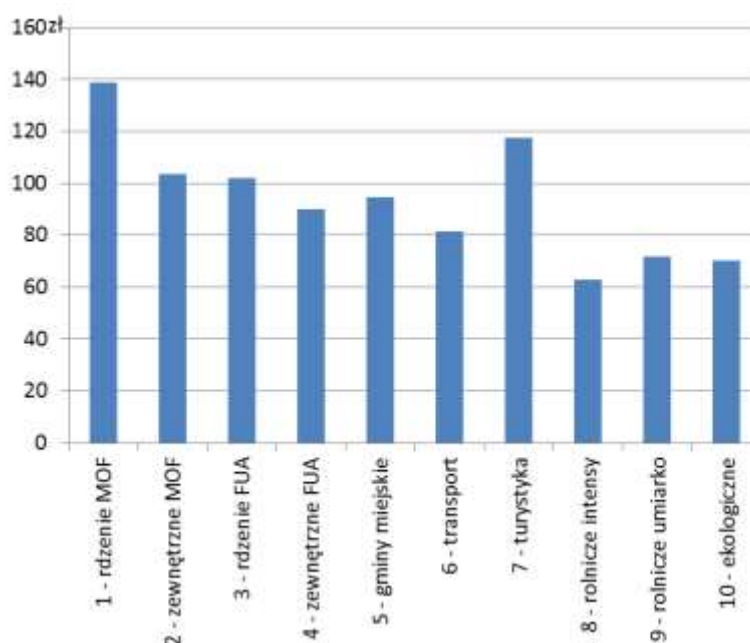
Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

Również w tym przypadku istnieje pewna koncentracja wydatków w największych ośrodkach, ale nie jest ona już tak wyraźna. Stolice województw skupiały bowiem 34,2% środków przy 24,9% zameldowanej liczby ludności kraju, a więc ta dysproporcja nie była już dwukrotna lub większa. Na mapie (ryc. 5.19) widać też zróżnicowania, związane z niższym poziomem wydatkowania środków per capita w Polsce Wschodniej, niż Zachodniej. Najwyższe wartości, powyżej 100 zł na mieszkańca dotyczą m.in. aglomeracji warszawskiej, wrocławskiej oraz Półwyspu Bałtyku. Korzystnie wyróżniają się też niektóre gminy turystyczne.

Tabela 5.11. Wydatki na bieżące utrzymanie infrastruktury według typów funkcjonalnych gmin w 2015 r.

Typ gmin	Wydatki na bieżące utrzymanie wybranej infrastruktury			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwesty- cyjnych (%)	per capita (zł)
1 - rdzenie MOF	1 325	2,4	34,2	139
2 - zewnętrzne MOF	485	2,9	12,5	104
3 - rdzenie FUA	449	2,4	11,6	102
4 - zewnętrzne FUA	218	2,8	5,6	90
5 - gminy miejskie	363	3,0	9,4	95
6 - transportowe	118	2,6	3,0	81
7 - turystyczne	215	3,0	5,6	118
8 - rolnicze intensywne	195	1,9	5,0	63
9 - rolnicze umiarkowane	374	2,2	9,6	72
10 - „ekologiczne”	136	2,1	3,5	70
Polska ogółem	3 879	2,5	100,0	101

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



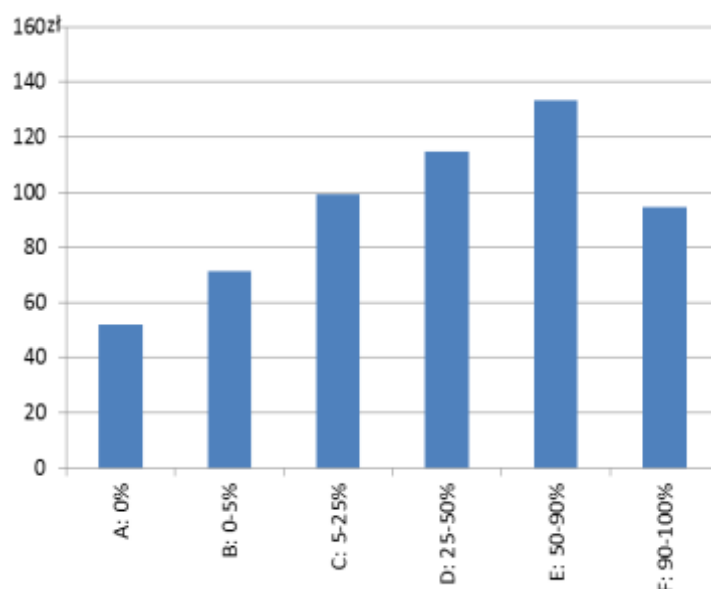
Ryc. 5.20. Wydatki na bieżące utrzymanie wybranej infrastruktury per capita w typach funkcjonalnych gmin w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

W przypadku pokrycia planistycznego odnotowano wzrost wydatków wraz ze wzrostem tego wskaźnika, ale tylko do pewnego momentu, tj. do grupy gmin o najwyższym pokryciu planistycznym (ryc. 5.21). Natomiast najwięcej środków skoncentrowanych było w grupie gmin o umiarkowanym pokryciu, tj. 25-50% (29,4% alokacji środków na utrzymanie).

Tabela 5.12. Wydatki na bieżące utrzymanie wybranej infrastruktury według typów pokrycia gmin w 2015 r.

Typ gmin	Wydatki na bieżące utrzymanie wybranej infrastruktury			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwestycyjnych (%)	per capita (zł)
A: 0%	45	1,6	1,2	52
B: 0-5%	450	2,2	11,6	71
C: 5-25%	855	2,6	22,0	99
D: 25-50%	1 141	2,3	29,4	115
E: 50-90%	641	3,0	16,5	133
F: 90-100%	747	2,7	19,3	94
Polska ogółem	3 879	2,5	100,0	101

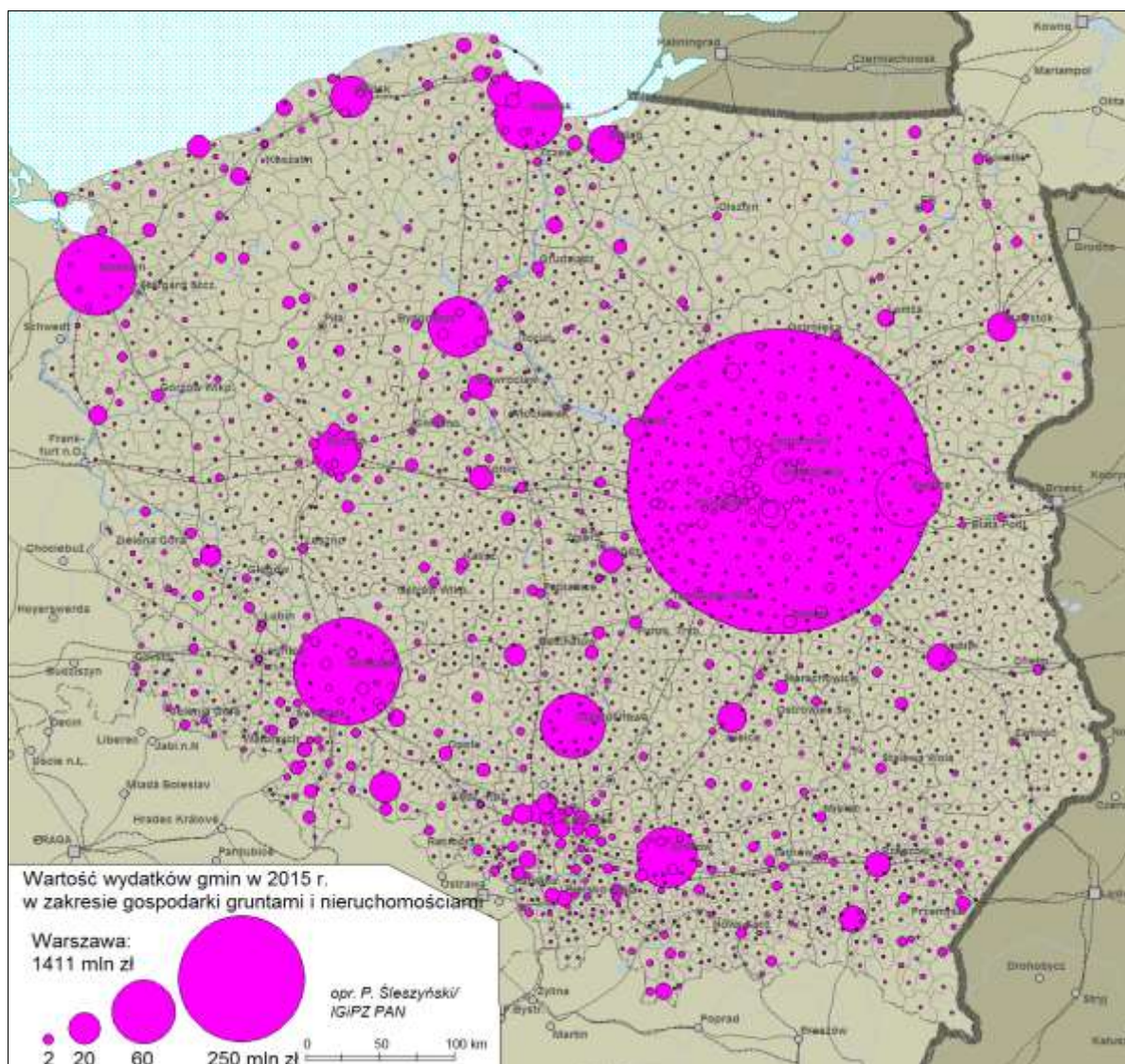
Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



Ryc. 5.21. Wydatki na bieżące utrzymanie wybranej infrastruktury per capita w typach pokrycia planistycznego gmin w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

5.7. Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami

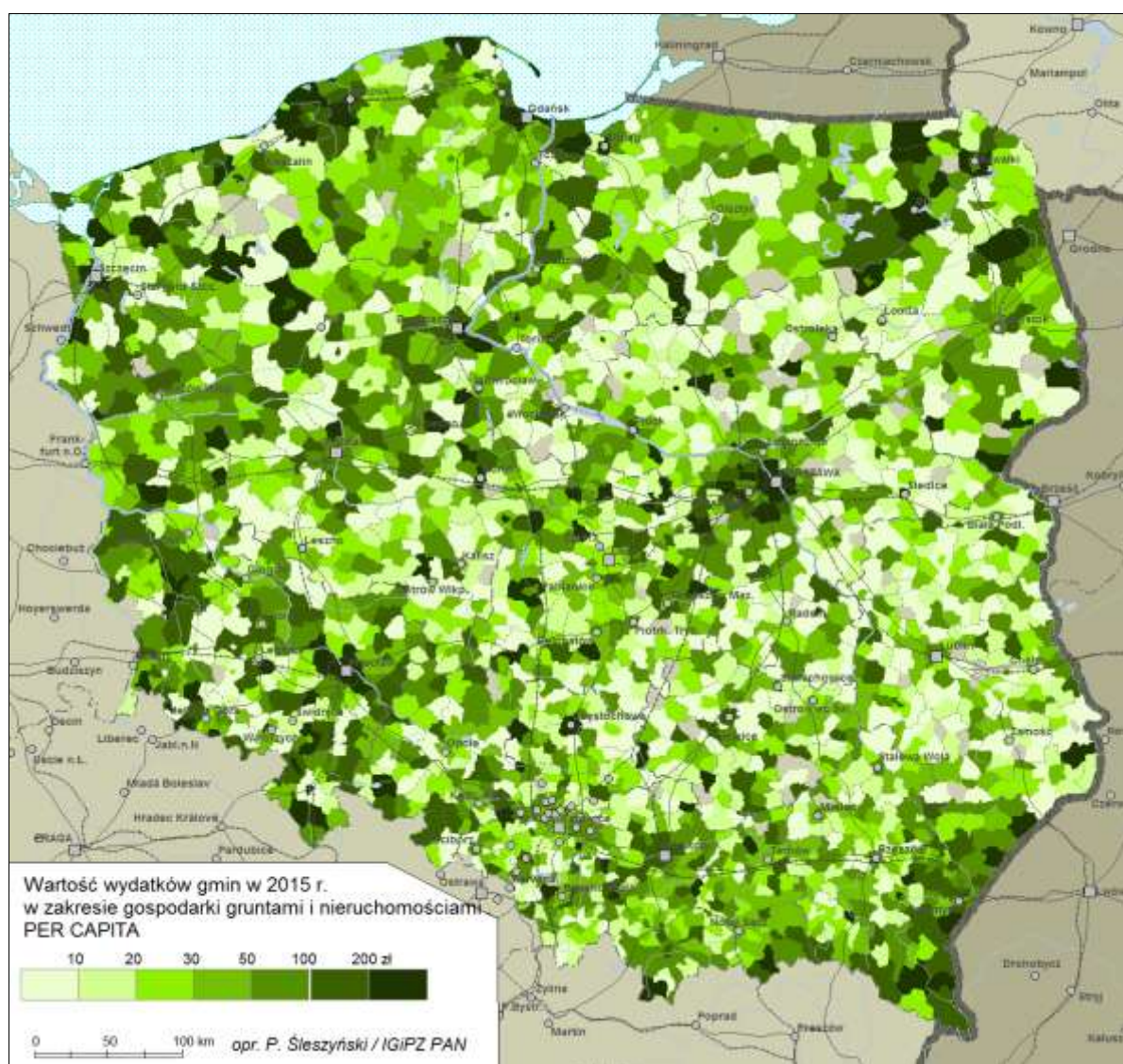
W analizie brano od uwagę dział „Gospodarka mieszkaniowa” – wydatki w rozdziale 70005 („Gospodarka gruntami i nieruchomościami”). Miały one w 2015 r. wartość 4,4 mld zł). Wydatki te są związane na ogół z bieżącym utrzymaniem zasobów komunalnych oraz remontami i inwestycjami o charakterze mieszkaniowym. W zakres tego wydzielenia wchodzi również różnego rodzaju opłaty, podatki, prace projektowe, wyceny, wykupy, itp., niebędące bezpośrednio związane z rozwojem infrastruktury w sensie jej budowy i modernizacji, niemniej zdecydowano się na analizę tego wydzielenia ze względu na jego istotne znaczenie w gospodarce przestrzennej.



Ryc. 5.22. Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami w gminach w wartościach bezwzględnych w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS

W roku 2015 wydatki w tym dziale były zdeterminowane rolą Warszawy, która skoncentrowała 1/3 wszystkich zrealizowanych kosztów (ryc. 5.22). Wynikało to z wypłat roszczeń reprivatyzacyjnych. Wpłynęło to następnie na rozkłady wskaźnika dla typów funkcjonalnych gmin (tabela 5.13, ryc. 5.24), w których na czoło wysunęły się rdzenie Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (czyli stolice województw). Skupiły one 53,4% wydatkowanych środków, a wskaźnik per capita był ponaddwukrotnie wyższy (244 zł), niż średnia dla kraju (114 zł).

W tej grupie wydatków odnotowano prawidłowości związane z pokryciem planistycznym. Uwidoczniła się wyraźnie wyższa skłonność do wydatkowania w grupie gmin o pokryciu planistycznym w wysokości 25-50%, a następnie 50-90% i powyżej 90%. Potwierdza to logiczną prawidłowość związaną z potrzebami finansowymi wskutek uchwalania planów miejscowych w odniesieniu do gruntów i nieruchomości budynkowych.



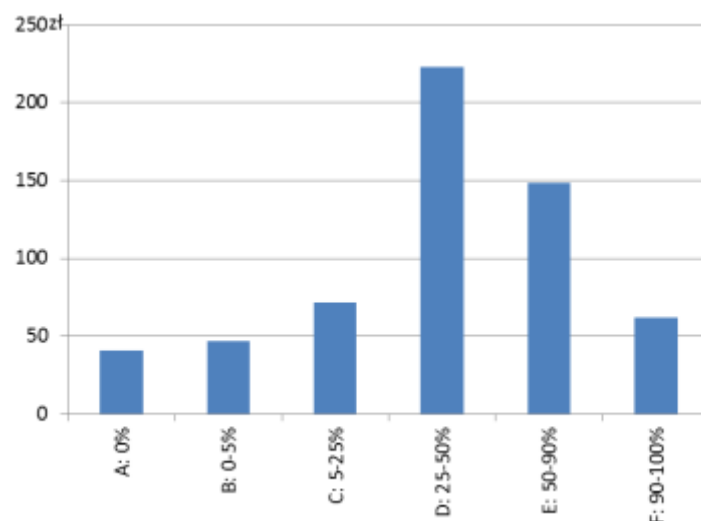
Ryc. 5.23. Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami w gminach per capita w 2015 r.

Źródło: na podstawie danych GUS

Tabela 5.13. Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami według typów funkcjonalnych gmin w 2015 r.

Typ gmin	Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwestycyjnych (%)	per capita (zł)
1 - rdzenie MOF	2 332	4,2	53,4	244
2 - zewnętrzne MOF	345	2,1	7,9	74
3 - rdzenie FUA	494	2,6	11,3	112
4 - zewnętrzne FUA	140	1,8	3,2	58
5 - gminy miejskie	325	2,7	7,4	85
6 - transportowe	68	1,5	1,6	47
7 - turystyczne	158	2,2	3,6	86
8 - rolnicze intensywne	136	1,3	3,1	44
9 - rolnicze umiarkowane	271	1,6	6,2	52
10 - „ekologiczne”	98	1,5	2,2	51
Polska ogółem	4 367	2,8	100,0	114

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

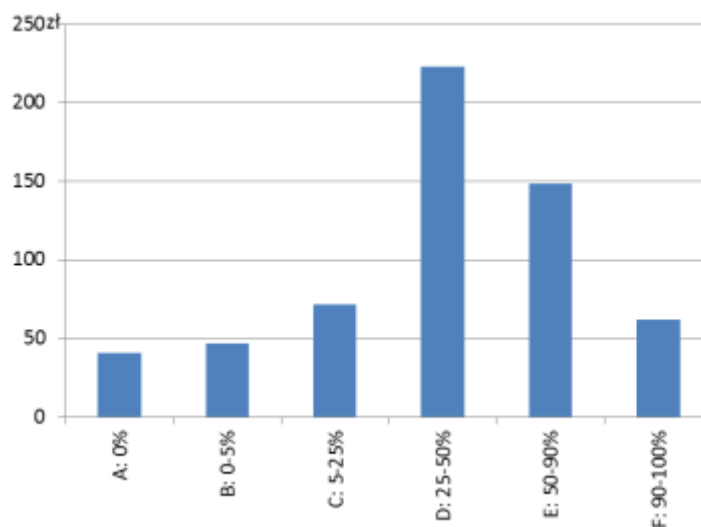


Ryc. 5.24. Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami per capita w typach funkcjonalnych gmin w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

Tabela 5.14. Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami według typów pokrycia gmin w 2015 r.

Typ gmin	Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami			
	suma (mln zł)	udział wśród wydatków budżetów gmin ogółem (%)	udział wśród wydatków inwesty- cyjnych (%)	per capita (zł)
A: 0%	35	1,2	0,8	40
B: 0-5%	295	1,4	6,8	47
C: 5-25%	618	1,8	14,1	72
D: 25-50%	2 215	4,5	50,7	223
E: 50-90%	712	3,3	16,3	148
F: 90-100%	491	1,8	11,2	62
Polska ogółem	4 367	2,8	100,0	114

Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).



Ryc. 5.25. Wydatki w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami per capita w typach pokrycia planistycznego gmin w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

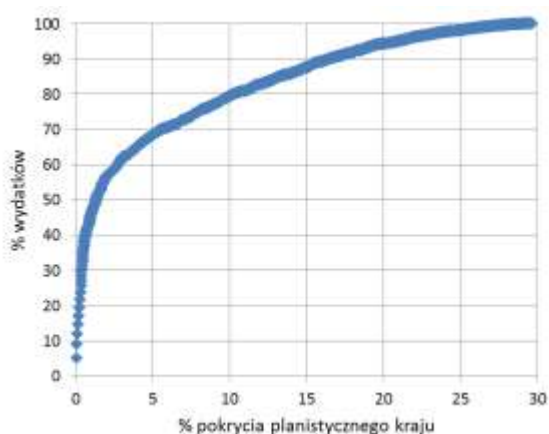
5.8. Analiza koncentracji

Analiza ta pokazuje, jaki jest stopień koncentracji jednej analizowanej zmiennej w stosunku do drugiej. Konstrukcja wskaźnika polega na uporządkowaniu jednej zmiennej według rosnących wartości, a następnie obliczeniu skumulowanych udziałów i przedstawieniu na dwuosiowym wykresie. Analizę taką dla branych pod uwagę w opracowaniu kategorii wydatków budżetów gmin przedstawiono na ryc. 5.26. Ma ona odpowiedzieć na pytanie, jaka część inwestycji dotyczy gmin o różnym stopniu pokrycia planistycznego. Jest to zatem bardziej zaawansowana i bardziej precyzyjna metoda, niż zastosowana w tabelach w poprzednich podrozdziałach (podział na 6 kategorii pokrycia planistycznego), mająca na celu porównanie ze sobą stopnia koncentracji według różnych wydzieleni.

Generalnie stwierdzono wysoką koncentrację w obrębie wszystkich kategorii wydatków. Na obszarze objętym 5% pokrycia planistycznego dokonywało się 60-85% inwestycji. Najwyższa koncentracja dotyczyła gospodarki gruntami i nieruchomościami. Najślabza koncentracja wiązała się z bieżącym utrzymaniem infrastruktury. Taki wynik wydaje się logiczny, ze względu na charakter analizowanych kategorii.

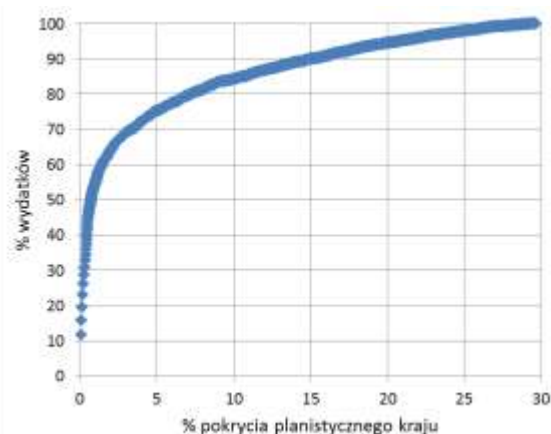
MAJĄTKOWE WYDATKI INWESTYCYJNE

26,4 mld zł



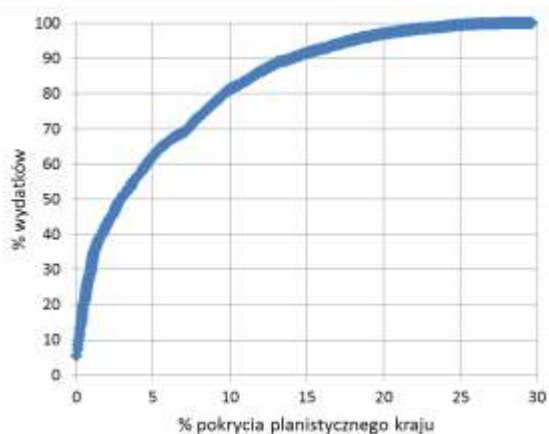
TRANSPORT, GOSPODARKA KOMUNALNA

35,5 mld zł



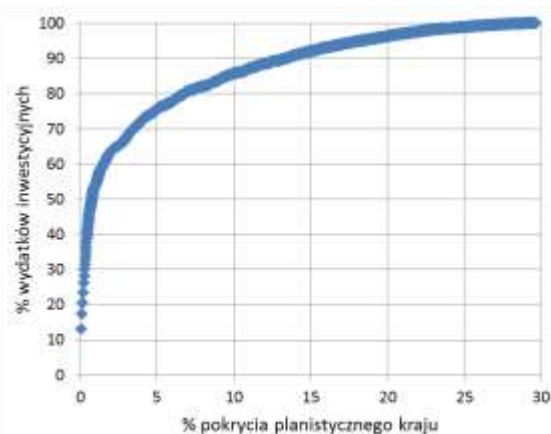
INWESTYCJE WODNO-ŚCIEKOWE, MELIORACJE

5,9 mld zł



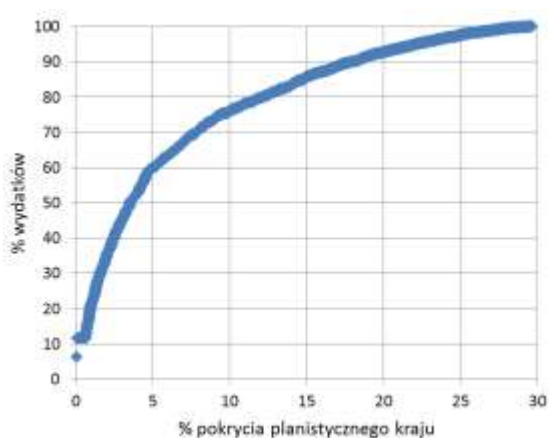
DROGI PUBLICZNE

11,7 mld zł



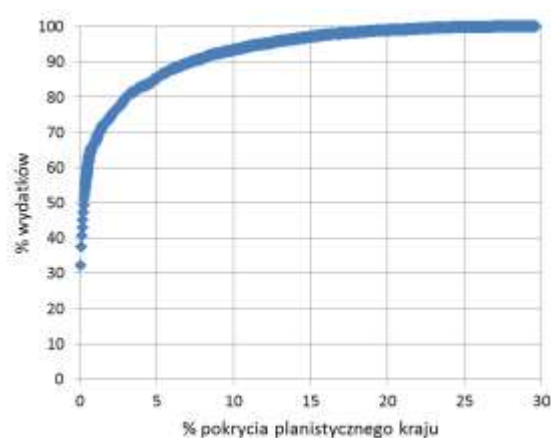
BIEŻĄCE UTRZYMANIE

2,9 mld zł



GOSPODARKA GRUNTAMI I NIERUCHOMOŚCIAMI

4,4 mld zł



Ryc. 5.26. Krzywe kumulacyjne (rozkłady Lorentza) analizowanych kategorii wydatków gmin i pokrycia planistycznego. Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

5.9. Wnioski

Analizy pozwalają na wyprowadzenie następujących wniosków:

1. Ze względu na rozwiązania w zakresie nomenklatury statystycznej i klasyfikacji budżetowej, podczas analiz nie było możliwe precyzyjne uściślenie kategorii wydatków inwestycyjnych związanych ściśle z planowaniem przestrzennym. Problem ten starano się rozwiązać poprzez analizy na przykładzie 6 częściowo się nakładających kategorii wydatków, dotyczących zwłaszcza gospodarki wodno-ściekowej i infrastruktury drogowej. W celu umożliwienia prowadzenia bardziej precyzyjnych i bardziej efektywnych analiz istnieje potrzeba takiego przeformułowania istniejącej klasyfikacji budżetowej, aby było możliwe bardziej jednoznaczne wskazywanie wydatków inwestycyjnych związanych z gospodarką przestrzenną i planowaniem przestrzennym, mających zwłaszcza charakter liniowy i powierzchniowy. Konieczna jest w tym zakresie współpraca resortu odpowiedzialnego za gospodarkę przestrzenną z GUS. W szczególności dotyczy to możliwości wyodrębniania typowych wydatków, związanych z budową nowych i modernizacją (remontami) istniejących elementów infrastruktury, takich jak drogi, wodociągi, kanalizacja, melioracje itp. W chwili obecnej ze względu na rozwiązania klasyfikacji budżetowej nie jest możliwe danie odpowiedzi nawet na tak proste (jakby się wydawało) pytanie, ile samorządy wydają rocznie na budowę nowych dróg, wodociągów, itd.

2. Podczas badań ujawniła się również poważna trudność w jednoznacznej identyfikacji inwestycji w stosunku do obszarów faktycznego pokrycia planami miejscowymi. Daje to kolejny argumenty za podjęciem jak najszybszych działań związanych z wprowadzeniem systemu monitoringu rzeczywistych zasięgów planów miejscowych. Tym niemniej wykonane analizy pozwalają na uchwycenie istotnych prawidłowości (regułarności) związanych z relacjami pomiędzy strukturą funkcjonalną gmin, pokryciem planistycznym oraz charakterem wydatków inwestycyjnych.

3. Analizy wykazały, że znaczna część inwestycji jest lokalizowana poza planami miejscowymi na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Stwarza to poważne ryzyko nieracjonalności gospodarki przestrzennej. Z drugiej strony, ponieważ występuje silna koncentracja inwestycji na stosunkowo małym obszarze, związanym z powierzchnią największych miast, z ekonomicznego punktu widzenia najpilniejsze jest podjęcie działań związanych z uporządkowaniem planowania przestrzennego właśnie w tych jednostkach

4. Badania pokazują duże kontrasty pomiędzy wydatkowaniem środków per capita w różnych kategoriach wydatków budżetowych. Obrazuje to na ogół słabość gmin peryferyjnych i daje argumenty na rzecz krytyki polaryzacyjnego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego.

5. Duże zróżnicowania i generalnie słabość ekonomiczna gmin peryferyjnych skłania do pytań o racjonalną organizację systemów terytorialno-administracyjnych, także wobec spodziewanych procesów depopulacji. Z drugiej strony to niedopasowanie ekonomiczne może skłaniać do większej racjonalizacji istniejących instrumentów finansowych, z podziałem wtórnym dotacji budżetowej na czele.

6. SZACUNKI NIEKTÓRYCH KOSZTÓW, ZWIĄZANYCH Z PLANOWANIEM PRZESTRZENNYM

6.1. Cele i założenia

Celem niniejszej części „Analizy” jest zestawienie potencjalnych kosztów planowania miejscowego, związanych z ich uchwalaniem. Przy tym dostępne dane statystyczne pozwalają na wiarygodne i w miarę precyzyjne oszacowanie kosztów sporządzenia dokumentów, takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nie zajmowano się natomiast decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ze względu na ich minimalny koszt z punktu widzenia wydania decyzji urzędowej (jednostkowy koszt wynosi około 100-200 zł²⁰, co w skali kraju daje kilkanaście mln zł rocznie).

Potrzeba wykonania szacunków wynika z kilku powodów. Najważniejszym jest stwierdzana od wielu lat nieracjonalna polityka przestrzenna gmin, prowadząca do chaosu przestrzennego i zwiększania kosztów obsługi osadnictwa i infrastruktury. Po drugie, w ostatnich latach podejmowanych było kilka inicjatyw ustawodawczych, mających wpływ na planowanie miejscowe i rodzących konieczność aktualizacji dokumentów planistycznych. Do najważniejszych należą ustawy przyjęte w latach 2015-2016 r., tj. zwłaszcza:

- tzw. ustawa krajobrazowa, nakładająca obowiązek sporządzania audytów krajobrazowych na poziomie województw (a następnie uwzględnienie tego w dokumentach gminnych);

- tzw. ustawa rewitalizacyjna, ustanawiająca m.in. konieczność delimitacji obszarów problemowych w gminach;

- nowelizacja obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadzająca obowiązek silniejszego niż dotychczas uwzględniania uwarunkowań demograficznych oraz bilansowania terenów pod względem prognozowanego popytu na przestrzeń.

Stosunkowo nowym zadaniem jest realizacja działań związanych z wdrażaniem rozporządzeń wykonawczych do europejskiej Dyrektywy INSPIRE. Wprawdzie tego typu inicjatywy istniały w samorządach i były naturalną konsekwencją rozwoju informatyzacji w społeczeństwie, gospodarce i administracji, ale było to całkowicie nieskoordynowane.

Ważnym zagadnieniem jest planowane zastąpienie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym (którego projekt w końcu września br. poddano procedurze konsultacji społecznych). Jego prawdopodobne uchwalenie i wejście w życie stworzyłoby konieczność poważnej

²⁰ Zgodnie z Ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, koszt wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wynosi 107 zł, ale w praktyce wiele gmin stosuje własne odstępstwa.

aktualizacji istniejących, bądź w praktyce wręcz przygotowania nowych dokumentów planistycznych, w tym zwłaszcza studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

W analizach wykorzystano dostępne dane źródłowe pochodzące z badania PZP-1 w gminach (PP1), dotyczące aktualizacji i kosztów sporządzanych dokumentów planistycznych. Aby zapewnić możliwie dobre odwzorowanie kosztów, jako referencyjny wykorzystano okres pięcioletni (2011-2015). Ponadto w tym rozdziale analizowano dane o średnich cenach gruntów budowlanych i rolnych z lat 2013-2015 r. Ponieważ w przypadku każdego z wykonanych szacunków metodologia była odrębna, wyjaśniono ją w poszczególnych podrozdziałach.

6.2. Szacunek kosztów aktualizacji studiów gminnych

6.2.1. Skala i koszty aktualizacji w latach 2011-2015

W latach 2011-2015 łącznie 1278 gmin aktualizowało swoje studia uikzp (nieco ponad połowa wszystkich gmin w kraju), w tym 248 samorządów – więcej niż 1 raz (w tym w 3 przypadkach zdarzało się to w każdym roku)²¹. Łącznie odnotowano 1573 aktualizacji w 1191 gminach, co stanowiło 48,1% wszystkich samorządów (tabela 6.1). Najwyższe odsetki dotyczyły gmin, przez które przebiegały szlaki transportowe (60,1%), a najniższe – stolic województw (30,3%) oraz gmin z dużymi powierzchniami obszarów prawnie chronionej przyrody (37,7%). Łączne koszty aktualizacji studiów wyniosły 49,5 mln zł (tabela 6.1). Maksymalny koszt aktualizacji osiągnął 500 tys. zł, przy medianie 98 tys. zł.

Mapa przedstawiona na ryc. 6.1. wskazuje, że nie występowały w tym zakresie żadne prawidłowości geograficzne i lokalizacja terytorialna była przypadkowa. Oznacza to duży stopień zindywidualizowania prac nad aktualizacjami studiów gminnych.

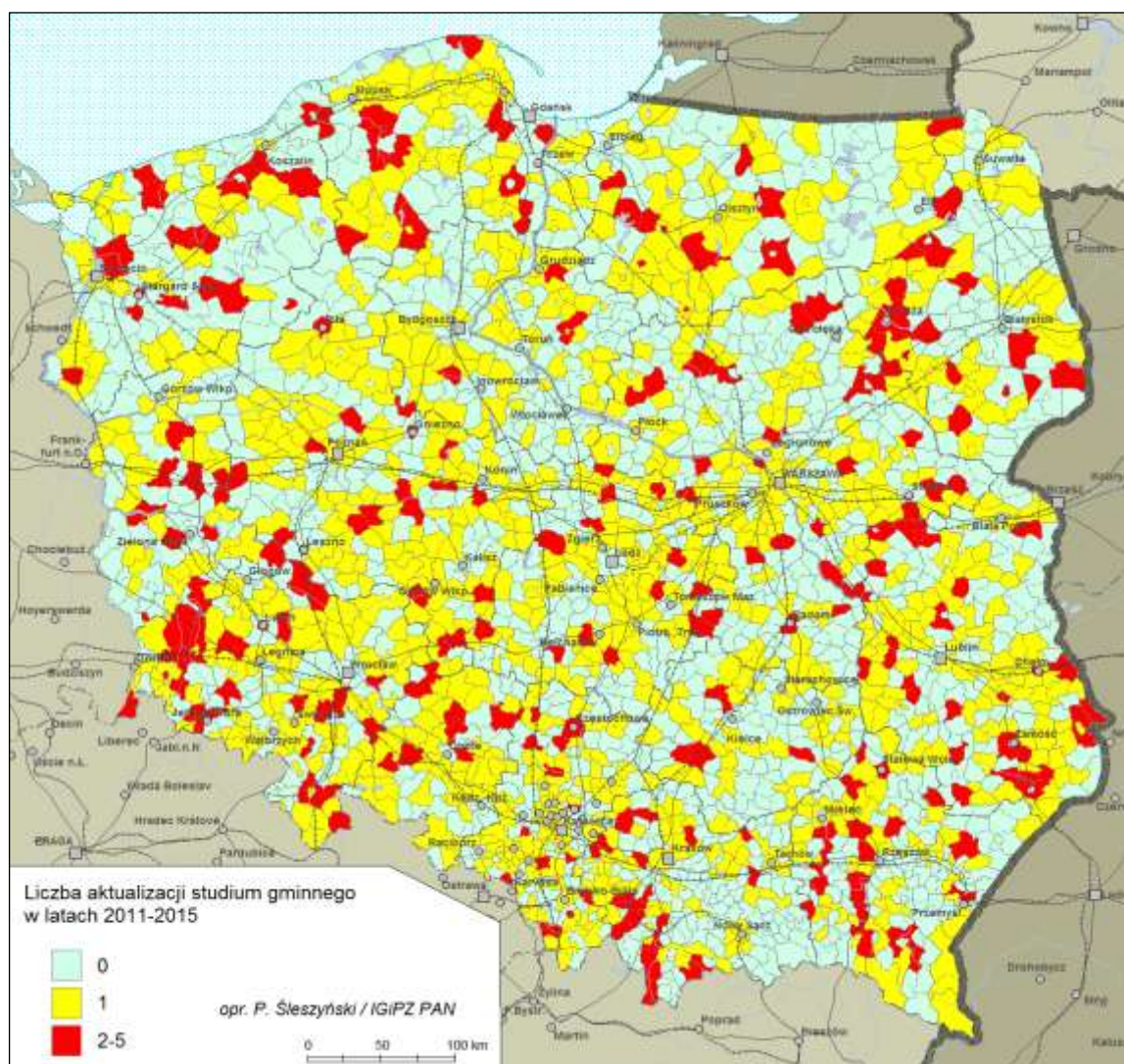
²¹ W tej grupie było kilka gmin, które po raz pierwszy opracowały i przyjęły swoje studium.

Tabela 6.1. Charakterystyka kosztów aktualizacji studiów gminnych w latach 2011-2015.

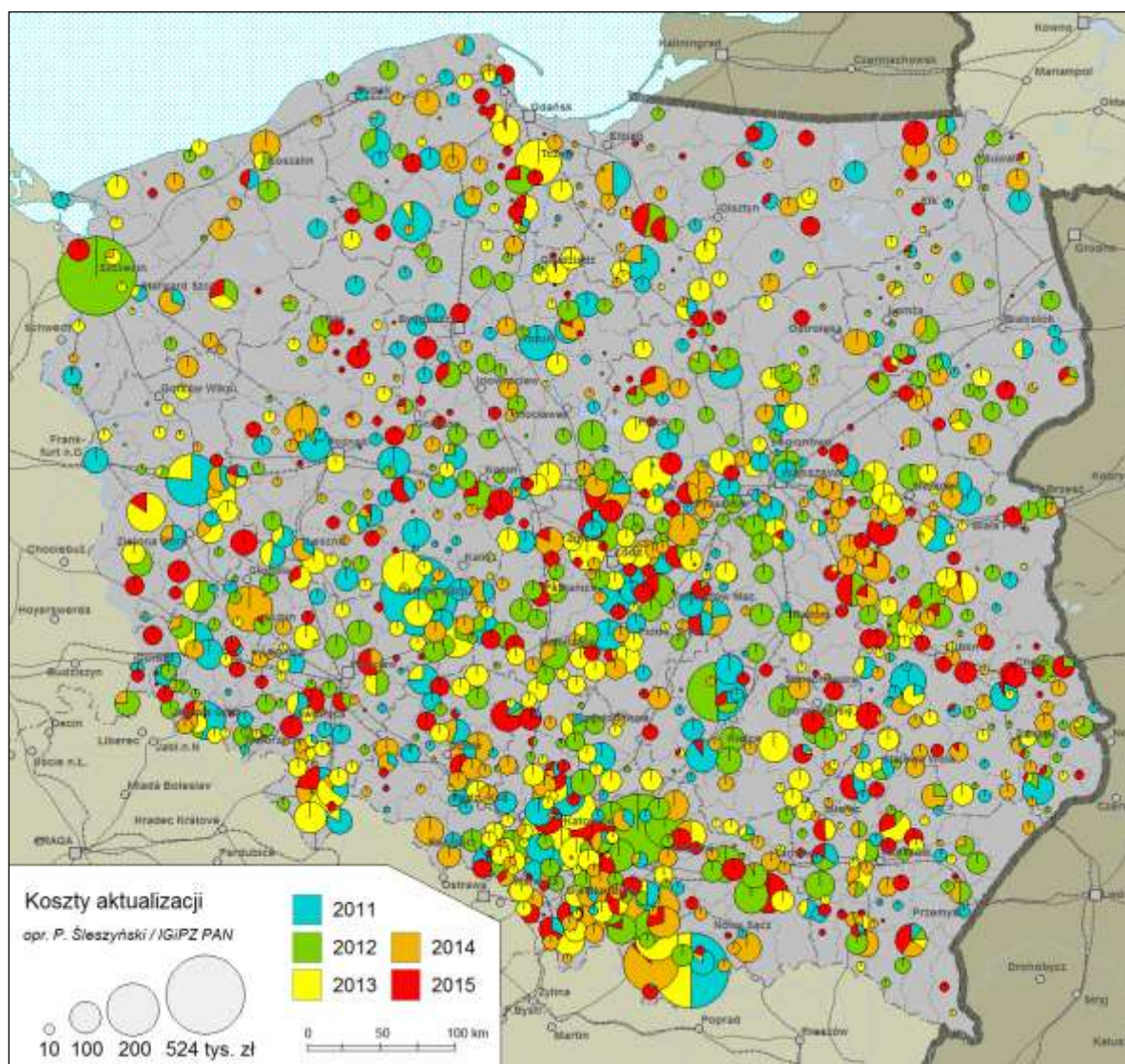
Typ gmin (skrót)	Liczba gmin			Koszty aktualizacji (tys. zł)				
	ogółem	w których aktualizowano studium*	%	ogółem	na 1 aktualizację	minimalny	maksymalny	mediana
1 - rdzenie MOF	33	10	30,3	1 415	94	5,9	500	98
2 - zewnętrzne MOF	265	143	53,8	6 849	39	0,4	445	29
3 - rdzenie FUA	55	29	52,7	1 646	37	0,02	500	24
4 - zewnętrzne FUA	201	104	51,7	4 777	36	0,1	500	25
5 - gminy miejskie	147	78	53,1	3 414	33	1,6	202	26
6 - transportowe	138	83	60,1	3 710	33	0,02	142	31
7 - turystyczne	222	96	43,2	3 798	32	0,1	232	22
8 - rolnicze intensywne	411	198	48,2	6 174	24	0,4	152	19
9 - rolnicze umiarkowane	749	355	47,4	13 026	27	0,3	150	24
10 - ekologiczne	257	97	37,7	4 662	37	0,5	235	25
Polska ogółem	2 478	1 193	48,1	49 470	31	5,9	500	98

* Łączna liczba aktualizacji w latach 2011-2015 była większa i wyniosła 1573.

Źródło: na podstawie danych GUS/MiIB.



Ryc. 6.1. Aktualizacje studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w latach 2011-2015. Źródło: na podstawie danych GUS/MiIB.



Ryc. 6.2. Koszty aktualizacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w latach 2011-2015. Źródło: na podstawie danych GUS/MiB.

6.2.2. Szacunek kosztów aktualizacji studiów gminnych

W szacunku założono, że skala nowych rozwiązań ustawowych w dziedzinach związanych z planowaniem przestrzennym jest tak duża, że studium będzie wymagało poważnych zmian. Oznacza to, że niezależnie od zmian w studiach gminnych dokonywanych w ostatnich latach, konieczne będą ich dalsze aktualizacje. W tym celu jako podstawę obliczeń przyjęto kilka wariantów: średnią arytmetyczną, medianę oraz wartość III kwartyli²² obliczoną dla sumy aktualizacji w latach 2011-2015 (w tabeli 6.1 podano

²² Jest to miara rozkładu statystycznego, w której oblicza się wartość pomiędzy 75% początkowych a 25% końcowych populacji (mediana jest II kwantylem, tj. dla 50% populacji). W praktyce rynku nieruchomości stosowane są też bardziej zaawansowane metody określania średnich cen, z wykorzystaniem np. całkowania (przykładowe opracowanie dla powiatu otwockiego zawiera praca: Budzyński T., 2014, *Zastosowanie analizy*

obliczenia mierników statystycznych dla zbioru wszystkich aktualizacji). Najbardziej prawdopodobny wydaje się wariant oparty na średniej arytmetycznej, a obliczenia dla mediany oraz III kwartyli można traktować jako możliwy minimalny i maksymalny zakres. Szacunki wykonano odrębnie dla 10 typów gmin. Wynikało to z faktu, że gminy te mają zróżnicowaną wielkość (liczbę ludności), potencjał społeczno-gospodarczy oraz specyfikę funkcjonalną i zagospodarowanie przestrzenne. Jest wysoce prawdopodobne, że koszty aktualizacji będą najwyższe w największych ośrodkach miejskich, a najniższe w peryferyjnych gminach rolniczych. Następnie zsumowano to dla całego kraju.

Wyniki szacunku przedstawiono w tabeli 6.2. Z analiz wynika, że łączne koszty mogą wynieść, w zależności od wariantu, od 80 do 142 mln zł, przy czym najbardziej prawdopodobna wydaje się wartość 104 mln zł. Jeśli rozłożyć to na kilka lat, są to stosunkowo umiarkowane koszty w porównaniu z budżetami gmin (mniej niż 0,1% rocznych wydatków), ale także w porównaniu do wydatków, jakie są kierowane na opracowanie planów miejscowych (około 60 mln zł rocznie). Można zatem wysnuć wniosek, że przewidywane koszty, nawet gdyby okazały się ostatecznie wyższe, nie stanowią zagrożenia dla poprawnej realizacji zmian wynikających z wprowadzenia nowych regulacji związanych z planowaniem przestrzennym.

Tabela 6.2. Szacunek kosztów aktualizacji studiów gminnych w najbliższych latach.

Typ gmin	Liczba gmin ogółem	Wartość 1 aktualizacji studium w wariantach (tys. zł)			Oszacowana wartość aktualizacji wszystkich studiów w typie gmin (mln zł)		
		średnia	mediana	III kwartyl	średnia	mediana	III kwartyl
1 - rdzenie MOF	33	141,5	98,3	199,1	4,7	3,2	6,6
2 - zewnętrzne MOF	265	47,9	36,7	60,0	12,7	9,8	16,0
3 - rdzenie FUA	55	56,7	48,8	73,2	3,1	2,7	4,0
4 - zewnętrzne FUA	201	45,9	38,2	61,6	9,2	7,7	12,4
5 - gminy miejskie	147	43,8	32,4	60,2	6,4	4,8	8,8
6 - transportowe	138	44,7	35,0	59,6	6,2	4,8	8,2
7 - turystyczne	222	39,6	27,5	50,2	8,8	6,1	11,1
8 - rolnicze intensywne	411	31,2	23,3	48,8	12,8	9,6	20,1
9 - rolnicze umiarkowane	749	36,7	28,0	52,4	27,5	21,0	39,3
10 - ekologiczne	257	48,1	39,5	62,0	12,4	10,2	15,9
Polska ogółem	2 478	–	–	–	104	80	142

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/MliB.

Odrębnym zagadnieniem jest, czy dałoby się obniżyć te koszty wskutek jakichś działań, mogących pomniejszyć wprowadzane zmiany. Ponieważ zmiany w ustawach dotyczą kwestii mających znaczenie w każdej gminie, chodziłoby tu o systemowe działania, związane z wypracowaniem jednolitej metodyki, np. dla szacowania chłonności i prognozowania demograficznego. Przykładowo koszt wykonania prognozy demograficznej dla wszystkich gmin przez GUS lub wyłoniony w drodze przetargu/konkursu zespół badawczy z pewnością byłby wielokrotnie niższy, niż jednostkowe działania podejmowane

przez samorządy, w dodatku zapewne nieporównywalne metodologicznie między sobą (gdyby każdy samorząd przeznaczył na wykonanie prognozy demograficznej średnio tylko 10 tys. zł, w skali kraju daje to około 25 mln zł, a wykonanie prognozy jednorazowo dla wszystkich gmin byłoby z pewnością tańsze).

6.3. Szacunek kosztów sporządzenia planów miejscowych

6.3.1. Skala i koszty aktualizacji w latach 2011-2015

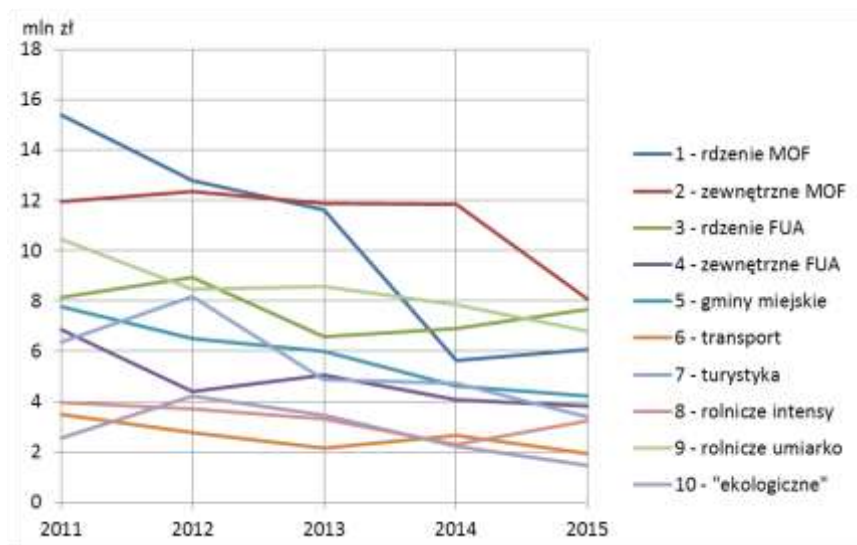
W latach 2011-2015 koszty sporządzania planów miejscowych odnotowano w 1623 gminach, co stanowiło 65,5% wszystkich gmin w kraju (tabela 6.3). Nie wiadomo jednak, jaka jest reprezentatywność tych wyliczeń, gdyż na podstawie ankiety PZP-1 nie jest możliwe oszacowanie tego. Najwięcej prac nad planami prowadzono w większych ośrodkach miejskich (powyżej 70%). Łączne koszty w pięcioleciu wyniosły 312,2 mln zł, z czego około 1/3 przypadła na miasta wojewódzkie i ich strefy podmiejskie. Stwierdzono systematyczny spadek wydatków na plany miejscowe. Najsilniejszy spadek odnotowano w stolicach województw: z poziomu 15,4 do 6,1 mln zł oraz w gminach miejskich, turystycznych i zewnętrznych strefach miast subregionalnych (ryc. 6.3). Wystąpiło niezwykle wysokie zróżnicowanie kosztów jednostkowych w przeliczeniu na 1 ha (ryc. 6.4): od kilku do ponad 50 tys. zł (odchylenie standardowe dla 4081 przypadków wyniosło aż 10196 zł, a średnia arytmetyczna, w wysokości 3474 zł była znacznie wyższa od mediany w wysokości 963 zł). W praktyce przeciętne koszty w wysokości kilku złotych za 1 ha sporządzonego planu dotyczą sytuacji, w których główny koszt poniósł zapewne inwestor, a gmina partycypowała w tym tylko w ograniczonym zakresie.

Tabela 6.3. Charakterystyka kosztów opracowania planów miejscowych uchwalonych w latach 2011-2015.

Typ gmin (skrót)	Liczba gmin			Koszty aktualizacji (tys. zł)		
	ogółem	w których wystąpiły koszty	%	ogółem	na 1 ha (mediana, zł)	na 1 mieszka- niowiec (zł)
1 - rdzenie MOF	33	24	72,7	51 524	1 504	8
2 - zewnętrzne MOF	265	226	85,3	56 053	963	14
3 - rdzenie FUA	55	52	94,5	38 223	1 001	9
4 - zewnętrzne FUA	201	151	75,1	24 247	813	13
5 - gminy miejskie	147	139	94,6	29 113	1 086	8
6 - transportowe	138	104	75,4	12 995	747	11
7 - turystyczne	222	165	74,3	27 533	1 088	18
8 - rolnicze intensywne	411	218	53,0	16 505	795	10
9 - rolnicze umiarkowane	749	417	55,7	42 098	923	12
10 - „ekologiczne”	257	127	49,4	13 886	1 164	13
Polska ogółem	2 478	1 623	65,5	312 177	963	11

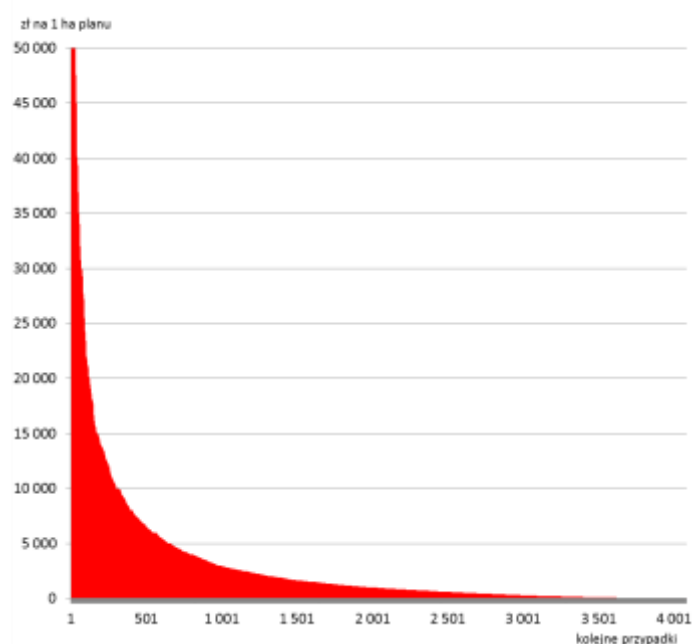
Źródło: na podstawie danych GUS/MliB.

Wyższe koszty sporządzenia planów wystąpiły częściej w zachodniej Polsce (ryc. 6.5), przy czym najwyższe wartości dotyczyły największych miast, głównie wojewódzkich (ryc. 6.6), np. Krakowa (9,9 mln zł), Warszawy (9,3 mln zł), Szczecina (9,2 mln zł) i Bydgoszczy (5,6 mln zł). Spośród innych kategorii, wysokie koszty dotyczyły m.in. Radomia (7,1 ml zł), Słupska (3,5 mln zł), Bełchatowa (3,0 mln zł) i Hrubieszowa (2,7 mln zł). Łącznie w 27 gminach przeznaczono na to co najmniej 1 mln zł i skoncentrowały one aż 26,9% całego rynku, a pierwsze 50 gmin uszeregowanych pod względem wartości inwestycji projektowych – 33,1% (pierwsze 100 gmin – 43,3%).



Ryc. 6.3. Koszty sporządzenia planów miejscowych uchwalonych w latach 2011-2015 według kategorii gmin.

Źródło: na podstawie danych GUS/MliB.

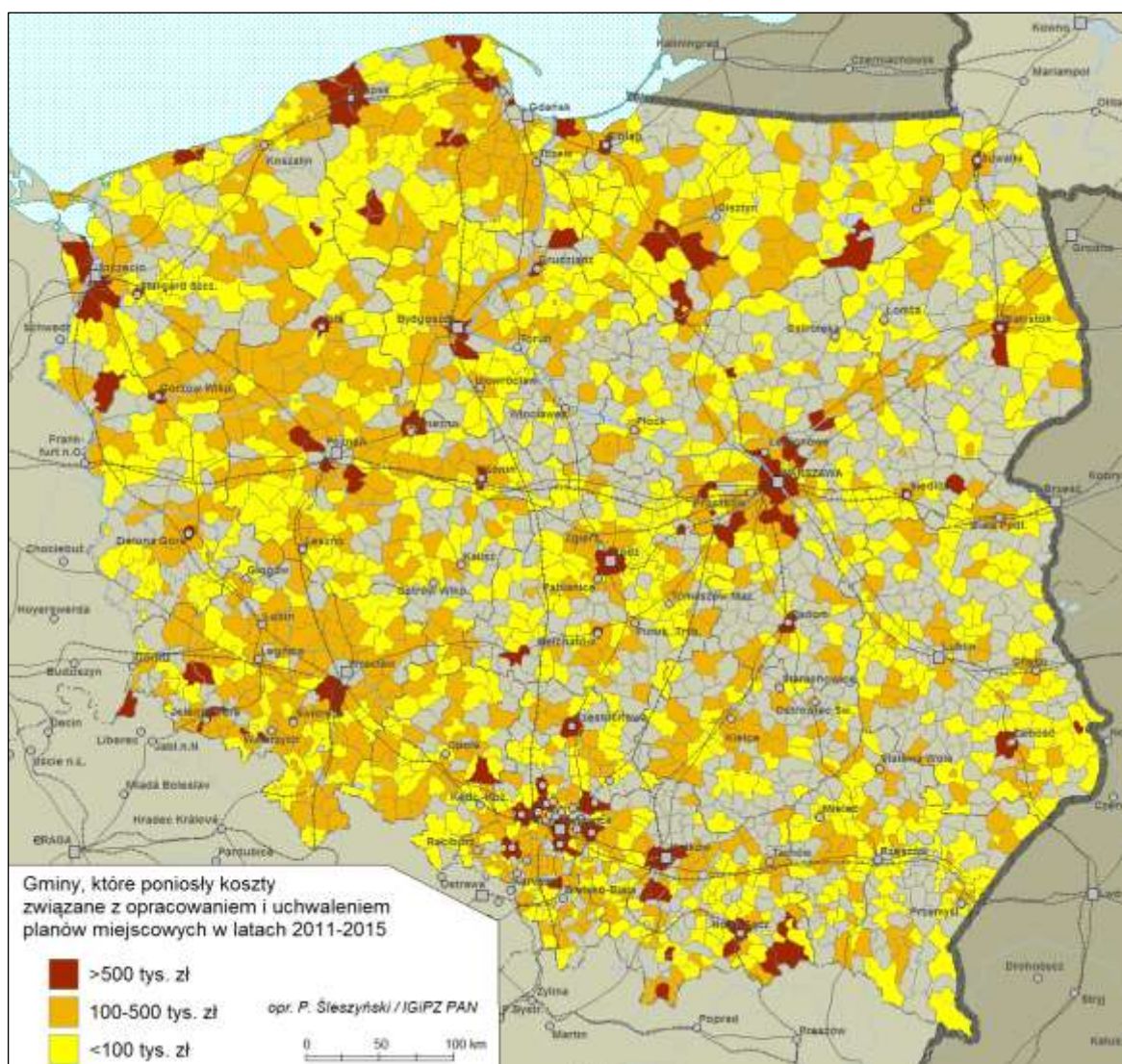


Ryc. 6.4. Koszty sporządzenia planów miejscowych uchwalonych w latach 2011-2015 w przeliczeniu na 1 ha.

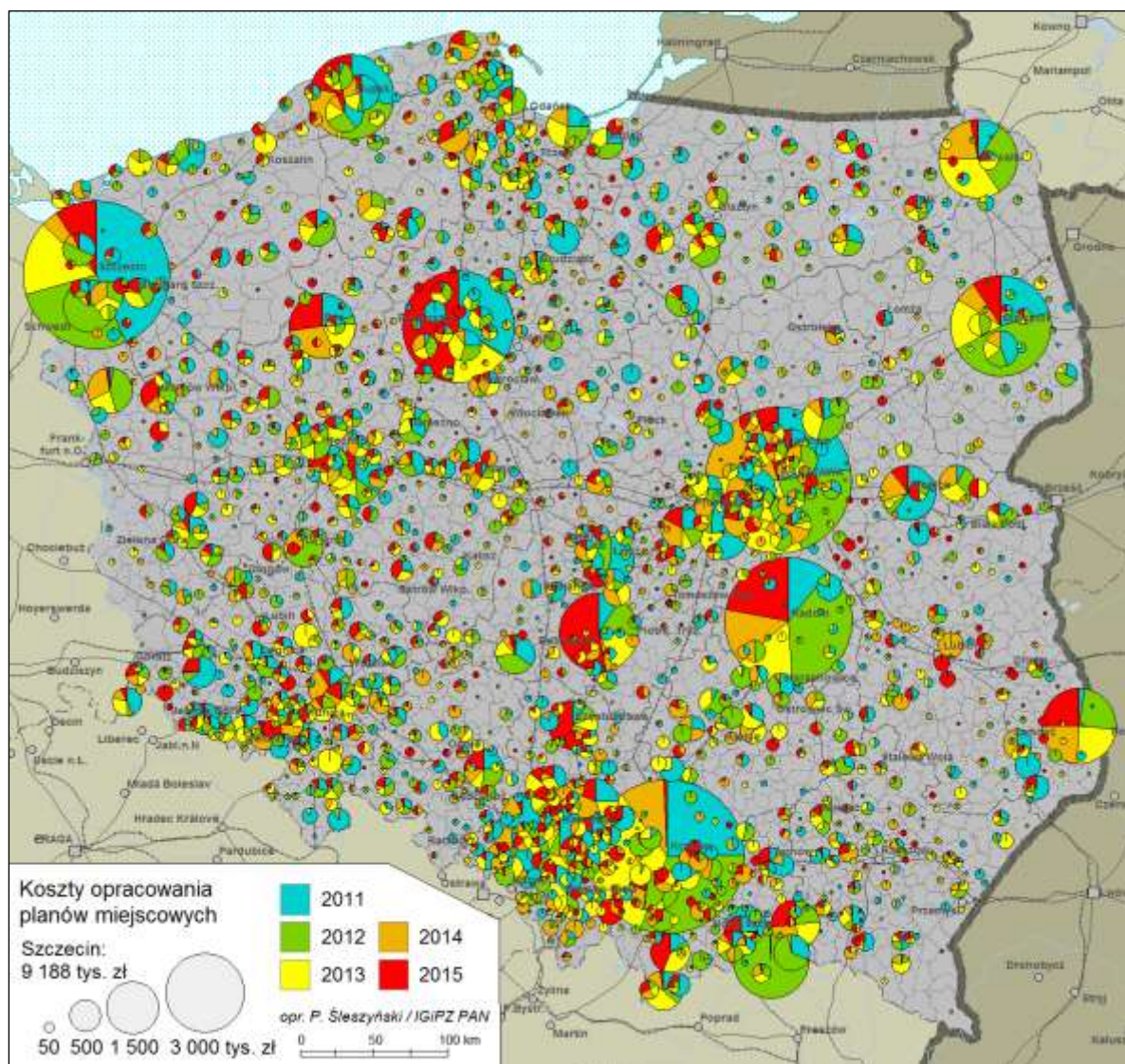
Źródło: na podstawie danych GUS/MliB.

Różnice kosztów w przeliczeniu na 1 ha i na 1 mieszkańca występowały też w układach międzyregionalnych (ryc. 6.7, ryc. 6.8). Wyższe od przeciętnych kosztów dotyczyły m.in. pasa pojezierzy. Obserwowano też prawidłowość, że tam, gdzie uchwalano mało planów, koszty te były wyższe. Prawdopodobnie dotyczyło to sytuacji, w których plany opracowywano dla niewielkich powierzchni, zapewne silniej zurbanizowanych. Niestety, dostępne dane nie pozwalają precyzyjnie powiązać tych zmiennych, gdyż pewna część planów miejscowych była uchwalana dla zmian dokumentów istniejących.

W badanym okresie systematycznie spadało zaangażowanie finansowe gmin w opracowywanie planów. W roku 2011 poniesione koszty uchwalonych planów wyniosły 76,9 mln zł, w roku 2012 – 72,3 mln zł, w roku 2013 – 63,5 mln zł, w roku 2014 – 52,8 mln zł i w roku 2015 – 46,6 mln zł. Coroczny spadek wynosił więc od 6 do 17%, z tendencją do pogłębiania się w ostatnich latach. Wynika to z faktu, że w tym okresie spadała też liczba projektowanych planów miejscowych.

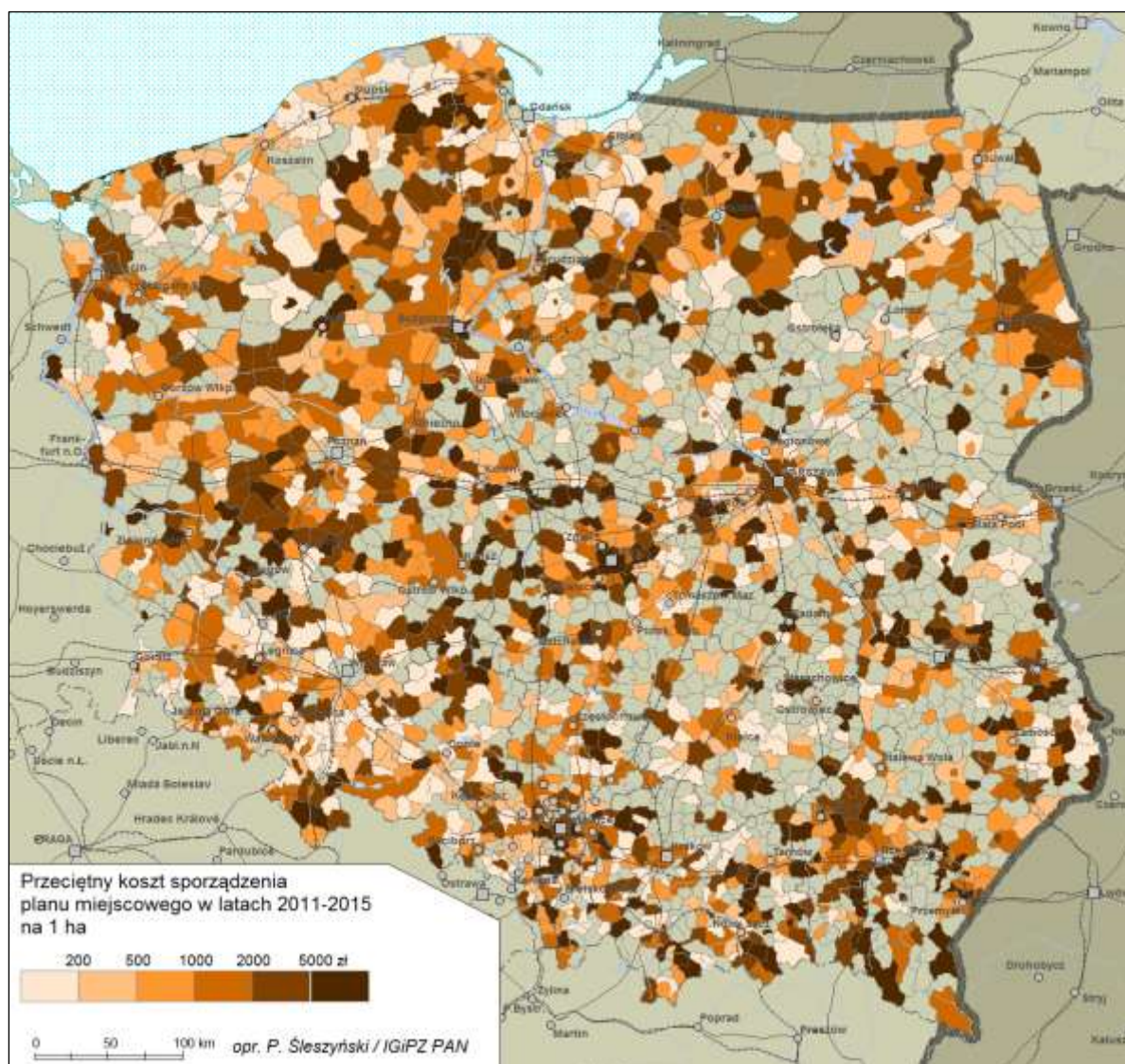


Ryc. 6.5. Gminy, w których w latach 2011-2015 wystąpiły koszty związane z opracowaniem planów miejscowych. Źródło: na podstawie danych GUS/MiIB.

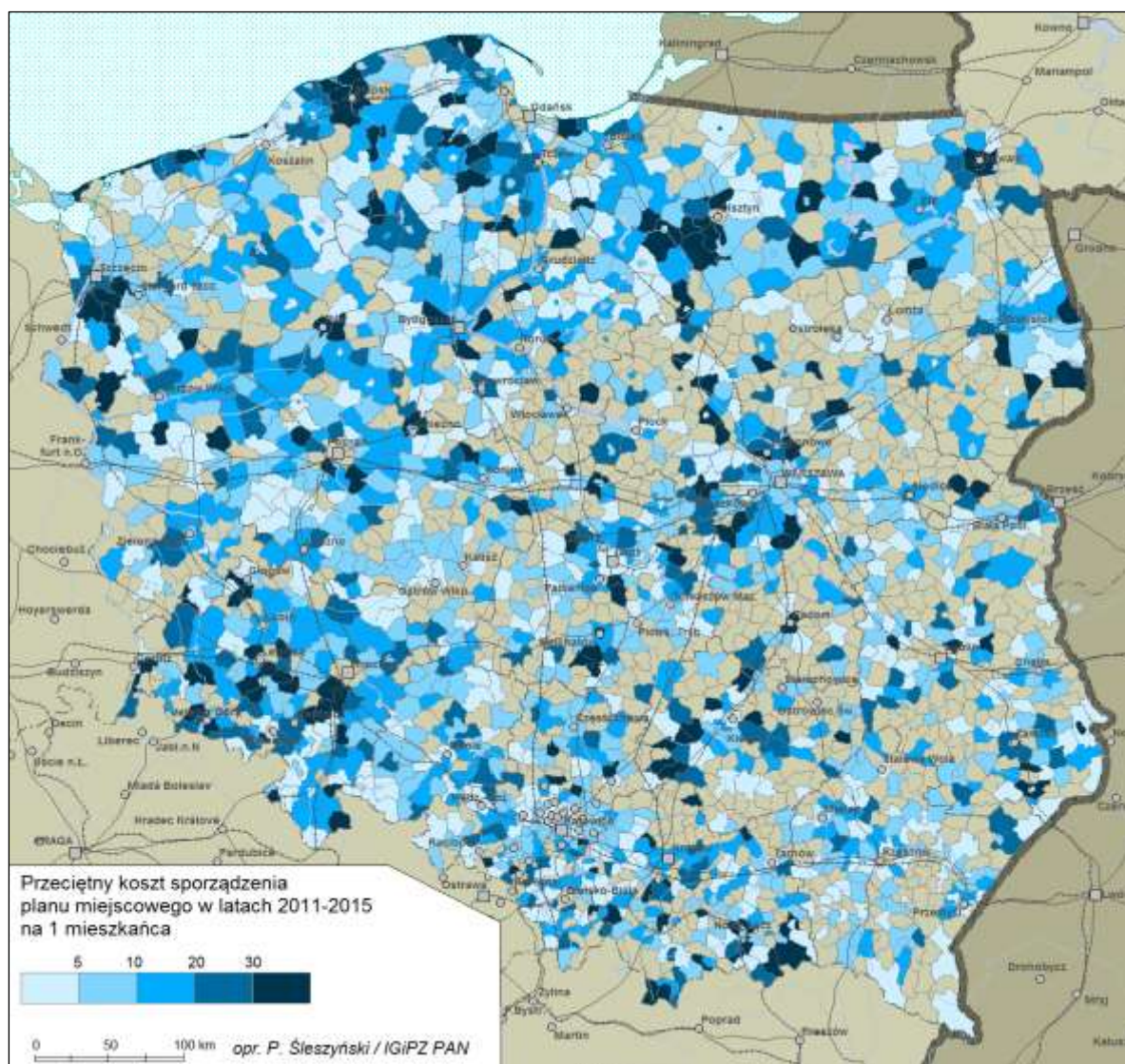


Ryc. 6.6. Koszty związane z opracowaniem planów miejscowych w latach 2011-2015 w gminach

Źródło: na podstawie danych GUS/MiIB.



Ryc. 6.7. Koszty związane z opracowaniem planów miejscowych w latach 2011-2015 w gminach w przeliczeniu na 1 ha uchwalonego planu. Źródło: na podstawie danych GUS/MiB.



Ryc. 6.8. Koszty związane z opracowaniem planów miejscowych w latach 2011-2015 w gminach w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Źródło: na podstawie danych GUS/MiB.

6.3.2. Szacunek kosztów aktualizacji planów miejscowych oraz nowego pokrycia planistycznego

Szacunek jest orientacyjny i silnie zależy od przeciętnej ceny, jaką uzyskuje się za sporządzenie 1 ha planu miejscowego. Stwierdzony w poprzednim podrozdziale olbrzymi rozrzut tych cen wynika ze specyfiki zagospodarowania i użytkowania terenów. Może się zdarzyć, że koszt opracowania planu w gminie peryferyjnej jest znacznie wyższy, niż w dużym mieście z powodu wystąpienia skomplikowanych czynników własnościowych, uzgodnień konserwatorskich, itp. Biorąc pod uwagę te zastrzeżenia, obliczenia wykonano dla następujących wariantów, w których:

- 1) wszystkie istniejące plany wymagają aktualizacji (29,6% pokrycia kraju),
- 2) pozostała część kraju wymaga nowego pokrycia planistycznego. Jest to dość hipotetyczne, gdyż jest raczej mało prawdopodobne, że wszystkie gminy w kraju uchwalą

plany dla całkowitych swych powierzchni – nie tylko ze względu na koszty, ale także z powodu specyfiki funkcjonalnej, np. dużych udziałów powierzchni leśnych. Warto też zwrócić uwagę, że rozwiązania Kodeksu Budowlano-Urbanistycznego idą w kierunku ograniczenia konieczności sporządzania planów miejscowych tylko dla tych terenów, które są związane z osadnictwem różnego typu. Dlatego też wykonano trzeci wariant, w którym:

3) wszystkie tereny osadnicze wraz z najbliższym otoczeniem w Polsce wymagają sporządzenia nowych planów miejscowych.

W powyższych wariantach obliczenia wykonano na trzy sposoby: przyjmując średnią arytmetyczną oraz pierwszy i drugi kwartył (medianę) wartości kosztów jednostkowych. Przy tym jako bardziej prawdopodobny dla całego kraju jest wynik oparty na pierwszym kwartylu (względnie na medianie), gdyż zakłada się, że tereny mogące być pokryte planami są mniej zurbanizowane, stąd koszty jednostkowe mogą być mniejsze. Natomiast w przypadku aktualizacji istniejącego pokrycia planistycznego bardziej realny wydaje się wariant oparty na medianie bądź średniej arytmetycznej. Obliczenia wykonano dla 10 typów funkcjonalnych gmin, a łączny wynik dla kraju zsumowano.

Precyzja szacunku jest silnie uwarunkowana dostępnością danych o przeciętnych kosztach. Poważną przeszkodą jest brak danych o tym, jakiej powierzchni dotyczyły koszty, jaka była wielkość uchwalanych planów, a przede wszystkim jaki charakter funkcjonalno-przestrzenny ma dany plan, tj. czy dotyczy on terenów mniej lub bardziej heterogenicznych pod względem użytkowania, gęstości i struktury zaludnienia, potencjalnych kolizji, itp.

Zakłada się, że niezależnie od ostatnich zmian, skala nowych rozwiązań ustawowych jest tak duża, że będzie dotyczyć w zasadzie dużej większości planów, nawet jeśli zostały one uchwalone stosunkowo niedawno. Założenie to wiąże się z faktem znacznego przeszacowania planów miejscowych pod względem przeznaczania terenów pod zabudowę mieszkaniową, niedostosowanego do realnego popytu ze strony zwłaszcza mieszkańców-potencjalnych migrantów. Po drugie, istotnych zmian należy się spodziewać wskutek przeprowadzenia audytów wojewódzkich i konieczności uwzględnienia tego w planach miejscowych. Najważniejszym 'katalizatorem' aktualizacji studiów może się jednak okazać Kodeks Urbanistyczno-Budowlany, który wprowadza wiele nowych instrumentów polityki lokalizacyjnej, związanych m.in. ze strefowaniem funkcjonalnym (art. 78, 84 KUB i inne).

Wyniki szacunków przedstawiono w tabeli 6.4 (w istniejącym porządku prawnym) oraz w tabeli 6.5 (w sytuacji, gdy nowy Kodeks Urbanistyczno-Budowlany spowodowałby w samorządach chęć wykonania planów miejscowych „od nowa”). Z obliczeń w wariantach „kontynuacyjnych” (tabela 6.4) wynika, że według przyjętych założeń aktualizacja istniejących planów może pochłonąć od 8,8 do nawet 32,5 mld zł (wariant „niski” i „wysoki”), a opracowanie nowych planów dla terenów bez pokrycia planistycznego – od 7,1 do nawet 29,7 mld. Przy tym dla terenów silniej zurbanizowanych bardziej realne wydają się być „wysokie” warianty wyliczeń, związane albo ze średnią arytmetyczną, albo z medianą. Wynika to z faktu, że na tych terenach istniejące plany dotyczą terenów silnie przekształconych (przekształcanych) oraz że szczegółowość i liczba branych pod uwagę

elementów zagospodarowania, uwarunkowań itp. w przypadku takich planów musi być duża. Dotyczy to także terenów nie pokrytych planami.

Dodatkowe analizy w przeliczeniu na 1 gminę wskazują, że koszt dla pojedynczych samorządów może być stosunkowo wysoki i wynieść od 1,0 do 18,3 mln zł, w zależności od kategorii funkcjonalnej gminy i wariantu („niskiego” lub „wysokiego”). Łączne szacowane koszty w relacji do budżetów gmin stanowią 10-40% ich rocznych wydatków.

Analiza wskazuje zatem na stosunkowo wysokie koszty, mogące stanowić duże (niejednokrotnie zapewne zbyt duże) obciążenia budżetów gmin, ale z drugiej strony należy pamiętać, że wadliwie przygotowane plany miejscowe są lub mogą być źródłem jeszcze większych kosztów i problemów. Mają one zwłaszcza charakter odszkodowawczy (np. na terenach powodziowych), związany z nieracjonalnym wykupem gruntów pod drogi (na terenach przewidzianych w nadmiarze pod zabudowę) oraz wynikają z konieczności zwiększonej obsługi publicznej (infrastruktura techniczna, usługi) wskutek rozproszenia zabudowy.

Tabela 6.4. Szacunek kosztów aktualizacji planów miejscowych w najbliższych latach wskutek wprowadzenia nowych rozwiązań ustawowych (w szczególności ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i potencjalnie KUB).

Typ gmin	Pokrycie planistyczne		Średni koszt opracowania 1 ha planu (zł)			Szacunek kosztów (mln zł)			
						aktualizacji istniejących planów		opracowania nowych planów dla terenów bez pokrycia	
	tys. ha	%	średnia arytmetyczna	I kwartył	II kwartył (mediana)	II kwartył (mediana)	średnia arytmetyczna	I kwartył	II kwartył (mediana)
1 - rdzenie MOF	211	44,7	2 782	613	1 504	317	587	289	710
2 - zewnętrzne MOF	1 128	40,5	2 889	333	963	1 086	3 259	927	2 684
3 - rdzenie FUA	180	53,0	2 349	519	1 001	180	422	176	340
4 - zewnętrzne FUA	806	37,7	3 673	176	813	655	2 961	376	1 737
5 - gminy miejskie	314	30,2	4 250	473	1 086	341	1 335	491	1 128
6 – transportowe	612	30,5	3 310	235	747	457	2 024	471	1 499
7 - turystyczne	894	26,5	4 233	286	1 088	973	3 784	964	3 672
8 - rolnicze intensywne	1 241	22,3	2 607	113	795	987	3 236	628	4 419
9 - rolnicze umiarkow.	3 134	33,4	3 899	167	923	2 891	12 220	1 569	8 656
10 - ekologiczne	743	17,9	3 557	290	1 164	865	2 643	1 206	4 841
Polska ogółem	9 263	29,6	–	–	–	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/MliB.

Na powyższym tle znacznie lepiej prezentuje się szacunek wykonany dla sytuacji, w której plany miejscowe nie powstają dla całych powierzchni gmin, tylko dla terenów zurbanizowanych z najbliższym otoczeniem (tabela 6.5). Wymienia się tam m.in. tereny mieszkaniowe, przemysłowe, komunikacyjne, rekreacyjne, itp. Według statystyk GUGiK,

tereny takie stanowiły w końcu 2014 r. (ostatnie dostępne dane) 1635 tys. ha (5,6% powierzchni kraju)²³. Nie wiadomo jednak, dla jakich dodatkowych powierzchni potrzebne byłoby sporządzanie planów miejscowych (jak też, czy konieczne byłoby sporządzanie planów dla wszystkich terenów zabudowanych i zurbanizowanych)²⁴. Jest to bowiem uwarunkowane zarówno morfologią osadnictwa – topografią i topologią, stopniem koncentracji, rozcłunkowaniem, itp., jak też funkcjami towarzyszącymi. Istnieje też cały szereg infrastruktury liniowej i punktowej nie związanej bezpośrednio z osadnictwem, a stanowiącej potencjalną bezpośrednią i pośrednią ingerencję w ład przestrzenny (energetyka, obiekty wodno-kanalizacyjne i in.). Przyjęto arbitralnie, że to „otoczenie” może stanowić połowę powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych. W tej powierzchni mieszczą się też nowe powierzchnie inwestycyjne.

Jako referencyjną za 1 ha przyjęto stawkę z III kwartyli. Wynikało to z założenia, że opracowanie planów miejscowych dla tego typu terenów – o dużym zainwestowaniu i zróżnicowaniu funkcjonalnym, własnościowym itp. może być stosunkowo pracochłonne i kosztowne.

Dane i wyniki szacunku zestawiono we wzmiarkowanej tabeli 6.5. Obliczenia wskazują na koszty w wysokości 7,0 mld zł. Jest to „oszczędniejszy” wynik w stosunku do poprzednich wyliczeń bazujących na istniejącym stanie prawnym. Kwota ta wydaje się do przyjęcia w skali kraju (około 180 zł na 1 mieszkańca i 4,5% rocznych wydatków budżetów gmin – rozłożone zapewne na kilka lat). Koszty te byłyby z oczywistych względów wyższe dla miast (np. dla Warszawy z rekordowym w kraju 28,6 tys. ha terenów zabudowanych i zurbanizowanych koszt mógłby wynieść co najmniej 120 mln zł), ale z drugiej strony, miasta te są zasobniejsze w środki finansowe. Zasadne byłoby zatem prowadzenie dalszych szczegółowych badań w tym zakresie. Ostrożnie można bowiem wysnuć wniosek, że być może bardziej racjonalne byłoby uchwalenie planów miejscowych od nowa, przynajmniej w tych gminach, w których nie istnieje ryzyko wypłaty odszkodowań wskutek dużej nadpodaży terenów budowlanych powstałych poprzez niefrasobliwe „odrośnięcia” i przywrócenia ich pierwotnych funkcji, sprzed przekształcenia na użytkowanie nierolnicze.

²³ Są to następujące kategorie terenów zurbanizowanych (w nawiasach powierzchnia w kraju w tys. ha): tereny mieszkaniowe (315,6), tereny przemysłowe (116,6), tereny inne zabudowane (142,7), tereny zurbanizowane niezabudowane (53,6), tereny rekreacji i wypoczynku (64,9), tereny komunikacyjne - drogi (799,0), tereny komunikacyjne - kolejowe (101,5), tereny komunikacyjne - inne (13,1), użytki kopalne (27,8).

²⁴ W świetle proponowanych rozwiązań w projekcie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego optymalne byłoby sporządzanie planów miejscowych dla obszarów urbanizacji, odpowiadającym w przybliżeniu francuskim „kartom komunalnym”. Zob. na temat wyznaczania obszarów urbanizacji zgodnie z propozycjami KUB (w jego wersjach z 2014 r.): Śleszyński P., 2015, *Metodyczne problemy wyznaczania obszarów urbanizacji*, Przegląd Urbanistyczny, 9, s. 60-61 (przedpublikacyjna wersja jest dostępna na stronie Kongresu Budownictwa: <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/metodyczne%20problemy...-%20sleszynski%20.doc>); a ponadto por. też: opracowanie firmy 24GIS dla Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 2013 r. (<http://24gis.pl/metodologia-wyznaczania-obszarow-przewidywanych-do-urbanizacji-projekt-pilotazowy/>).

Tabela 6.5. Szacunek kosztów związanych z uchwaleniem planów miejscowych dla terenów zabudowanych i zurbanizowanych.

Cecha	Oznaczenie	Wartość
Powierzchnia gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (wg GUGiK)	A	1 635 tys. ha
Powierzchnia otoczenia tych terenów (arbitralnie – połowa ww. terenów)	B	817 tys. ha
Przeciętna cena sporządzenia 1 ha planu miejscowego w Polsce – III kwartył	C	2 857 zł
Szacowana kwota (A+B) * C	D	7,0 mld zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/MiB.

6.4. Wartość obrotu i średnie ceny transakcyjne w powiatach w latach 2011-2015

W ostatnich latach obserwowano wysoką dynamikę wzrostu na rynku nieruchomości²⁵. W roku 2011 wartość transakcji kupna-sprzedaży wyniosła 48,8 mld zł, a w 2014 r. – 75,9 mld zł. Z tego w 2014 r. nieruchomości gruntowe niezabudowane i użytki rolne stanowiły 29,2 mld zł, a więc 38,5% rynku. Według nieopublikowanych jeszcze danych, w roku 2015 wartość obrotu gruntami niezabudowanymi i użytkami rolnymi wyniosła już 40,3 mld zł. Z kolei obrót samymi gruntami w latach 2013-2015 wyniósł 151 mld zł (tabela 6.9).

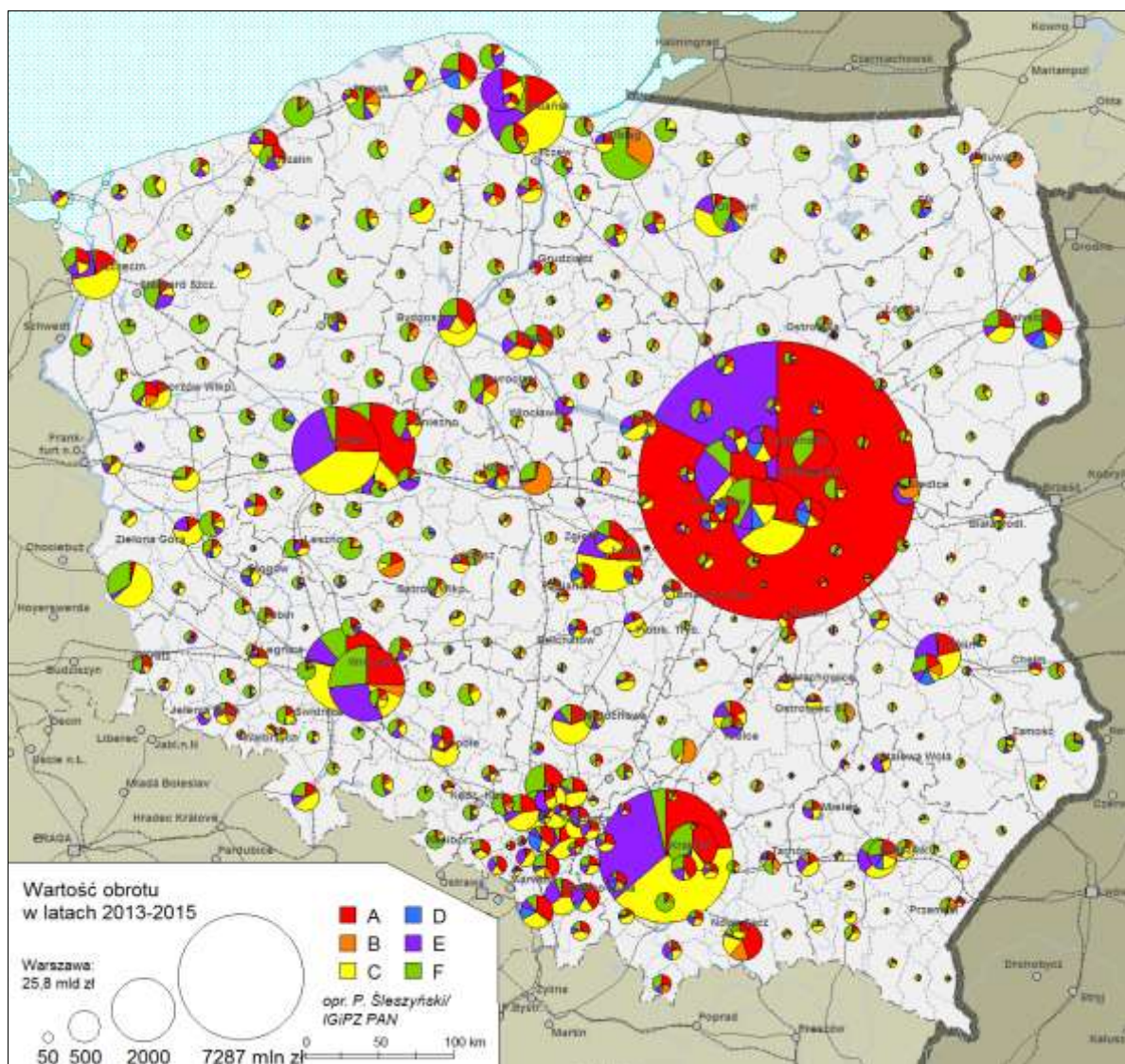
Ze względu na pewne różnice średnich cen transakcyjnych, jak też wartości obrotu, w dalszych analizach brano pod uwagę dane z trzylecia 2013-2015. Poglądowe mapy z wartością obrotu i innymi charakterystykami przedstawiono na ryc. 6.11-6.14. Analiza kartograficzna wyraźnie wskazuje na koncentrację obrotu nieruchomościami w kilku miejscach, zwłaszcza w aglomeracji warszawskiej. Sama stolica koncentrowała 1/6 rynku krajowego (25,8 mld zł), a w kilku podwarszawskich powiatach (warszawski zachodni, piaseczyński) obroty były większe, niż w większości miast wojewódzkich.

²⁵ Szczegółową, pogłębioną analizę dla całego kraju i w podziale na województwa oraz podstawowe zróżnicowania miasto-wieś można znaleźć w corocznych raportach GUS (ostatni raport: „Obrót nieruchomościami w 2014 r.”, Seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa, 2015, dostępny na stronie http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/4/12/1/obrot_nieruchomosciami_w_2014.pdf).

Tabela 6.9. Charakterystyka obrotu nieruchomościami gruntowymi (bez budynków) w latach 2013-2015.

Kategoria gruntu	Liczba nieruchomości i w obrocie		Wartość		Powierzchnia działek		Średnia cena (zł/m ²)			
	tys.	%	mln zł	%	tys. ha	%	2013	2014	2015	średnia
Nieruchomości gruntowe ogółem	984,0	100,0	151,8	100,0	861,9	100,0	17	18	18	18
Nieruchomości gruntowe zabudowane ogółem	266,0	27,0	90,3	59,5	150,8	17,5	73	56	55	61
Nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi	132,9	13,5	49,4	32,5	29,9	3,5	231	211	116	186
Grunty rolne zabudowane	70,4	7,2	8,0	5,2	95,7	11,1	9	7	9	8
Nieruchomości zabudowane budynkami pełniącymi inne funkcje niż zagrodowa i mieszk.	62,7	6,4	32,9	21,7	25,2	2,9	157	99	140	132
Nieruchomości gruntowe niezabudowane ogółem	718,0	73,0	61,5	40,5	711,1	82,5	7	9	10	9
Grunty przeznaczone pod zabudowę ogółem	190,3	19,3	27,0	17,8	52,2	6,1	50	56	50	52
Grunty przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową	35,8	3,6	2,7	1,8	6,1	0,7	41	47	45	44
Grunty przeznaczone pod zabudowę przemysłową	2,3	0,2	0,5	0,3	2,0	0,2	32	27	20	26
Grunty przeznaczone pod zabudowę handlowo-usł.	2,7	0,3	0,7	0,5	1,1	0,1	62	72	57	64
Grunty przeznaczone pod zabudowę inną	149,5	15,2	23,1	15,2	43,0	5,0	52	58	52	54
Użytki rolne	516,1	52,4	34,1	22,5	650,2	75,4	4	5	6	5
Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione	11,5	1,2	0,4	0,3	8,7	1,0	7	5	4	5

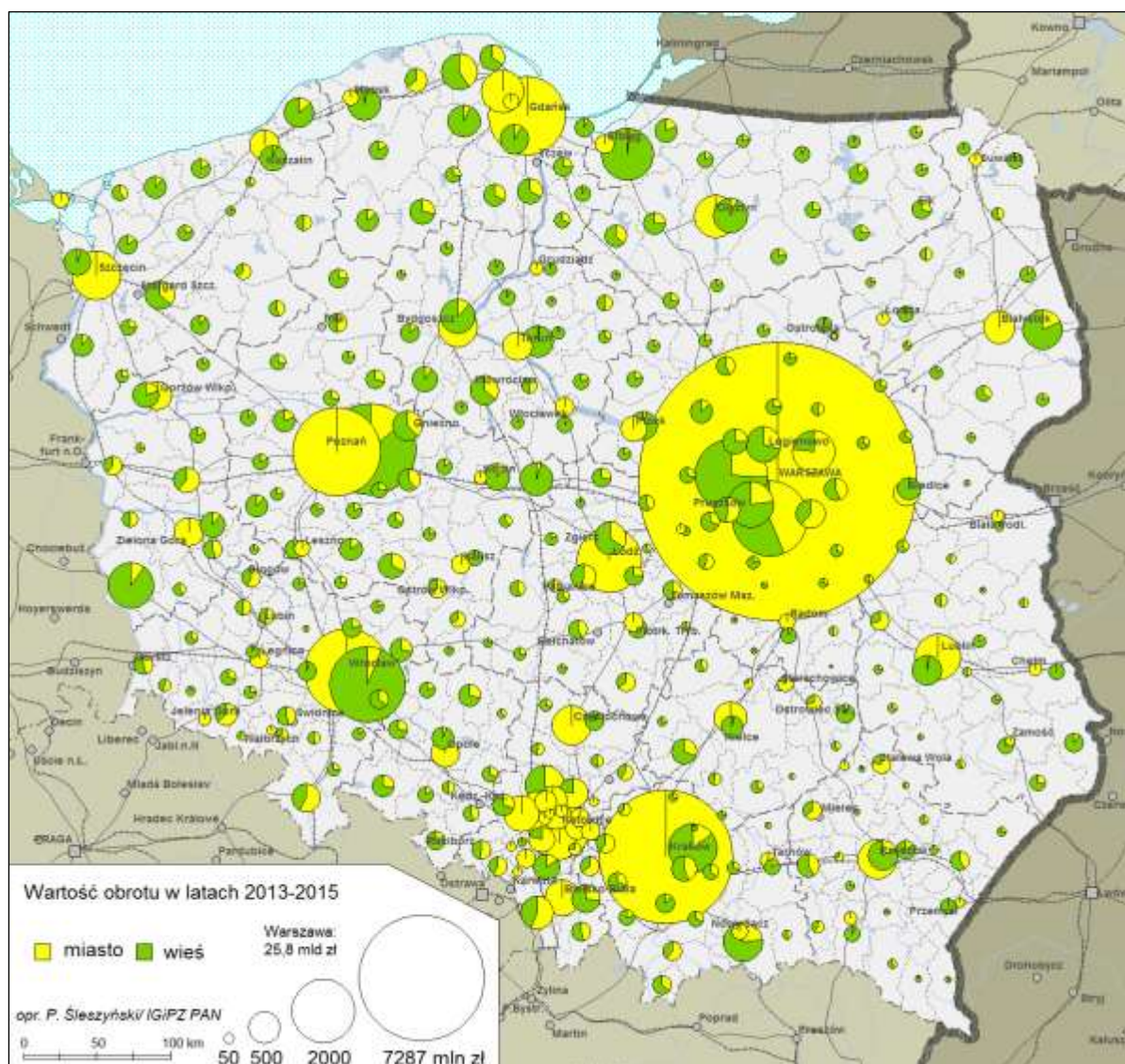
Źródło: GUS. Dane zostały opracowane na podstawie informacji pozyskanych z Rejestrów Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN) prowadzonych przez Starostwa Powiatowe i Prezydentów miast na prawach powiatu przy wykorzystaniu informacji pochodzących z aktów notarialnych. Obserwacji podlegają tylko te transakcje kupna/sprzedaży nieruchomości, które zostały zawarte w trakcie badanego okresu oraz zostały zarejestrowane w Rejestrze Cen i Wartości Nieruchomości. Średnie ceny transakcyjne zostały uzyskane jako iloraz wartości i powierzchni sprzedanych nieruchomości.



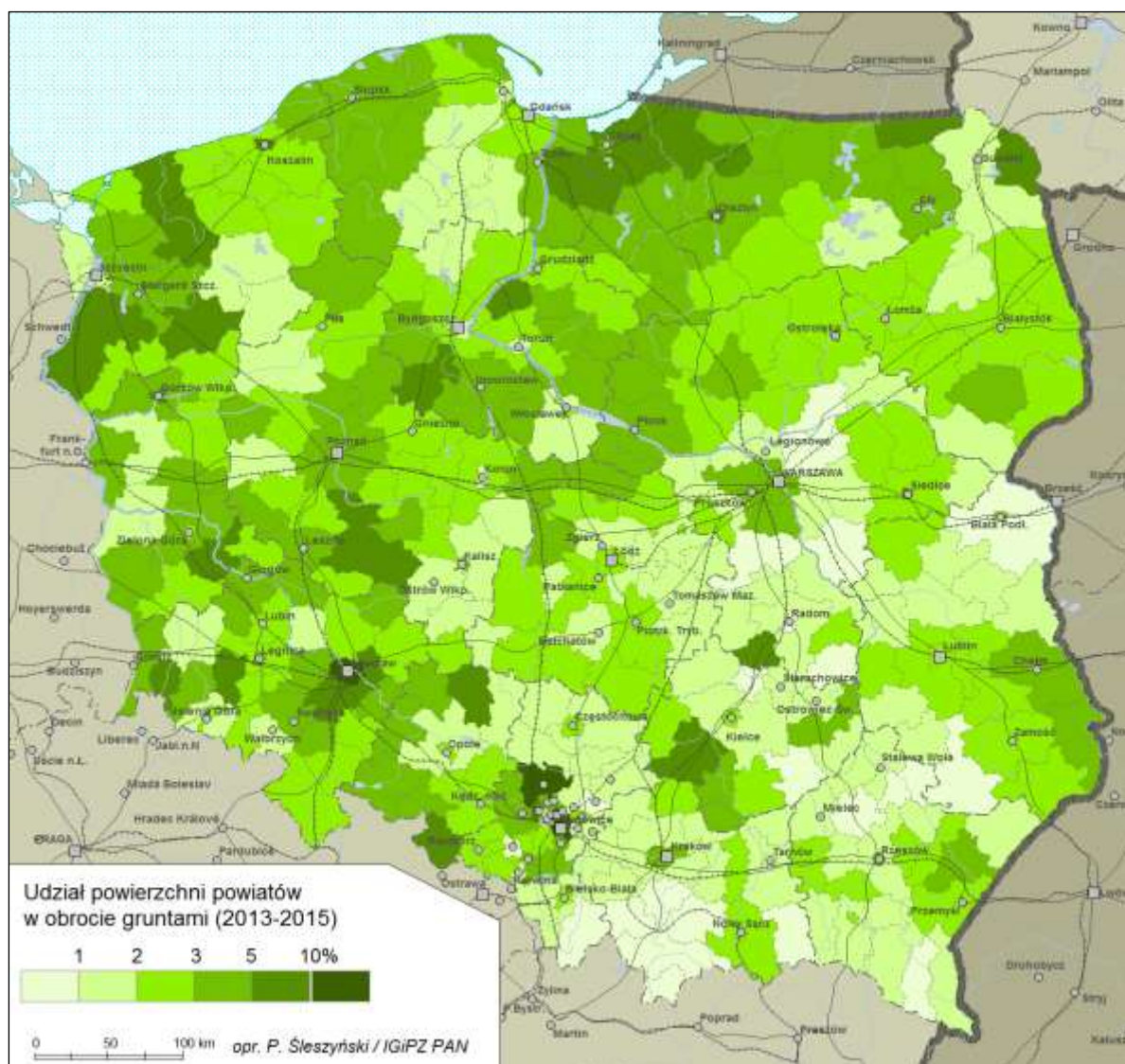
Ryc. 6.11. Wartość obrotu gruntami w Polsce według powiatów w trzyleciu 2013-2015

Oznaczenia: A – nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi; B – grunty rolne zabudowane; C – nieruchomości zabudowane budynkami pełniącymi inne funkcje niż zagrodowa i mieszkaniowa; D – grunty przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową; E – grunty przeznaczone pod inną zabudowę; F – użytki rolne.

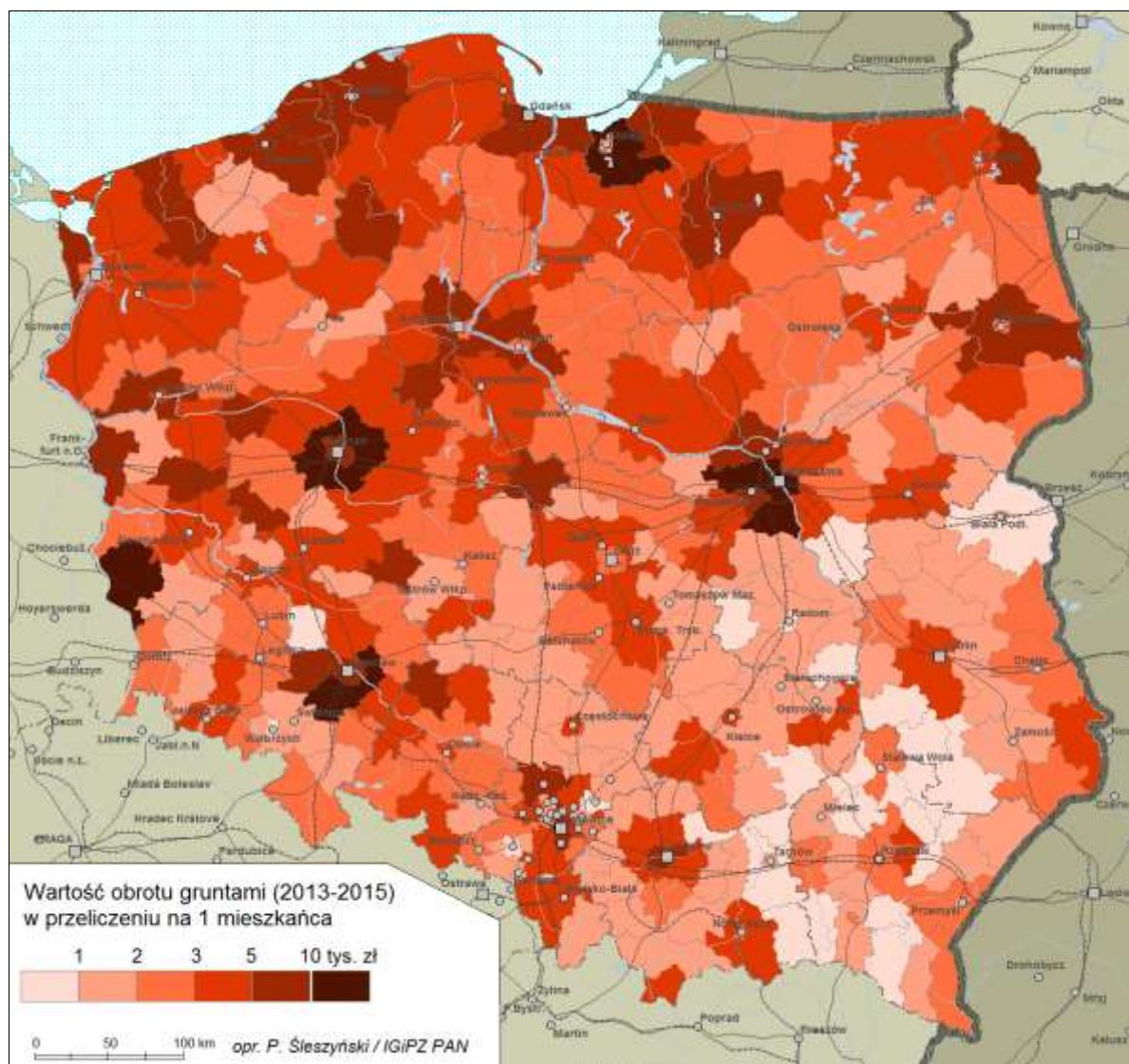
Źródło: na podstawie danych GUS (powiatowe Rejestry Cen i Wartości Nieruchomości RCIWN).



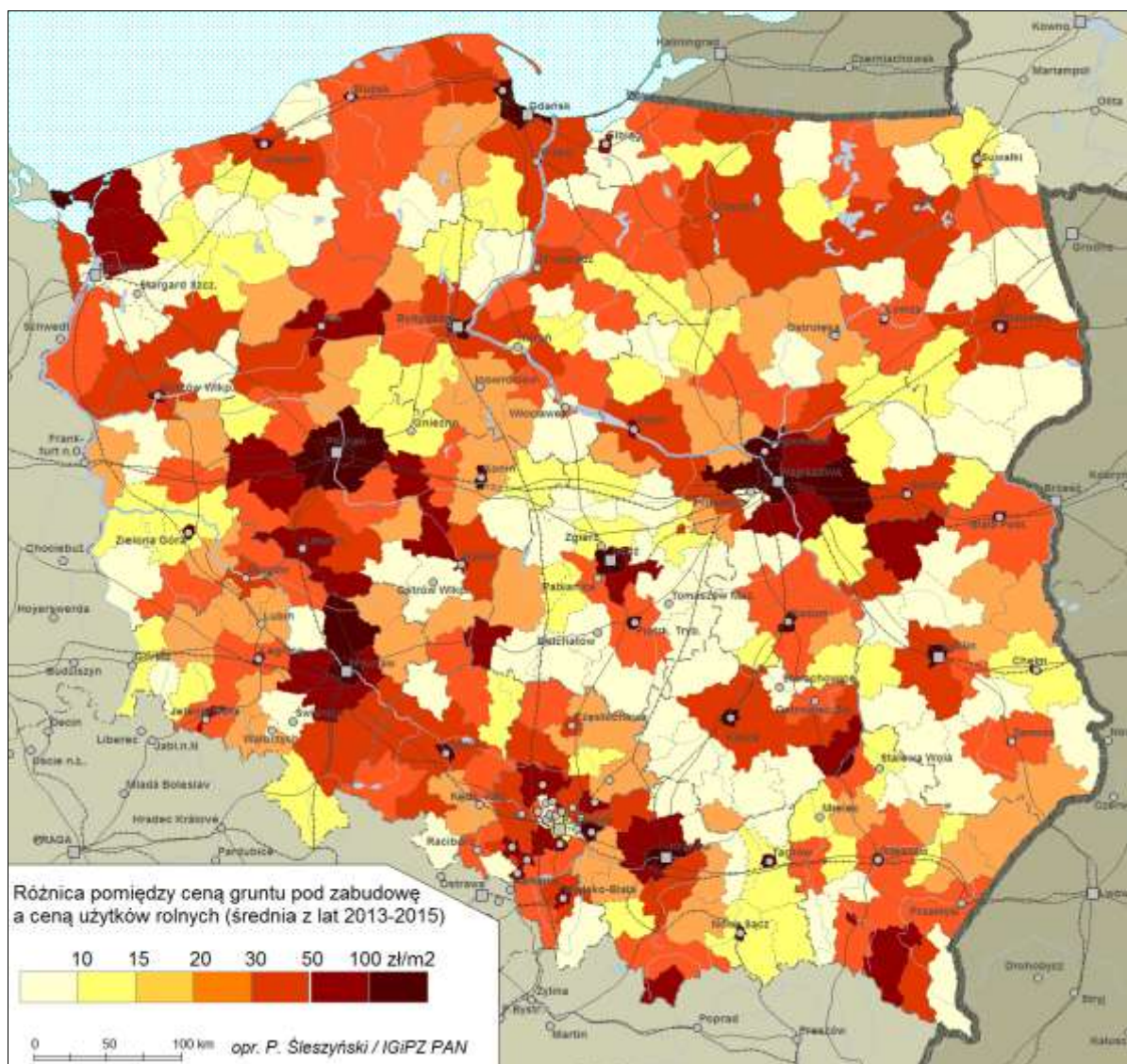
Ryc. 6.12. Wartość obrotu gruntami w Polsce według powiatów w trzyleciu 2013-2015 w podziale na grunty leżące na terenach miast i wsi. Źródło: na podstawie danych GUS (powiatowe Rejestry Cen i Wartości Nieruchomości RCiWN).



Ryc. 6.13. Powierzchnia obrotu gruntami w Polsce według powiatów w trzyleciu 2013-2015 w stosunku do całkowitej powierzchni. Źródło: na podstawie danych GUS (powiatowe Rejestry Cen i Wartości Nieruchomości RCiWN).



Ryc. 6.14. Wartość obrotu gruntami w Polsce według powiatów w trzyleciu 2013-2015 w przeliczeniu na mieszkańca. Źródło: na podstawie danych GUS (powiatowe Rejestry Cen i Wartości Nieruchomości RCiWN).



Ryc. 6.15. Różnica cen gruntów przeznaczonych pod zabudowę w stosunku do cen użytków rolnych (na podstawie średniej z lat 2013-2015). Źródło: na podstawie danych GUS (powiatowe Rejestry Cen i Wartości Nieruchomości RCiWN).

6.5. Możliwości szacowania potencjalnych kosztów odszkodowawczych związanych z uchyleniem wadliwych planów miejscowych wskutek wyznaczenia terenów budowlanych na terenach zalewowych

Coraz więcej źródeł wskazuje, że narastającym problemem w Polsce jest istnienie w planach miejscowych terenów przewidzianych pod zabudowę na szeroko rozumianych obszarach zalewowych i zagrożonych podtopieniem. Przykładowo badania byłego Ministerstwa Infrastruktury w 2010 r. pokazały, że w około połowie spośród przebadanych 800 gmin nie wprowadzono całkowitego zakazu zabudowy na terenach zalewowych. Dopuszczalność zabudowy na terenach zalewowych jest oczywistym zagrożeniem, z niebezpieczeństwem utraty życia na czele. Istnienie w planach terenów zabudowy na

terenach zalewowych w przypadku powodzi może też prowadzić do roszczeń odszkodowawczych.

Przy tym problematyka zagrożenia dla terenów osadnictwa (i szerzej: działalności człowieka) zdarzeniami hydrologicznymi jest bardzo złożona ze względu na różnorodność form, uwarunkowań i skutków powodziowych lub szerzej o genezie hydrogeniczej. Po pierwsze terminy „obszar zalewowy” oraz „zagrożenie powodzią” są bardzo pojemne (nieostre) i obejmują różną częstotliwość oraz formę tych zagrożeń (woda 10-, 100- lub 500-letnia, poziom zwierciadła wód ponad powierzchnię terenu, intensywność fali powodziowej, czas utrzymywania się wód powodziowych, itd.). Po drugie, zabudowa i szerzej działalność człowieka na obszarach zalewowych lub o genezie hydrogeniczej jest uwarunkowana pod względem prawnym i architektoniczno-urbanistycznym w różny sposób (począwszy od prawnych zakazów zabudowy i wałów przeciwpowodziowych, poprzez różne rozwiązania konstrukcyjno-architektoniczne i wreszcie brak jakichkolwiek zabezpieczeń, przy na ogół słabym rozpoznaniu zagrożeń).

Rozpoznaniu terenów powodziowych ma służyć projekt ISOK (Informatyczny System Ośłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami), w ramach którego wykonano m.in. mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego. Początkowo znowelizowane Prawo wodne problem uwzględnienia tego ujmowało w następujący sposób (art. 88f Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne):

(...)

5. Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2, uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

6. Od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego jednostkom samorządu terytorialnego, wszystkie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego, **muszą uwzględniać** poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów.

7. Zmiany w dokumentach, o których mowa w ust. 5, wprowadza się w terminie 30 miesięcy od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego organom, o których mowa w ust. 4 pkt 2, 3 i 5.

8. Koszty wprowadzenia zmian w planach oraz decyzjach, o których mowa w ust. 5, ponoszą odpowiednio budżety właściwych gmin albo województw.

(...)

Ze względu na liczne protesty samorządów oraz instytucji je reprezentujące (m.in. Unia Metropolii Polskich), związane z obawami o wysokie odszkodowania rujnące budżety gmin, zmieniona została obligatoryjność wprowadzania w planach miejscowych granic poszczególnych kategorii obszarów powodziowych (wymienionych w art. 88d Prawa wodnego). Wyrażenia „uwzględnia się” i „muszą uwzględniać” (pkt 2 i 6 art. 88f) zastąpiono poprzez sformułowania „może/można uwzględnić”, a także uchylono pkt. 7 dotyczący 30-miesięcznego terminu wprowadzenia zmian m.in. w planach miejscowych.

Przyczyną uzasadnionych obaw były spodziewane wysokie koszty odszkodowawcze, jednak brak obligatoryjności uwzględniania terenów powodziowych w planach miejscowych trzeba traktować jako porażkę systemu planowania przestrzennego. Nowelizację ustawy można było przeprowadzić co najmniej w tym kierunku, aby chociaż nowo uchwalane plany miejscowe uwzględniały „stary” obligatoryjny zapis art. 88f Prawa wodnego.

Niezależnie od oceny rozwiązań ustawowych i aktualnie obowiązującej wykładni prawnej, pilne staje się wykonanie szacunków, związanych z potencjalnymi odszkodowaniami w wyniku ewentualnych zmian w planach miejscowych, na których tereny zabudowy zostały wyznaczone na obszarach zalewowych. Szacunki takie nie są możliwe na podstawie metod bilansowych lub uśrednionych porównań ankietowych, lecz muszą być wykonane w oparciu o rzeczywiste granice terenów w istniejących planach miejscowych, także z nałożeniem istniejącej zabudowy. Rzetelne oszacowanie tego jest obowiązkiem państwa, szczególnie ze względu na narażenie życia mieszkańców znajdujących się na tego typu obszarach.

Sytuację komplikuje fakt, że wykonany dużym nakładem środków finansowych (ponad 200 mln zł) „System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” (ISOK) obejmuje tylko doliny większych 254 rzek oraz wskazuje na zagrożenie w wyniku wyłącznie zalania falą powodziową (tereny wyznaczono metodą modelowania hydraulicznego). Tymczasem zagrożenie powodziowe występuje także wskutek podniesienia zwierciadła wód podziemnych (podtopienia) także w mniejszych zlewniach. Szczególnym problemem jest zabudowa i inwestycje infrastrukturalne w wąskich korytach rzecznych na terenach górskich, ze względu na skalę umykającą praktycznie jakimkolwiek statystykom.

Jedynym dostępnym opracowaniem, starającym się rozpoznać problem zagrożenia hydrogenicznego w skali całego kraju i wszystkich zlewni, jest mapa opracowana w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w 2010 r. na potrzeby Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Wykorzystano w niej Mapę potencjalnej roślinności Polski (wykonaną również w IGiPZ PAN pod kierunkiem J. Matuszkiewicza)²⁶ i fakt, że w pierwszej kolejności jako narażone na powódź i podtopienia są naturalne siedliska hydrofilne, jak zwłaszcza olsy i łęgi. Mapa ta została wykonana w skali 1:300,000. Następnie nałożono na to granice zabudowy według bazy użytkowania terenu CLC 2006 i innych źródeł IGiPZ PAN (m.in. zwektoryzowane granice zabudowy z map w skali 1:100,000) i obliczono część wspólną. Ostatnim elementem analizy było oszacowanie liczby ludności.

Wyniki tych analiz zestawiono na ryc. 6.19 i 6.20 oraz w tabeli 6.13. Z zamieszczonych danych wynika, że nawet aż 7,9 mln mieszkańców Polski (21% populacji) mieszka na obszarach higrofilnych. Oczywiście, nie wszystkie z tych terenów są zagrożone powodzią, natomiast poza terenami powodziowymi istnieje pewne prawdopodobieństwo okresowego

²⁶ <https://www.igipz.pan.pl/Roslinnosc-potencjalna-zgik.html>; zob. opis: Matuszkiewicz W., Faliński J.B., Kostrowicki A.S., Matuszkiewicz J.M., Olaczek R., Wojterski T., 1995, *Potencjalna roślinność naturalna Polski. Mapa przeglądowa 1:300 000. Arkusze 1-12*, IGiPZ PAN, Warszawa.

podnoszenia poziomu wód gruntowych i uciążliwych podtopień. Skala tego zjawiska może wskazywać na silne w kraju niedopasowanie osadnictwa do warunków przyrodniczych²⁷.

Od tego czasu pojawiły się znacznie dokładniejsze dane o rozmieszczeniu zabudowy i ludności, pozwalające znacznie dokładniej, niż na potrzeby KPZK 2030, oszacować skalę i właściwości problemu. W tej sytuacji najbardziej pilne wydaje się rozpoczęcie prac w dwóch kierunkach:

- 1) ocena kierunków wykorzystania i przeznaczenia terenu pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mpzp) oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (suikzp) pod kątem występowania tych terenów na obszarach zalewowych oraz w związku z innymi zagrożeniami o genezie hydrogeniczej;
- 2) ocena możliwości i przydatności alternatywnych sposobów wyznaczania terenów zagrożonych niekorzystnymi zdarzeniami o charakterze hydrogenicznym, takich jak zwłaszcza podtopienia wskutek podnoszenia zwierciadła pierwszego poziomu wód gruntowych, wraz ze wstępnym szacunkiem skali problemu w obowiązujących planach miejscowych²⁸.

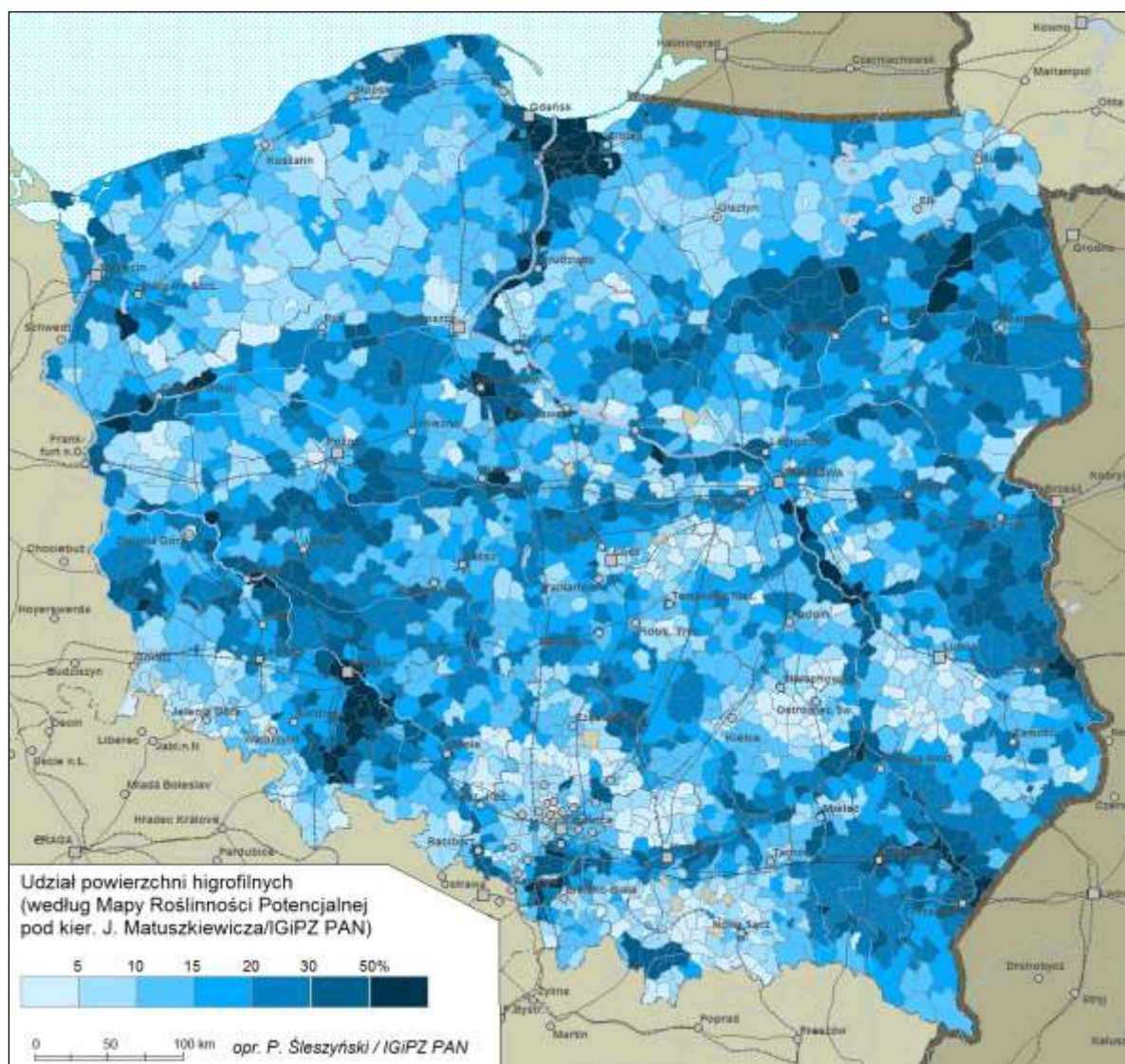
Pierwszy punkt dotyczyłby zbadania – optymalnie we wszystkich gminach, jaka część mpzp jest położona na terenach zalewowych, w tym zwłaszcza jaka ich część jest na takich obszarach przewidziana pod zabudowę mieszkaniową. Badanie to powinno uwzględniać nie tylko aspekt ilościowy, ale także jakościowy, związany z działaniami samorządów w zakresie rozpoznawania w praktyce planistycznej zagrożenia powodziowego.

Drugi punkt dotyczyłby niezwykle istotnej kwestii poszerzenia ISOK o nowe elementy związane z zagrożeniami o charakterze hydrogenicznym na obszarach poza dolinami większych rzek. Jak wspomniano, analizy wykonane dla potrzeb KPZK 2030 wskazują na prawdopodobnie dużą przydatność mapy roślinności potencjalnej IGiPZ PAN (1:300,000 i jej możliwego uszczegółowienia do skali 1:25,000), w tym wydzielenie kategorii obszarów związanych z roślinnością hydrofilną (głównie łągi i olsy).

Warunkiem wykonania powyższej analizy jest posiadanie wektorowych granic planów miejscowych i wydzielenie terenów przewidzianych pod różne funkcje, zwłaszcza mieszkaniowe.

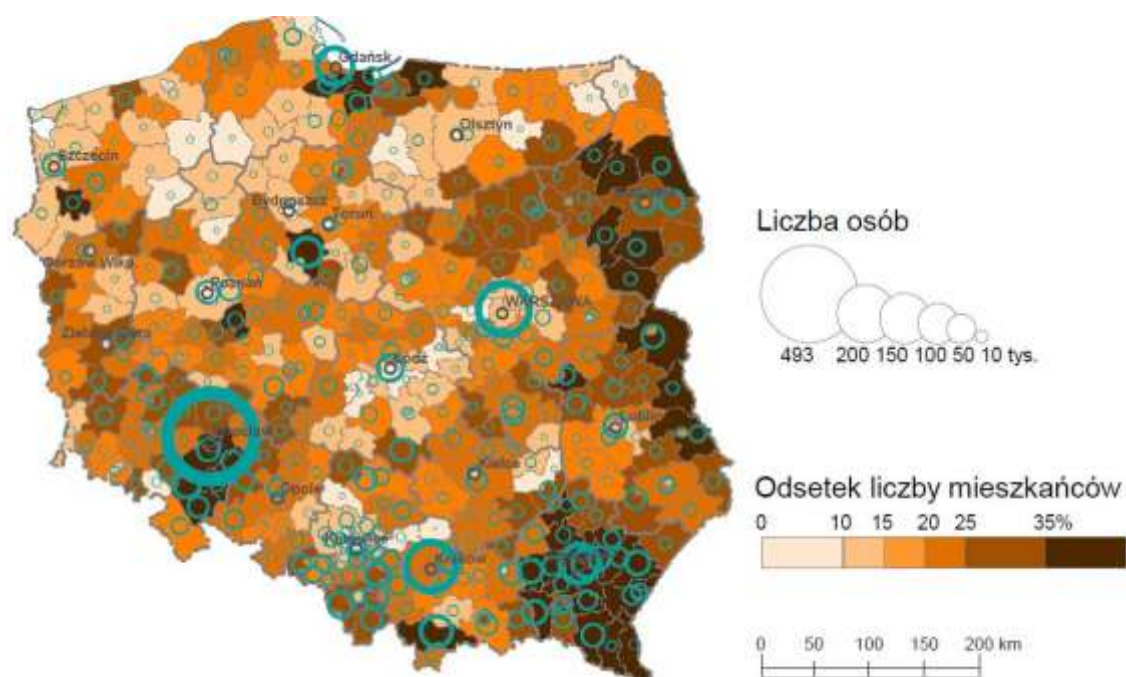
²⁷ Diagnostyka tego typu jest w Polsce silnie rozwinięta w ramach badań geoekologicznych, zob. np. Krzymowska-Kostrowicka A., 1991, *Zarys geoekologii rekreacji: Oddziaływanie środowiska przyrodniczego na organizm człowieka*, WGiSR UW, Akapit-DTP, Warszawa; Bartkowski T., 1986, *Zastosowania geografii fizycznej*, PWN, Warszawa.

²⁸ Ofertę na wykonanie takiego opracowania IGiPZ PAN zgłaszał już w 2014 r., ale nie doszło ono do skutku.



Ryc. 6.19. Oszacowanie udziału powierzchni gmin, dla których istnieje prawdopodobieństwo zagrożenia powodziowego lub podtopienia.

Źródło: na podstawie Mapy potencjalnej roślinności Polski wykonanej w IGiPZ PAN, wykonanej pod kierunkiem J. Matuszkiewicza (op. cit).



Ryc. 6.20. Oszacowanie liczby ludności w powiatach w 2008 r., dla których miejsc stałego zamieszkania istnieje prawdopodobieństwo zagrożenia powodziowego lub podtopienia

Źródło: koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Załącznik diagnostyczno-kartograficzny, (opr. P. Śleszyński na podstawie Mapy potencjalnej roślinności Polski wykonanej w IGiPZ PAN pod kierunkiem J. Matuszkiewicza, op. cit.).

Tabela 6.13. Szacunek liczby ludności zamieszkałej na terenach higrofilnych według metody zmian przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze („odrolnień”) i wielkości ruchu budowlanego – wariant dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wyselekcjonowanych na podstawie przeszacowanej chłonności demograficznej.

Województwo	Tereny higrofilne		Szacunkowa liczba ludności zamieszkała na terenach higrofilnych	
	km ²	% powierzchni województwa	tys.	% populacji województwa
Dolnośląskie	4 497	22,5	1 080	37,5
Kujawsko-Pomorskie	3 306	18,4	355	17,2
Lubelskie	4 877	19,4	510	23,6
Lubuskie	2 902	20,7	187	18,6
Łódzkie	2 861	15,7	342	13,4
Małopolskie	1 899	12,5	732	22,3
Mazowieckie	6 986	19,6	859	16,5
Opolskie	1 453	15,4	221	21,4
Podkarpackie	4 277	24,0	871	41,5
Podlaskie	4 678	23,2	316	26,5
Pomorskie	4 017	21,9	418	18,8
Śląskie	1 742	14,1	748	16,1
Świętokrzyskie	1 706	14,6	241	18,9
Warmińsko-Mazurskie	3 742	15,5	242	17,0
Wielkopolskie	5 760	19,3	565	16,6
Zachodniopomorskie	3 081	13,5	237	14,0
Polska ogółem	57 785	18,5	7 924	20,8

Źródło: na podstawie Mapy Roślinności Potencjalnej IGiPZ PAN, wykonanej pod kierunkiem J. Matuszkiewicza.

6.7. Wnioski

Stosunkowo korzystne wnioski rysują się po wykonaniu szacunków kosztów związanych z ewentualnym wykonaniem od nowa planów miejscowych dla terenów osadniczych i ich najbliższego otoczenia, zgodnie z zapisami projektu Kodeksu Budowlano-Urbanistycznego. Obliczona kwota (około 7 mld zł) byłaby do przyjęcia i do udźwignięcia przez samorządy. Możliwe są zatem dalsze szczegółowe analizy na ten temat. Również one byłyby bardziej zaawansowane i możliwe, gdyby udało się pozyskać bardziej szczegółowe dane o osadnictwie i zabudowie w postaci map cyfrowych.

Innym, pośrednim wnioskiem z analiz jest pilna potrzeba posiadania wektorowych granic terenów przewidzianych pod różne funkcje, jak też przynajmniej samych granic planów miejscowych. Istnienie takiej bazy umożliwiłoby solidne oszacowanie, także finansowe różnego rodzaju problemów wynikających z wadliwego planowania miejscowego.

7. STAN CYFRYZACJI LOKALNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I JEGO WYZWANIA WOBEC POTRZEB MONITORINGU ORAZ WDRAŻANIA DYREKTYWY INSPIRE

7.1. Cele i założenia

Głównym celem niniejszego rozdziału jest analiza i ocena stanu cyfryzacji gminnych aktów planowania przestrzennego. Analizy bazują głównie na danych z ankiety gminnej PZP-1 o stanie cyfryzacji dokumentów (studia gminne, plany miejscowe). W analizie dokumentów planistycznych poddane zostały: studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (studia gminne) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe).

7.2. Studia gminne

W roku 2015 liczba studiów gminnych z rysunkiem (zdefiniowany jako „rysunek prezentujący ustalenia studium, tj. kierunki i politykę przestrzenną”) wyniosła 2464 i było to praktycznie tyle samo, co rok wcześniej (2463). Z tego gmin, w których dla rysunków utworzono dane w formacie wektorowym (CAD lub GIS) z nadaną georeferencją było 340 (w 2014 r. 246; tabela 7.1).

Z danych wynika, że najbardziej zaawansowane są prace w miastach na prawach powiatu, gdyż np. 98,5% rysunków było tam w postaci elektronicznej, a 65,7% posiadało georeferencję, z czego dla większości – 34 na 44, utworzono dane z wykorzystaniem technologii CAD/GIS. Natomiast najgorzej sytuacja przedstawia się w gminach wiejskich: 59,9% samorządów miało rysunki studiów w postaci elektronicznej (nieanalogowe) i tylko 27,7% z georeferencją. Warto jednak odnotować, że właśnie w tej grupie gmin w ciągu roku odnotowany został relatywnie największy postęp (z poziomu 50,7% w 2014 r.).

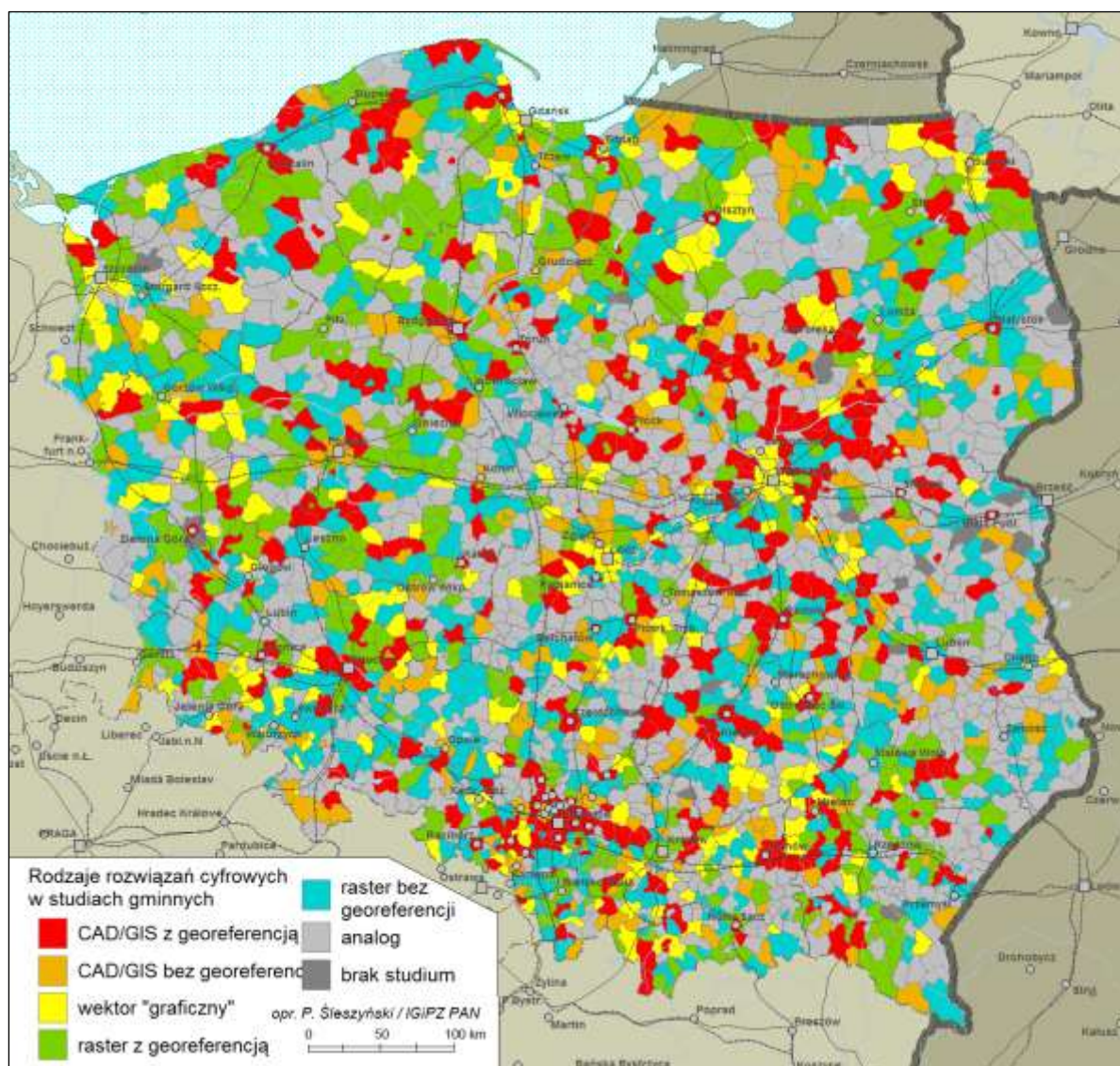
W podziale na województwa, najwyższe wskaźniki udziału rozwiązań cyfrowych dotyczyły województwa mazowieckiego (26,9% rysunków stanowią rysunki dla, których opracowano dane wektorowe CAD/GIS z georeferencją) oraz śląskiego, zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego i pomorskiego (tzw. statystyczna cyfryzacja – powyżej 70% rysunków dokumentów, w przypadku woj. pomorskiego – prawie 80%). Na drugim biegunie znalazły się województwo lubelskie i podlaskie (7-8% stanowią rysunki, dla których opracowano dane wektorowe CAD/GIS z georeferencją) oraz kujawsko-pomorskie i łódzkie (około 55% rysunków nieanalogowych, tj. w postaci elektronicznej).

Tabela 7.1. Stan zaawansowania rozwiązań cyfrowych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w latach 2014-2015.

Obszar	Rok	Liczba studiów z rysunkiem							Udział rysunków z georefe- rencją	Udział rysunków nieanalo- gowych, tj. w postaci elektronicznej (wskaźnik cyfryzacji statystycznej)
		ogółem	analog	raster	wektor graficzny	wektor (CAD/GIS)				
						bez geo- referencji	z georefe- rencją			
		liczba							%	
Polska ogółem	2015	2 464	849	876	182	217	340	13,8	33,4	65,5
	2014	2 463	1043	955	135	84	246	10,0	26,3	57,7
Miasta na prawach powiatu	2014	67	1	15	7	10	34	50,7	65,7	98,5
	2015	66	1	17	8	9	31	47,0	65,2	98,5
Gminy miejskie	2015	238	51	96	19	19	53	22,3	46,6	78,6
	2014	239	62	116	10	10	41	17,2	38,9	74,1
Gminy miejsko-wiejskie	2015	609	175	250	53	47	84	13,8	38,9	71,3
	2014	605	215	273	40	18	59	9,8	31,1	64,5
Gminy wiejskie	2015	1 550	622	515	103	141	169	10,9	27,7	59,9
	2014	1 553	765	549	77	47	115	7,4	20,8	50,7
Dolnośląskie	2015	169	50	62	20	16	21	12,4	33,1	70,4
Kujawsko-Pomorskie		143	65	41	5	18	14	9,8	23,8	54,5
Lubelskie		206	104	63	3	20	16	7,8	15,5	49,5
Lubuskie		83	22	37	9	6	9	10,8	34,9	73,5
Łódzkie		177	78	43	20	19	17	9,6	26,6	55,9
Małopolskie		181	62	60	17	19	23	12,7	34,3	65,7
Mazowieckie		312	110	64	21	33	84	26,9	38,5	64,7
Opolskie		71	23	31	6	4	7	9,9	28,2	67,6
Podkarpackie		159	55	64	8	7	25	15,7	39,6	65,4
Podlaskie		117	46	47	5	9	10	8,5	24,8	60,7
Pomorskie		123	25	66	9	7	16	13,0	47,2	79,7
Śląskie		167	42	62	12	16	35	21,0	38,3	74,9
Świętokrzyskie		101	35	30	9	12	15	14,9	24,8	65,3
Warmińsko-Mazurskie		116	31	47	13	12	13	11,2	40,5	73,3
Wielkopolskie		226	72	108	12	12	22	9,7	38,1	68,1
Zachodniopomorskie		113	29	51	13	7	13	11,5	44,2	74,3

Źródło: na podstawie danych GUS/MiB.

Kartogram pokazuje (ryc. 7.1), że brak jest szczególnych prawidłowości, a występowanie różnych form zaawansowania cyfryzacji jest raczej przypadkowe, jeśli chodzi o lokalizację geograficzną (w sensie regionów geograficznych). Na tle kraju nieco lepiej wypada województwo mazowieckie.



Ryc. 7.1. Charakterystyka studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod względem sposobów cyfryzacji głównego rysunku studium w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS/MIB.

W końcu 2015 r. 900 zbiorów danych przestrzennych utworzonych dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego było opisanych metadanymi (2014 r. – 715), z czego 740 – zgodnie z profilem INSPIRE (580). W ciągu roku przyrosło zatem odpowiednio 185 i 160 dokumentów, co jest zdecydowanie niską dynamiką. Zastosowanie metadanych w studiach gminnych stanowiło zatem zaledwie 36,3% (w stosunku do liczby wszystkich gmin). Nieco lepiej sytuacja wyglądała w miastach na prawach powiatu, gdzie dotyczyło to równo połowy jednostek (33 spośród 66). Najgorzej było w gminach wiejskich, w których zaledwie 31,8% zbiorów miało sporządzone metadane.

7.3. Plany miejscowe

W roku 2015 było 23 098 rysunków planów miejscowych w postaci elektronicznej z nadaną georeferencją, co dawało 48,7% wszystkich dokumentów (tabela 7.2). Udział planów, dla których utworzono rysunki w postaci elektronicznej wyniósł 72,6%. Przy tym w ciągu roku nastąpił wzrost z poziomu 65,6%, a więc o 7 punktów procentowych.

Najwyższy udział rysunków planów w postaci elektronicznej występował w miastach na prawach powiatu (95,1%) oraz w województwie zachodniopomorskim, pomorskim i opolskim (powyżej 80%). Najniższy udział odnotowano w województwach podlaskim, lubelskim, kujawsko-pomorskim (ze wskaźnikiem w granicach 30-40%).

Tabela 7.2. Stan zaawansowania rozwiązań cyfrowych w rysunkach planów miejscowych w latach 2014-2015.

Obszar	Rok	Liczba planów miejscowych						Udział planów z georeferencją	Udział planów nieanalogowych, tj. elektronicznych (wskaźnik cyfryzacji statystycznej)	
		ogółem	analog	raster	wektor graficzny	wektor (CAD/GIS)				
						bez georeferencji	z georeferencją			
liczba							%			
Polska ogółem	2015	47 459	12 995	13 982	1 680	14 454	4 348	9,2	48,7	72,6
	2014	45 703	15 717	18 147	2 200	8 023	1 616	3,5	38,2	65,6
Miasta na prawach powiatu	2015	5 434	268	618	135	3 429	984	18,1	69,5	95,1
	2014	5 169	146	1 561	271	2 527	664	12,8	64,8	97,2
Gminy miejskie	2015	5 570	716	2 106	410	2 026	312	5,6	65,4	87,1
	2014	5 412	895	2 702	354	1 314	147	2,7	53,5	83,5
Gminy miejsko-wiejskie	2015	14 216	4 075	4 474	591	3 908	1 168	8,2	47,6	71,3
	2014	13 772	5 166	5 862	746	1 723	275	2,0	35,4	62,5
Gminy wiejskie	2015	22 239	7 936	6 784	544	5 091	1 884	8,5	40,1	64,3
	2014	21 350	9 510	8 022	829	2 459	530	2,5	29,7	55,5
Dolnośląskie Kujawsko-Pom. Lubelskie Lubuskie Łódzkie Małopolskie Mazowieckie Opolskie Podkarpackie Podlaskie Pomorskie Śląskie Świętokrzyskie Warmińsko-Mazurskie Wielkopolskie Zachodniopom.	2015	5 729	1 544	2 105	281	1 350	449	7,8	44,0	73,0
		3 358	1 261	711	49	823	514	15,3	34,0	62,4
		1 336	528	380	81	278	69	5,2	33,8	60,5
		1 484	432	326	109	475	142	9,6	46,5	70,9
		1 938	620	379	48	696	195	10,1	46,6	68,0
		2 350	694	488	95	755	318	13,5	50,0	70,5
		4 299	1 193	823	186	1 569	528	12,3	47,5	72,2
		1 136	219	326	30	378	183	16,1	54,1	80,7
		3 859	1 151	1 103	153	1 126	326	8,4	53,1	70,2
		1 195	401	352	4	244	194	16,2	32,7	66,4
		5 227	1 006	1 975	133	2 018	95	1,8	57,2	80,8
		2 985	685	744	233	1 054	269	9,0	54,2	77,1
		711	163	186	10	246	106	14,9	49,4	77,1
		2 379	570	691	6	789	323	13,6	56,6	76,0
		7 412	2 192	2 973	96	1 773	378	5,1	48,3	70,4
		2 061	336	420	166	880	259	12,6	59,7	83,7

Źródło: na podstawie danych GUS/MliB.

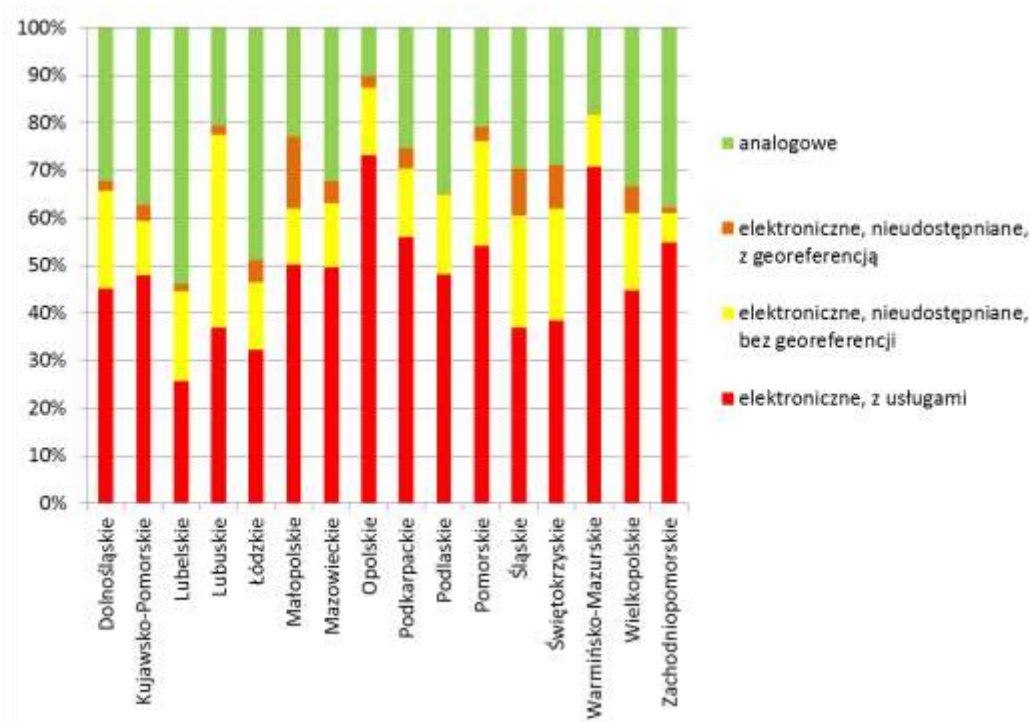
Rysunki planów dla, których utworzono dane wektorowe opracowane w systemach CAD/GIS stanowiły zaledwie 9,2%. W ciągu roku nastąpił wzrost z poziomu 3,5%, czyli o prawie 6 punktów procentowych. Najwyższe wskaźniki posiadały miasta na prawach powiatu (18,1%) i niektóre województwa (opolskie, podlaskie).

W ciągu roku spadł wyraźnie udział powierzchni dokumentów, których rysunki występowały wyłącznie w postaci analogowej (z 38,4 do 33,7%; tabela 7.3). Najlepsza sytuacja dotyczyła miast na prawach powiatu, w których udział tego typu rozwiązań wynosił kilka procent.

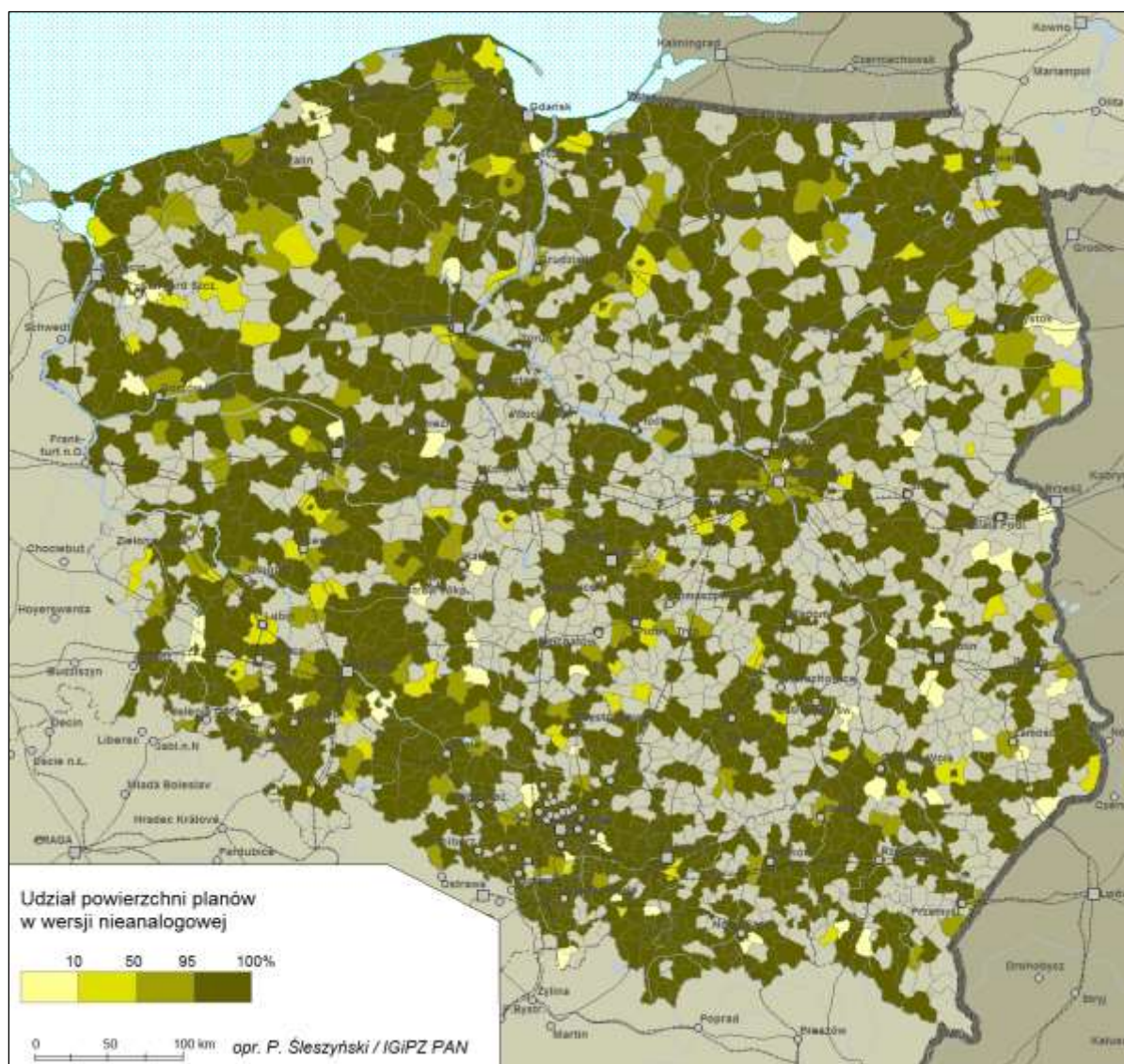
Tabela 7.3. Struktura powierzchni planów miejscowych pod względem zaawansowania rozwiązań cyfrowych w latach 2014-2015.

Typ gminy	Rok	Których rysunki występują w postaci elektronicznej i nie udostępniono ich z wykorzystaniem usług danych przestrzennych		Których rysunki występują wyłącznie w postaci analogowej
		bez nadanej georeferencji	z nadaną georeferencją	
Miasta na prawach powiatu	2015	13,6	10,0	5,9
	2014	18,9	9,7	3,4
Gminy miejskie	2015	15,5	6,2	13,7
	2014	24,8	7,1	16,3
Gminy miejsko-wiejskie	2015	14,1	5,8	29,1
	2014	16,2	6,0	33,2
Gminy wiejskie	2015	18,5	4,2	38,6
	2014	21,4	4,9	43,9
Polska ogółem	2015	16,9	5,0	33,7
	2014	20,0	5,5	38,4

Źródło: na podstawie danych GUS/MiB.



Ryc. 7.2. Struktura powierzchni planów miejscowych pod względem zaawansowania rozwiązań cyfrowych w 2015 r. Źródło: na podstawie danych GUS/MiB.



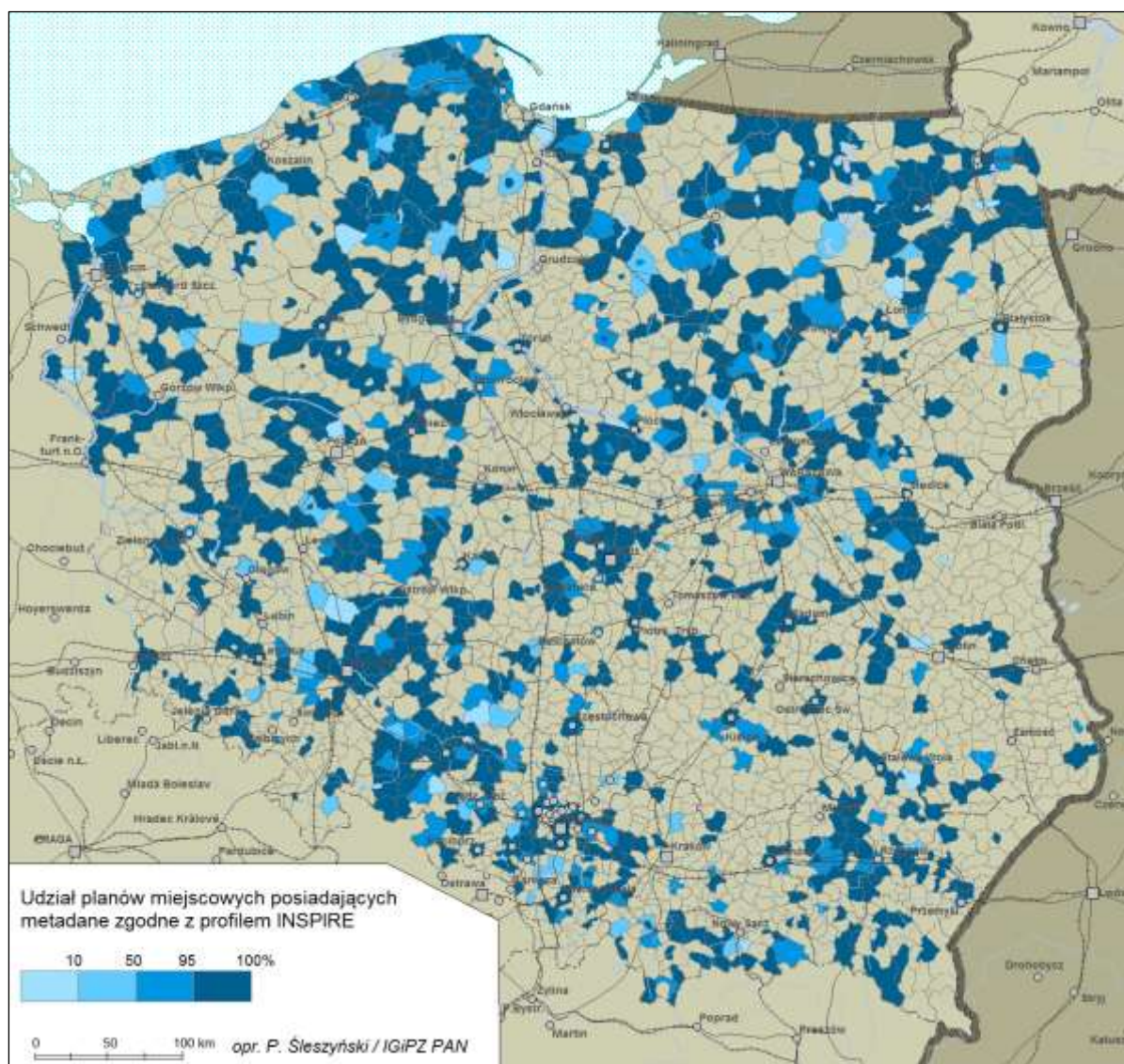
Ryc. 7.3. Udział powierzchni rysunków planów miejscowych w wersji elektronicznej (nieanalogowej) w 2015 r.
Źródło: na podstawie danych GUS/MiIB.

W roku 2015 za pomocą metadanych opisanych zostało 22,5 tys. zbiorów danych przestrzennych planów miejscowych, czyli 47,5% ich liczby (tabela 7.4). W ciągu roku odsetek ten wzrósł o ponad 10 punktów procentowych (z poziomu 36,7%). W województwach stan zaawansowania prac jest zróżnicowany. W końcu 2015 r. wskaźnik występowania metadanych dla zbiorów danych przestrzennych dotyczących rysunków planów miejscowych zgodnych z profilem INSPIRE wahał się od 19,5% (lubelskie) do 64,3% (opolskie) (przy przeciętnej dla kraju w wysokości 42,4%). W większości województw wskaźnik utrzymywał się na poziomie 40-50%. W poszczególnych gminach zaobserwowano, że jeśli już istniały metadane zgodne z profilem INSPIRE, to na ogół zostały one wykonane dla zdecydowanej większości zbiorów (ryc. 7.4).

Tabela 7.4. Charakterystyka metadanych w planach miejscowych w 2015 r. według typów gmin i województw.

Obszar	Rok	Plany miejscowe					
		liczba ogółem	w tym posiadające metadane dotyczące zbiorów danych przestrzennych				
			liczba	udział (%)	w tym wykonane zgodnie z profilem INSPIRE		
					liczba	% meta- danych	% planów ogółem
Polska ogółem	2015	47 459	22 526	47,5	20 120	89,3	42,4
	2014	45 703	16 755	36,7	14 936	89,1	32,7
Miasta na prawach powiatu	2015	5 434	2 920	53,7	2 529	86,6	46,5
	2014	5 169	2 540	49,1	2 162	85,1	41,8
Gminy miejskie	2015	5 570	3 528	63,3	3 377	95,7	60,6
	2014	5 412	2 561	47,3	2 410	94,1	44,5
Gminy miejsko-wiejskie	2015	14 216	6 977	49,1	6 168	88,4	43,4
	2014	13 772	5 017	36,4	4 349	86,7	31,6
Gminy wiejskie	2015	22 239	9 101	40,9	8 046	88,4	36,2
	2014	21 350	6 637	31,1	6 015	90,6	28,2
Dolnośląskie	2015	5 729	2 773	48,4	2 358	85,0	41,2
Kujawsko-Pomorskie		3 358	1 360	40,5	1 161	85,4	34,6
Lubelskie		1 336	315	23,6	260	82,5	19,5
Lubuskie		1 484	740	49,9	656	88,6	44,2
Łódzkie		1 938	918	47,4	846	92,2	43,7
Małopolskie		2 350	976	41,5	751	76,9	32,0
Mazowieckie		4 299	2 053	47,8	1 887	91,9	43,9
Opolskie		1 136	803	70,7	730	90,9	64,3
Podkarpackie		3 859	1 868	48,4	1 695	90,7	43,9
Podlaskie		1 195	541	45,3	478	88,4	40,0
Pomorskie		5 227	2 707	51,8	2 607	96,3	49,9
Śląskie		2 985	1 194	40,0	1 080	90,5	36,2
Świętokrzyskie		711	350	49,2	216	61,7	30,4
Warmińsko-Mazurskie		2 379	1 369	57,5	1 290	94,2	54,2
Wielkopolskie		7 412	3 514	47,4	3 172	90,3	42,8
Zachodniopomorskie		2 061	1 045	50,7	933	89,3	45,3

Źródło: na podstawie danych GUS/MliB.



Ryc. 7.4. Udział liczby planów miejscowych posiadających metadane zgodne z profilem INSPIRE w 2015 r.
Źródło: na podstawie danych GUS/MIB.

7.4. Podsumowanie

Ocena stanu cyfryzacji planowania przestrzennego w gminach jest negatywna. Ucyfrowienie dokumentów planistycznych jest niewystarczające i poszło w złym kierunku, wskutek czego pewna część wersji elektronicznych jest nieprzydatna dla efektywnego monitoringu planowania przestrzennego. Bardziej zaawansowane systemy opierające się na formatach wektorowych stanowią zaledwie kilka-kilkanaście procent rozwiązań. Dokładne oszacowanie jest niemożliwe, bowiem w ankiecie PZP-1 systemy GIS zostały połączone z systemami CAD, które to ostatnie tworzone są często z wykorzystaniem układów lokalnych, uniemożliwiających powiązanie np. z krajowymi bazami danych. Udział GIS razem z CAD i z nadaną georeferencją wyniósł 13,8%, ale nie wiadomo, jaka część CAD

zapewnia możliwość analiz przestrzennych. O skali faktycznego zastosowania, zgodnego z logiką i ideą INSPIRE szczególnie źle świadczy niski poziom rozwoju usług dotyczących danych, w tym np. przekształcania (3,9% dla studiów gminnych oraz 5,4% dla planów miejscowych).

Z drugiej strony „statystyczny” wskaźnik ucyfrowienia jest wysoki, bowiem udział rysunków w wersji elektronicznej wynosi 65,5% w przypadku studiów gminnych oraz 72,6% w przypadku planów miejscowych. Podobnie udział planów miejscowych z georeferencją wyniósł 48,7% i wzrósł w ciągu roku o 10,5 punktu procentowego. Jednak zapewne część tych rozwiązań dotyczy rejestracji geograficznej rysunków rastrowych, co uniemożliwia efektywne analizy przestrzenne związane z wykorzystaniem formatów wektorowych.

8. PODSUMOWANIE

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Stan prac nad studiami gminnymi jest od wielu lat dość zadowalający. Największą zaletą dokumentów jest ich aktualność (w sensie dyskontowania zachodzących zmian w zagospodarowaniu): 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 2015 r. prawie 60% dokumentów było aktualizowane (w Polsce – prawie 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. w kolejnych opracowaniach na temat stanu zaawansowania prac planistycznych) oraz struktury funkcjonalnej terenów). Szczególnie poważnym problemem jest to, że w studiach gminnych przewiduje się bardzo wysokie docelowe wskaźniki udziału zabudowy, głównie jednorodzinnej. W dokumentach tych 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 (szczegółowe wyliczenia chłonności demograficznej przedstawiono w raporcie za 2014 r.). 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.

Obowiązujące plany miejscowe. W końcu 2015 r. w Polsce było 47,4 tys. planów o powierzchni 9,3 mln ha, czyli 29,7% powierzchni kraju. Oznacza to wzrost w stosunku do 2004 roku o 12,5 punktu procentowego (p.p.), ale zaledwie o 0,5 p.p. w ciągu ostatniego roku. Jest to wskaźnik, jak też 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 przyśpieszenie 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 20,4% powierzchni planów oraz 5,9% powierzchni kraju; łącznie 1838 tys. ha, w tym pod zabudowę jednorodzinną – 1245 tys. ha, pod zabudowę wielorodzinną – 99 tys. ha).

Plany miejscowe w trakcie sporządzania. W końcu 2015 r. odnotowano 8,6 tys. takich dokumentów, a powierzchnia, którą zajmowały, wyniosła 2,2 mln ha, czyli 7,2% powierzchni kraju (jednak 44% 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 (21,3%, niestety od kilku lat ze spadkową tendencją, z wyhamowaniem w ostatnich dwóch latach do poziomu nieco ponad 20%). 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. 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 – 46,6% w 2015 r. od kilku lat 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 (124,5 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).

Finansowe skutki planów miejscowych. Prognozowane dochody na koniec 2015 r. wyniosły 50,5 mld zł, prognozowane wydatki – 88,3 mld zł, zrealizowane dochody – 9,6 mld zł, zrealizowane wydatki – 14,2 mld zł. Salda w obydwu przypadkach są zatem ujemne i to znacznie. Prawidłowości 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.

Analizy dla wybranych 21 gmin aglomeracji warszawskiej. Badania dowiodły silnych procesów rozpraszania zabudowy. Charakteryzują się one oddaleniem lokalizacji nowej zabudowy od zwartych kompleksów osadniczych, pozostawianiem pustych, ekstensywnych przestrzeni między budynkami, brakiem geometrycznego uporządkowania lokalizacji domów, bezładem przestrzennym. Zaobserwowano prawidłowość polegającą na wzroście tego rozpraszania wraz z oddalaniem się od Warszawy. Wykazano, że potencjalna, niezagospodarowana chłonność (pojemność) terenów mieszkaniowych w istniejących planach miejscowych w zabudowie jednorodzinnej wynosi około 60%. Powoduje to dużą nadpodaż gruntów „zaplanowanych”, tj. trudnych do konwersji na inne tereny, np. powrotu do stanu sprzed uchwalenia planu miejscowego. Gdyby przyjmować w całym kraju podobne relacje, jak stwierdzone w analizowanych gminach, wolne tereny w planach miejscowych dla zabudowy jednorodzinnej mogły osiągać wysokość 21 mln osób (przy założeniu całkowitej chłonności w Polsce wyliczonej w roku 2014 dla terenów zabudowy jednorodzinnej na 33,7 mln mieszkańców oraz zakładając proporcjonalny wzrost tej chłonności w stosunku do nowouchwalonych planów miejscowych w całym 2015 r.).

Planowanie miejscowe a wydatki na infrastrukturę. Badanie było realizowane po raz pierwszy i miało odpowiedzieć na pytanie, jaka jest skala ekonomiczna wydatków i inwestycji lokalnych związanych z infrastrukturą oraz w jakim stopniu procesy inwestycyjne są skorelowane z pokryciem planistycznym. Łączna kwota wydatków inwestycyjnych w 2015 r. wyniosła 26,4 mld zł, co stanowiło 17,0% wszystkich wydatków budżetowych gmin. Natomiast łączna kwota wydatków (bieżących i inwestycyjnych) w budżetach gmin w tych działach wyniosła 35,5 mld zł, co stanowiło ponad 1/5 wszystkich wydatków budżetów gmin. Ze względu na rozwiązania w zakresie nomenklatury statystycznej i klasyfikacji budżetowej, podczas analiz nie było możliwe precyzyjne uściślenie kategorii wydatków inwestycyjnych związanych ściśle z planowaniem przestrzennym. W celu umożliwienia prowadzenia bardziej precyzyjnych i bardziej efektywnych analiz istnieje potrzeba takiego przeformułowania istniejącej klasyfikacji budżetowej, aby było możliwe bardziej jednoznaczne wskazywanie wydatków inwestycyjnych związanych z gospodarką przestrzenną i planowaniem przestrzennym, mających zwłaszcza charakter liniowy i powierzchniowy. Konieczna jest w tym zakresie współpraca resortu odpowiedzialnego za gospodarkę przestrzenną z GUS. W szczególności dotyczy to możliwości wyodrębniania typowych wydatków, związanych z budową nowych i modernizacją (remontami) istniejących elementów infrastruktury, takich jak drogi, wodociągi, kanalizacja, melioracje itp. W chwili obecnej ze względu na rozwiązania klasyfikacji budżetowej nie jest możliwe danie odpowiedzi nawet na tak proste (jakby się wydawało) pytanie, ile samorządy wydają rocznie na budowę nowych dróg, wodociągów, itd. Natomiast w zakresie dostępnych danych i klasyfikacji, nie stwierdzono poważniejszych prawidłowości pomiędzy stopniem

pokrycia planistycznego, a wydatkami w działach „transport i łączność” oraz „gospodarka komunalna i ochrona środowiska”. Najwyższe wydatki per capita wystąpiły w gminach o pokryciu obowiązującymi planami w przedziale 25-50%. Analizy wykazały też, że znaczna część inwestycji jest lokalizowana poza planami miejscowymi na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Stwarza to poważne ryzyko nieracjonalności gospodarki przestrzennej. Z drugiej strony, ponieważ występuje silna koncentracja inwestycji na stosunkowo małym obszarze, związanym z powierzchnią największych miast, z ekonomicznego punktu widzenia najpilniejsze jest podjęcie działań związanych z uporządkowaniem planowania przestrzennego właśnie w tych jednostkach.

Szacunki kosztów związanych z planowaniem przestrzennym. Wykonano kilka orientacyjnych szacunków, które dają podstawę do oszacowania rzędu wielkości potencjalnych odszkodowań w sytuacji, gdyby rozwiązania prawne miały ograniczać nadpodaż gruntów budowlanych i rozpraszanie osadnictwa. Mogłyby być to kwoty sięgające nie mniej niż około 135 mld zł, co zdecydowanie wyklucza rozważania nad uchynieniem planów miejscowych w „złej” ich części, jako remedium na silną nadpodaż gruntów budowlanych, rozpraszanie zabudowy, chaos urbanistyczny i kryzys planowania przestrzennego. Dokładniejsze przybliżenie powinno być możliwe, jeśli udałoby się wykonać obliczenia według rzeczywistych granic funkcji terenów w planach oraz znajomości rozmieszczenia zabudowy, jej charakteru i liczby zamieszkujących osób. Daje to argumenty na rzecz wprowadzenia systemu monitorowania planowania przestrzennego w postaci bazy danych o granicach dokumentów planistycznych wraz z rozgraniczeniem terenów o różnych dopuszczalnych funkcjach. Wykonanie takiej bazy w skali kraju nie powinno przekroczyć nikłego ułamka potencjalnych korzyści, związanych nie tylko z szacowaniem ewentualnych odszkodowań, ale generalnie optymalizacji zagospodarowania przestrzennego w skali kraju. Natomiast korzystne wnioski rysują się po wykonaniu szacunków kosztów związanych z ewentualnym wykonaniem od nowa planów miejscowych dla terenów osadniczych i ich najbliższego otoczenia, zgodnie z zapisami projektu Kodeksu Budowlano-Urbanistycznego. Obliczona kwota (około 7 mld zł) byłaby do przyjęcia i do udźwignięcia przez samorządy.

Przy okazji szacowania kosztów odszkodowawczych udało się też przeanalizować dane dotyczące obrotu gruntami w Polsce. Pod względem wartości obrotu te koncentrują się w aglomeracji warszawskiej, a pod względem powierzchni – stosunkowo duże udziały dotyczą powiatów w północnej i zachodniej Polsce (niekiedy do nawet powyżej 10% powierzchni w trzyleciu 2013-2015).

INSPIRE. Ocena stanu cyfryzacji planowania przestrzennego w gminach jest negatywna. Ucyfrowienie dokumentów planistycznych jest niewystarczające i poszło w złym kierunku, wskutek czego pewna część wersji elektronicznych jest nieprzydatna dla efektywnego monitoringu planowania przestrzennego. Bardziej zaawansowane systemy opierające się na formatach wektorowych stanowią zaledwie kilka-kilkanaście procent rozwiązań.

Dokładne oszacowanie jest niemożliwe, bowiem w ankiecie PZP-1 systemy GIS zostały połączone z systemami CAD, które to ostatnie tworzone są często z wykorzystaniem układów lokalnych, uniemożliwiających powiązanie np. z krajowymi bazami danych. Udział GIS razem z CAD i z nadaną georeferencją wyniósł 13,8%, ale nie wiadomo, jaka część CAD zapewnia możliwość analiz przestrzennych, zwłaszcza w kontekście projektowanych w KUB wyzwań monitoringu zagospodarowania, np. dostępności przestrzennej do usług. Z drugiej strony „statystyczny” wskaźnik ucyfrowienia jest wysoki, bowiem udział rysunków w wersji elektronicznej wynosi 65,5% w przypadku studiów gminnych oraz 72,6% w przypadku planów miejscowych. Podobnie udział planów miejscowych z georeferencją wyniósł 48,7% i wzrósł w ciągu roku o 10,5 punktu procentowego. Jednak zapewne część tych rozwiązań dotyczy rejestracji geograficznej rysunków rastrowych, co uniemożliwia efektywne analizy przestrzenne związane z wykorzystaniem formatów wektorowych.

W przypadku wyzwań monitoringu planowania i gospodarowania przestrzennego w kontekście potrzeb cyfryzacji planowania przestrzennego i projektu Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, pozytywnie należy ocenić proponowane działania, w tym zwłaszcza wysoką rangę monitoringu w projekcie KUB. Proponowany ogólny zakres tego monitoringu jest prawidłowy i powinien zapewnić pozyskiwanie danych przydatnych z punktu widzenia oceny procesów inwestycyjno-rozwojowych, zmian w zagospodarowaniu, użytkowaniu terenów itd. W przypadku nie wejścia w życie projektu KUB należy skoncentrować działania na rzecz pozyskiwania:

1. danych wektorowych o granicach wydziałów na rysunku studium uikzp oraz granic planów miejscowych, jak też w dalszej kolejności przeznaczenia terenów (funkcji);
2. współrzędnych geograficznych decyzji lokalizacyjnych (wz, ulicp), pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów;
3. cykliczne opracowywanie mapy pokrycia terenu (użytkowania terenu) dla całego kraju do szczegółowości odpowiadającej co najmniej 1:50 tys. (powierzchnia najmniejszego wydzielenia ok. 1 ha);
4. danych o faktycznym położeniu infrastruktury, zwłaszcza obiektów budowlanych, np. na podstawie reklasyfikacji istniejących baz i zdjęć satelitarnych, pozwalających na „wychwycenie” zmian w zagospodarowaniu przestrzennym do poziomu pojedynczego budynku.

Z punktu widzenia potrzeb i efektywności monitoringu krajowego i regionalnego do rozważenia jest też uruchomienie centralnej bazy dokumentów planistycznych, udostępnianej w formacie wektorowym (dane powierzchniowe i punktowe) w ramach np. geoportalu krajowego (geoportal.gov.pl), zasilanego danymi z rejestrów gminnych (studia uikzp, plany miejscowe decyzje o warunkach zabudowy) i powiatowych (pozwolenia na budowę).

Pilne jest też opracowanie, wdrożenie i udostępnienie jednolitych podziałów statystycznych w obrębie gmin, zwłaszcza wewnątrz miast, umożliwiających porównywalny monitoring procesów (np. dostosowanie istniejących podziałów na sołectwa, obręby geodezyjne, rejony statystyczne itp., a także sztuczne granice, np. kwadratowe i

heksagonalne siatki grid), przy ścisłej współpracy w tym zakresie z GUS, zwłaszcza w kontekście rozszerzania statystyki publicznej do tej szczegółowości, zwłaszcza poprzez Bank Danych Lokalnych i portal geostatystyczny.

Podsumowanie. 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. Warto też zwrócić uwagę, że kolejne doroczne 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. W kolejnych latach należy dążyć do uszczegółowienia metodologii jej obliczania. Generalnie, dane za 2015 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 przyspieszenie 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. Konieczne są zatem pilne działania, związane zwłaszcza z wprowadzeniem wielu rozwiązań proponowanych przez Kodeks Budowlano-Urbanistyczny, jak np. ograniczenia terenów budowlanych do obszarów urbanizacji.

Literatura cytowana oraz spis ważniejszych publikacji opracowanych na podstawie „Raportów...” i „Analiz...” (2005-2016)

- Bartkowski T., 1986, *Zastosowania geografii fizycznej*, PWN, Warszawa.
- Budzyński T., 2014, *Zastosowanie analizy statystycznej w procesie określania cen transakcyjnych gruntów*, [w:] S. Żróbek (red.), *Analiza rynku i zarządzanie nieruchomościami*, Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, Olsztyn, s. 9-22.
- Cymerman R., Bajerowski T., Kryszk H., 2008, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo EDUCATERRA Sp. z o.o., Olsztyn.
- Czekiel-Świtalska E., 2005, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalenia*, *Przestrzeń i forma*, 1, Szczecin.
- GUS, 2015, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, *Studia i analizy statystyczne*, Warszawa.
- GUS, 2015, *Obrót nieruchomościami w 2014 r.*, Seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa.
- Hełdak M., Stacherzak A., Kazak J., 2012, *Zobowiązania gminy wynikające z planu miejscowego w zakresie budowy dróg*, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 20, 4, s. 89-100.
- Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A., 2011, *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej*, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 1, s. 139-149.
- Kacprzak E., Maćkiewicz B., 2011, *Wyłączenia użytków rolnych z produkcji rolniczej w powiecie poznańskim w latach 2000-2009*, *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej*, 16, s. 61-70.
- Kacprzak E., Maćkiewicz B., 2013, *Farmland conversion and changes in the land-use pattern in the Poznań agglomeration over the years 2000-2009*, *Quaestiones Geographicae*, 32, 4, s. 91-102.
- Kołodziejczak A., Kacprzak E., 2016, *Funkcje rolnicze*, [w:] T. Kaczmarek, Ł. Mikuła (red.), *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego metropolii Poznań*, Centrum Badań Metropolitalnych, Poznań, s. 75-83.
- Komornicki T., 2009, *Stan prac planistycznych w roku 2007 na terenach o różnych funkcjach społeczno-ekonomicznych*, [w:] T. Komornicki, R. Kulikowski (red.), *Miejsce obszarów wiejskich w zagospodarowaniu przestrzennym*, *Studia Obszarów Wiejskich*, 18, s. 29-47.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2008, *Struktura funkcjonalna gmin a postępy w pracach planistycznych (2004-2006)*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 33, 3, s. 53-75.
- Komornicki T., Więckowski M., Śleszyński P., 2010, *Pokrycie planistyczne a ruch inwestycyjny*, [w:] P. Śleszyński, J. Solon (red.), *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, *Studia KPZK*, 130, Warszawa, s. 4-72.
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J. 2010, *Ekspertyza projektu koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, *Studia*, 128, KPZK PAN, Warszawa (mapa Funkcjonalnych Obszarów Miejskich, wg P. Korcellego i P. Śleszyńskiego, s. 27).
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, *Samorząd Terytorialny*, 25, 4 (280), s. 5-21.

- Koziński J., 2012, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty urbanistyczne i ekonomiczne*, <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/doktryna%20swobody%20budowlanej-%20aspekty%20ekonomiczne.pdf>.
- Krzymowska-Kostrowicka A., 1991, *Zarys geoekologii rekreacji: Oddziaływanie środowiska przyrodniczego na organizm człowieka*, WGiSR UW, Akapit-DTP, Warszawa.
- Maćkiewicz B., Kacprzak E., 2015, *Policies of farmland use in the agglomeration of Poznań*, *Studia Regionalia*, 41-42, s. 115-128.
- Maćkiewicz B., 2016, *Gospodarka gruntami*, [w:] T. Kaczmarek, Ł. Mikuła (red.), *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego metropolii Poznań*, Centrum Badań Metropolitalnych, Poznań, s. 171-179, (autorzy mapy: E. Kacprzak, A. Kołodziejczak).
- Mantey D., 2011, *Żywiołowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa.
- Matuszkiewicz W., Faliński J.B., Kostrowicki A.S., Matuszkiewicz J.M., Olaczek R., Wojterski T., 1995, *Potencjalna roślinność naturalna Polski. Mapa przeglądowa 1:300 000. Arkusze 1-12*, IGiPZ PAN, Warszawa, <https://www.igipz.pan.pl/Roslinnosc-potencjalna-zgik.html>
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. 2010 r. Nr 38, poz.207, z późn. zm.).
- Siemiński W., Topczewska T., 2004, *Gospodarka gruntami w gminie*, Wydawnictwo "Difin", Warszawa.
- Śleszyński P. (red.), 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, 252, Warszawa.
- Śleszyński P., 2006, *Zaawansowanie i uwarunkowania prac planistycznych w gminach: wnioski dla polityki regionalnej*, *Studia Lokalne i Regionalne*, 3, s. 25-47.
- Śleszyński P., 2007, *Czy istnieją związki aktywności obywatelskiej z realizacją prac planistycznych?* *Samorząd Terytorialny*, 5, s. 39-48.
- Śleszyński P., 2009, *Planowanie przestrzenne w gminach 2007*, *Przegląd Urbanistyczny*, 1, 1, s. 111-114.
- Śleszyński P., 2010, *Stan planowania przestrzennego w gminach w 2008 r. czy bez zmian?* *Przegląd Urbanistyczny*, 3.
- Śleszyński P., 2010, *Sytuacja planistyczna w kraju*, [w:] J.M. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, 245, Warszawa, s. 85-102 + mapa s. 128.
- Śleszyński P., 2011, *Stan i jakość zagospodarowania przestrzennego w Polsce w świetle badań geograficznych*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, *Studia KPZK PAN*, 84, s. 64-81.
- Śleszyński P., 2012, *Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza*, *Trendy Rozwojowe Mazowsza*, 8, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Śleszyński P., 2012, *Prace planistyczne w gminach w końcu 2010 r.*, *Przegląd Urbanistyczny*, 5, s. 78-82.
- Śleszyński P., 2012, *Warszawa i Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza*, *Trendy Rozwojowe Mazowsza*, 8, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa, 160 s.
- Śleszyński P., 2013, *Postępy w planowaniu przestrzennym w Polsce w 2011 r.*, *Przegląd Urbanistyczny*, 7, s. 85-88.
- Śleszyński P., 2015, *Gospodarka finansowa gmin w świetle prognoz skutków finansowych obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2013 r.*, *Finanse Komunalne*, 5, s. 7-21.

- Śleszyński P., 2015, *Metodyczne problemy wyznaczania obszarów urbanizacji*, Przegląd Urbanistyczny, 9, s. 60-61, także:
<http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/metodyczne%20problemy...-%20sleszynski%20.doc>.
- Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., Komornicki T., Rusztecka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2016, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, Prace Geograficzne, 211, IGiPZ PAN, Warszawa, ss. 284.
- Śleszyński P., Komornicki T., 2007, *Szanse i zagrożenia rozwoju społeczno-gospodarczego w świetle realizacji prac planistycznych w gminach*, [w:] S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), *Planowanie przestrzenne - szanse i zagrożenia środowiskowe*, KUL, Lublin, s. 250-262.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Wydawnictwo Akademickie Sedno, IGiPZ PAN, Warszawa, 239 s.
- Śleszyński P., Komornicki T., Więckowski M., 2007, *Stan zaawansowania prac planistycznych w gminach a zagrożenia i ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] Wybrane problemy planistyczne 2007 roku. Seminarium szkoleniowe, Wrocław, 15-16 października 2007 r., Zeszyty Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, 3, s. 77-89.
- Śleszyński P., Solon J. (red.), 2010, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Studia KPZK PAN, 130, Warszawa, 202 s.
- Śleszyński P., Sudra P., 2016, *Skutki finansowe uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla gmin według danych na koniec 2014 roku*, Człowiek i Środowisko, 40, 1, s. 29-52.
- Świetlik M., 2004, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Biblioteka Urbanisty, Warszawa.
- Świetlik M., 2016, *Bilans zapotrzebowania na tereny w nowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, [w:] Studium gminy od nowa. Zmiany w prawie od 2016 roku", TUP, Warszawa, s. 58-68.
- Wesołowska M., Bański J., 2010, *Transformations in housing construction in rural areas of Poland's Lublin region—Influence on the spatial settlement structure and landscape aesthetics*, Landscape and Urban Planning, 94, 2, s. 116-126.
- Ziemnicka A., Czerniak L., 2007, *Kształtowanie przestrzeni wsi podmiejskiej na przykładzie obszaru oddziaływania miasta Szczecin*, Wyd. Hogben, Szczecin.
- Zysk E., 2013, *Funkcja mieszkaniowa na obszarach wiejskich na przykładzie gminy Stawiguda – aspekty społeczne i rynku nieruchomości*, [w:] K. Kurowska (red.), *Planowanie rozwoju przestrzeni wiejskiej*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 148-160.
- Żróbek S., Kwiatkowska-Malina J., Bitner A., Jasińska E., Zysk E., Żróbek-Różańska A., Borkowski A.Sz., Krupowicz W., Witoń G., 2016, *Wybrane aspekty przestrzenne i ekonomiczne gospodarki nieruchomościami na terenach miejskich i podmiejskich*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Żróbek S., Krajewska M., 2014, *Identyfikacja obszarów ryzyka w prognozowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Zeszyty Naukowe. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, 36, 1, s. 503-512.