



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 2017 ROKU

Zespół autorski:

Przemysław Śleszyński (koordynacja),
Aleksandra Deręgowska, Łukasz Kubiak, Paweł Sudra, Beata Zielińska



**Opracowanie wykonane
dla Departamentu Polityki Przestrzennej
Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju**

Warszawa • 26 listopada 2018 r.

Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku

została opracowana
w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju

przez Zespół:
PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI (kierownik projektu), ALEKSANDRA DERĘGOWSKA
ŁUKASZ KUBIAK, PAWEŁ SUDRA, BEATA ZIELIŃSKA

W opracowaniu wykorzystano dane uzyskane w ramach badania PZP-1
„Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”
realizowane i zlecone przez MliR w 2018 r.
zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej za 2017 r.

W przypadku cytowania prosimy o zapis w następujący sposób:

Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

Spis zawartości

1. WPROWADZENIE.....	5
2. ANALIZA OGÓLNOKRAJOWA.....	8
2.1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.....	8
2.2. Obowiązujące plany miejscowe	17
2.3. Plany miejscowe w trakcie sporządzania	37
2.4. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.....	43
2.5. Realizacja ustawy krajobrazowej.....	53
2.6. Podsumowanie i wnioski.....	53
3. SKUTKI FINANSOWE OBOWIĄZUJĄCYCH PLANÓW MIEJSCOWYCH.....	55
3.1. Wprowadzenie.....	55
3.2. Dochody prognozowane	57
3.3. Prognozowane wydatki.....	59
3.4. Zrealizowane wpływy.....	61
3.5. Zrealizowane koszty (poniesione wydatki).....	64
3.6. Wpływy i wydatki prognozowane a zrealizowane.....	66
3.7. Podsumowanie	70
4. STAN CYFRYZACJI LOKALNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO	73
4.1. Cele i założenia.....	73
4.2. Studia gminne	73
4.3. Plany miejscowe.....	76
4.4. Podsumowanie	80
5. PODSUMOWANIE	82
Literatura cytowana oraz spis ważniejszych publikacji opracowanych na podstawie „Raportów...” i „Analiz...” (2005-2018)	87
ZAŁĄCZNIK STATYSTYCZNY	
1. Województwa w 2017 r.	91
2. Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców w 2017 r.....	109
ZAŁĄCZNIK KARTOGRAFICZNY	
Plansza 1	Posiadanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy(studium uikzp) (31.12.2017 r.)
Plansza 2	Ustalenia studium uikzp odnośnie planów miejscowych (31.12.2017 r.)
Plansza 3	Ustalenia studium uikzp odnośnie zmian przeznaczenia gruntów rolnych (31.12.2017 r.)
Plansza 4	Ustalenia studium uikzp odnośnie przeznaczenia terenów pod funkcje (31.12.2017 r.)
Plansza 5	Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe) (31.12.2017 r.)

- Plansza 6 Liczba i powierzchnia obowiązujących planów miejscowych (31.12.2017 r.)
- Plansza 7 Ustalenia planów miejscowych odnośnie zmian przeznaczenia gruntów rolnych (31.12.2017 r.)
- Plansza 8 Ustalenia planów miejscowych odnośnie zabudowy mieszkaniowej (31.12.2017 r.)
- Plansza 9a Ustalenia planów miejscowych odnośnie przeznaczenia terenów pod funkcje (31.12.2017 r.)
- Plansza 9b Ustalenia planów miejscowych odnośnie przeznaczenia terenów pod funkcje (31.12.2017 r.)
- Plansza 10 Ustalenia planów miejscowych odnośnie przeznaczenia terenów pod funkcje w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców (31.12.2017 r.)
- Plansza 11 Plany miejscowe w trakcie sporządzania (31.12.2017 r.)
- Plansza 12 Udział powierzchni gmin objętej planami miejscowymi w trakcie sporządzania (31.12.2017 r.)
- Plansza 13 Udział powierzchni gmin objętej obowiązującymi i sporządzanymi planami miejscowymi (31.12.2017 r.)
- Plansza 14 Decyzje lokalizacyjne w stosunku do powierzchni gmin (w 2017 r.)
- Plansza 15 Udział powierzchni działek w decyzjach lokalizacyjnych (w 2017 r.)
- Plansza 16 Przeciętna wielkość działek (w 2017 r.)
- Plansza 17 Decyzje o warunkach zabudowy jednorodzinnej (w 2017 r.)
- Plansza 18 Struktura decyzji lokalizacyjnych w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców (w 2017 r.)
- Plansza 19 Zmiany w pokryciu planistycznym (2006-2017 r.)
- Plansza 20 Prognozowane wpływy w budżetach gmin ujęte w prognozach skutków finansowych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2017 r.)
- Plansza 21 Zrealizowane wpływy w budżetach gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12. 2017 r.)
- Plansza 22 Saldo wpływów prognozowanych i zrealizowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12. 2017 r.)
- Plansza 23 Prognozowane wydatki w budżetach gmin ujęte w prognozach skutków finansowych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2017 r.)
- Plansza 24 Zrealizowane wydatki w budżetach gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2017 r.)
- Plansza 25 Saldo wydatków prognozowanych i zrealizowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2017 r.)
- Plansza 26 Salda wpływów zrealizowanych i prognozowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii wpływów (do 31.12.2017 r.)
- Plansza 27 Salda wydatków zrealizowanych i prognozowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii wydatków (do 31.12.2017 r.)
- Plansza 28 Saldo wpływów i wydatków prognozowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2017 r.)
- Plansza 29 Saldo wpływów i wydatków zrealizowanych wskutek uchwalenia planów miejscowych (31.12.2017 r.)
- Plansza 30 Wpływy i wydatki wskutek uchwalenia planów miejscowych w relacji do 1 ha planu (do 31.12.2017 r.)
- Plansza 31 Wpływy i wydatki wskutek uchwalenia planów miejscowych w relacji na 1 mieszkańca (do 31.12.2017 r.)

1. WPROWADZENIE

Od 2006 roku Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie ministra właściwego do spraw planowania i zagospodarowania przestrzennego cyklicznie realizuje opracowania pierwotnie pn. „Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach”, a począwszy od 2009 roku pn. „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 planowania 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.

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 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 trzeci i czwarty (nie licząc pilotażu) badanie pozwala m.in. na pozyskanie informacji istotnych z punktu widzenia realizacji Dyrektywy INSPIRE, w szczególności dotyczących występowania różnych form elektronicznych dokumentów planistycznych, a w tym zbiorów danych przestrzennych i odpowiadającym im usług (w formie 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 Analizy za 2015 r., dane te powinny być również bardziej wiarygodne, tym bardziej że precyzyjniej określono niektóre kwestie, związane m.in. z definicją georeferencji.

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

- a) GUS/Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, pochodzących z badania „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”;
- b) GUS (Bank Danych Lokalnych);
- c) 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.

Ponadto od badania za 2017 r. rozszerzeniu uległa ankieta w części dotyczącej oceny aktualności dokumentów planistycznych. Wprowadzono m.in. nowy dział pt. „Uchwały w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”. Szczegółowe zmiany były następujące (według notatki GUS):

- w Dziale 1 dodano kolumnę dotyczącą powierzchni terenów wskazanych w studium do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych;
- w Dziale 2 (punkt 2.1) dodano kolumnę dotyczącą łącznej powierzchni miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów wskazanych w studium na podstawie przepisów odrębnych;
- Dział 2 rozszerzono (pkt 2.2) o pytania dotyczące planów miejscowych uchylonych na mocy decyzji wojewody lub na podstawie wyroku sądu administracyjnego;
- jak wspomniano wyżej, dołączono nowy Dział 6 dotyczący uchwał w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych [...];
- istotnie zmodyfikowano Działy (obecnie) 8-11 dotyczące standardu technologicznego i zawartości dokumentacji planistycznej sporządzanej w wersji elektronicznej.

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).

VI. Analiza stanu cyfryzacji aktów planowania przestrzennego w odniesieniu do wymagań przepisów wykonawczych Dyrektywy INSPIRE.

VII. Załącznik kartograficzny (aktualizacja).

VIII. Załącznik statystyczny (aktualizacja).

Natomiast 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 2017 roku);
- 2) porównanie zmian, jakie zaszły w ostatnich latach w gminach w zakresie stanu prac planistycznych (ze względu na zmianę pytań ankiety w latach 2005-2017, w zakresie porównywalnych danych), jak też prognoz/realizacji skutków planów miejscowych (2012-2017);
- 3) aktualizacja załącznika statystycznego i kartograficznego, obrazujących stan zaawansowania prac planistycznych w gminach;

2. ANALIZA OGÓLNOKRAJOWA

2.1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

W końcu 2017 r., niemal wszystkie gminy w Polsce posiadały obowiązujące studia gminne (tab. 2.1). Jedynie w 5 samorządach (w 3 gminach wiejskich i 2 miejsko-wiejskich) brakowało tego dokumentu, a w kolejnych 4 studium było w trakcie sporządzania (łącznie w 9 gminach nie było studium gminnego – o 1 mniej, niż rok wcześniej). W porównaniu z poprzednimi latami utrzymała się liczba dokumentów aktualizowanych (np. 2010 r. – 830, 2015 r. – 818, 2016 r. – 839). Stanowi to dość stabilny poziom aktualizacji dokumentów w wysokości około 30-35%. Warto zwrócić uwagę, że odsetek ten kolejny rok z rzędu jest znacznie wyższy w miastach na prawach powiatu (w roku 2017 na 66 miast tej kategorii, w 33 studium uikzp było w trakcie zmiany; rok wcześniej – 34). Tak wysoki odsetek w miastach w największych ośrodkach utrzymuje się już szósty 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 1642 gmin, które w końcu 2017 r. nie były w trakcie aktualizacji tych dokumentów, studia z lat 1996-2000 posiadały już tylko 125 samorządy (jeszcze siedem lat wcześniej było to 335), z lat 2001-2005 – 157 (442), z lat 2006-2010 – 190 (888), z lat 2011-2016 – aż 886 (z tego z 2016 r. – 187). Dane wskazują na pewne wyhamowanie w ostatnim roku wyraźnej zwyżki aktualizacji dokumentów obserwowanej od dłuższego czasu (2014 r. – 791, 2015 r. – 800, 2016 r. – 850, 2017 r. – 836).

Tabela 2.1. Stan realizacji studiów gminnych w latach 2015-2017.

Posiadanie studium gminnego	Ogółem				W tym miasta na prawach powiatu			
	2015	2016	2017		2015	2016	2017	
	liczba		%		liczba		%	
Tak oraz dokument nie jest w trakcie zmiany	1646	1629	1642	66,3	27	32	33	50,0
Tak oraz dokument jest w trakcie zmiany	818	839	827	33,4	39	34	33	50,0
Nie, ale dokument jest sporządzany	8	3	4	0,2	–	–	–	–
Nie i dokument nie jest sporządzany	6	7	5	0,2	–	–	–	–
Razem	2 478	2 478	2 478	100,0	66	66	66	100,0

Koszty sporządzenia zmian studiów gminnych w 2015 r. wyniosły 8,5 mln zł (dla porównania: 2014 r. – 9,8 mln zł, 2015 r. – 7,1 mln zł, 2016 r. – 9,3 mln zł). Była to zatem

wartość dość stabilna w ostatnich latach, wskazująca także na stosunkowo nieduże obciążenie dla większości samorządów. Tylko w 6 gminach koszt sporządzenia dokumentów był wyższy niż 100 tys. zł, a w kolejnych 46 wahał się w granicach 50-100 tys. zł. W ostatnich latach średni kosztu aktualizacji wahała się w granicach 24-40 tys. zł (2017 r. – 30,0 tys. zł, 2016 r. – 39,3 tys. zł, 2015 r. – 24,1 tys. zł, 2014 r. – 30,1 tys. zł, 2013 r. – 40,3 tys. zł, podczas gdy np. jeszcze w 2009 r. było to 40,9 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 2017 r. było to 26 gmin, m.in. Przemyśl, a w kolejnych 9 wskazano na koszty poniżej 2 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 zmieniała się w całym kraju w umiarkowanym stopniu (tab. 2.2). W 2017 r. planowano, że 20,4% powierzchni Polski (w 2016 r. – 21,0%, 2015 r. – 21,5%, 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 ujawnienie się słabej tendencji spadkowej, pomimo permanentnej aktualizacji dokumentów w samorządach.

Co istotne, po znacznym wzroście w 2012 r. powierzchni przewidzianej do objęcia planami w miastach na prawach powiatu, powierzchnia ta spadła z 194,8 tys. ha, najpierw do 144,7 tys. ha (2013) i następnie w 2014 r. utrzymała się na poziomie 145,4 tys. ha, a w roku 2015 – była na poziomie 146,6 tys. ha. W roku 2016 było to 144 tys. ha, a w 2017 – już tylko 141,4 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 1642, czyli 63,2%), okazuje się, że tak obliczony wskaźnik wzrasta do 31,8%. Równocześnie w stosunku do miast na prawach powiatu, które udzieliły odpowiedzi (33 miasta), jest to 36,3% powierzchni przewidzianej do pokrycia planami (rok wcześniej – 43,1%). W przypadku miast na prawach powiatu widać wyraźniejsze wahania (co wynika z małoliczbnego zbioru), a w przypadku pozostałych gmin jest to w zasadzie poziom z lat ubiegłych.

Tabela 2.2. Wskazania studiów gminnych odnośnie przewidywanego, docelowego pokrycia planami miejscowymi w latach 2015-2017.

Wskaźnik, jednostka miary	Ogółem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Powierzchnia ogółem (tys. ha)	6 725,5	6 576,7	6389,0	146,6	144,0	141,4
% powierzchni (cały kraj lub wszystkie miasta na prawach powiatu)	21,5	21,0	20,4	20,5	19,3	19,0
% powierzchni (tylko gminy, które udzieliły odpowiedzi)	33,2	36,1	31,8	39,9	43,1	36,3

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, a także niektóre części kujawsko-pomorskiego).

Zróżnicowanie 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.

Powyzsza uwaga nabiera dodatkowego znaczenia w zestawieniu z trendami obserwowanymi w zakresie przewidywanych (wskazywanych) w studiach gminnych zmian przeznaczenia gruntów (tab. 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 (zwanym dalej w skrócie „odrolnieniami” i „odlesieniami”)¹ osiągnęła poziom 403,3 tys. ha (2010 – 393,6 tys. ha, 2012 – 403,3 tys.

¹ Dane odnośnie używanych w tekście „odrolnień” dotyczą zmiany przeznaczenie gruntów klasy I-III na cele nierolnicze, a „odlesień” – gruntów leśnych na cele nieleśne. Procedura wynika z ustawy o ochronie

ha, 2014 – 457,4 tys. ha, 2016 – 425,1 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 2,0%, czyli na poziomie niższym o 10% w stosunku do stanu sprzed dwóch lat (obydwa warianty obliczeń przedstawiono w tabeli 2.3). Ten sam wskaźnik dla miast na prawach powiatu wyniósł 0,6% (dane dla 33 miast)².

Powyższe dane mogłyby wskazywać na pozytywny trend zmniejszania powierzchni przewidywanych w studiach gminnych pod zabudowę, jakkolwiek nadal nie rozwiązuje to w satysfakcjonujący sposób nadpodaży terenów mogących być zabudowanymi (wskutek uchwalenia planu i „odrolnienia” lub na podstawie decyzji o warunkach zabudowy). Trzeba też równocześnie 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 2015-2017.

Wskaźnik	Ogółem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, tzw. odrolnienia (tys. ha)	402,12	381,91	361,06	1,28	1,33	1,00
% powierzchni (cały kraj lub wszystkie miasta na prawach powiatu)	1,29	1,22	1,15	0,18	0,18	0,13
% powierzchni (proporcjonalnie do powierzchni gmin, które podały odpowiedzi)	2,05	1,93	1,80	0,35	0,36	0,26

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

gruntów rolnych i leśnych. Taką zgodę można uzyskać jedynie w trakcie sporządzania planu miejscowego. Odlesienie” odpowiada w większości przypadków uzyskaniu zgody na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne, jednak zawiera w sobie zmianę wynikającą ze zmiany klasyfikacji gruntu, który stracił zdolność produkcji leśnej.

² Wymaga wyjaśnienia wskazanie gruntów do zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne w granicach miast, w tym na prawach powiatu. Grunty rolne klas I-III w granicach miast są zwolnione z procedury związanej z uzyskaniem zgody na przeznaczenie nierolnicze i mogą być zagospodarowywane w sposób taki sam, jak grunty rolne innych klas. Grunty leśne w granicach miast wymagają zgody na zmianę na cele nieleśne w sposób taki sam, jak na terenach wiejskich.

występuje jednak nie tylko w strefach podmiejskich miast, ale w wielu innych gminach, zwłaszcza środkowej Polski, a także np. na Pomorzu oraz pojezierzach, czyli w regionach turystycznych. 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 latach³. 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 poprzedniej Analizie (za rok 2015) w podrozdziale 6.5 przy okazji analiz finansowych, pokazujące niezwykle wysokie na tle kraju wartości obrotu ziemią w strefie podmiejskiej Warszawy.

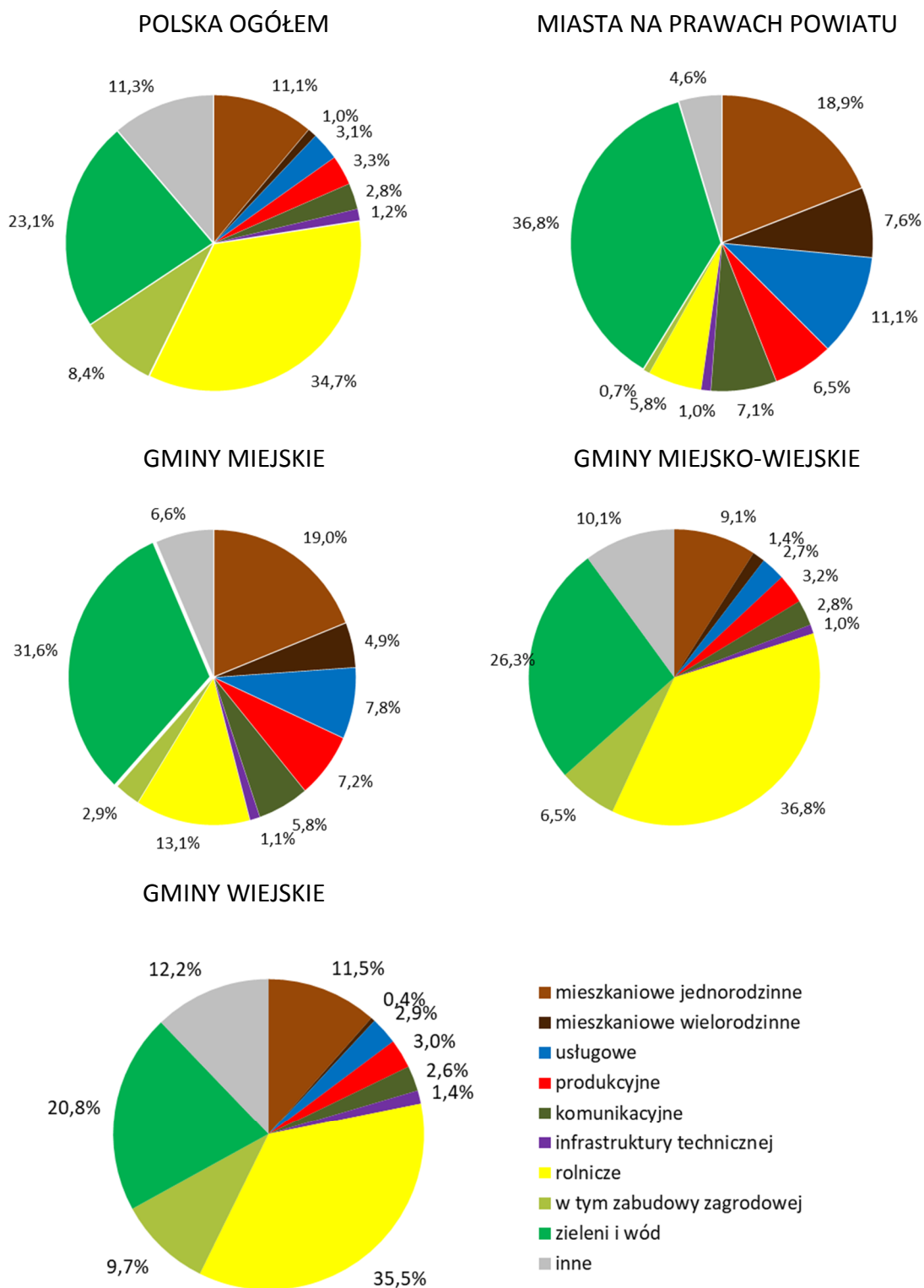
Strukturę funkcjonalną terenów, zapisanych w studiach gminnych, przedstawiono w tab. 2.4 oraz na ryc. 2.1. Otrzymano dane dla 1540 gmin (w poprzednich latach były to nieco mniejsze liczby, ale zawsze wyższe niż dla 1,4 tys. samorządów), czyli dla 62% ich liczby, obejmujących około 60% ludności i powierzchni kraju. Podawane dalej dane uwzględniają tę 62-procentową proporcję, tzn. udziały procentowe dla poszczególnych kategorii obliczono tylko dla tych gmin, dla których posiadano dane. Szczegółowy podział na kategorie użytkowania ujawnia kilka istotnych różnicowań.

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, rok 2016 – 1527, rok 2017 – 1540 samorządów).

Rok	Zabudowa mieszkaniowa		Usługowe	Produkcyjne	Komunikacyjne	Infrastruktury technicznej	Rolnicze		Zieleni i wód	Inne niesklasyfikowane	Razem
	ogółem	w tym wielorodzinną					ogółem	w tym zab. zagrodowa			
%											
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
2016	11,4	1,0	3,0	3,1	2,7	1,4	46,9	8,1	21,3	10,3	100,0
2017	11,2	0,9	2,9	3,0	2,6	1,2	47,6	7,8	21,3	10,3	100,0

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

³ 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.



Ryc. 2.1. Wskazania studiów gminnych odnośnie struktury przeznaczenia terenów w studiach gminnych według stanu na koniec 2017 r. Uwaga: nie wszystkie wartości na diagramach kołowych sumują się do 100,0%, ze względu na zaokrąglenie danych.

W całym kraju wciąż bardzo dużo, bowiem w końcu 2017 r. 11,2% powierzchni gmin (2015 – 12,4%, 2016 – 11,4%) przeznaczano (w sensie kierunków zagospodarowania) pod zabudowę, głównie jednorodziną – 10,3%. Odsetek ten był znacznie wyższy dla miast (26,5% w miastach na prawach powiatu i 23,9% 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 – 11,9%).

Łącznie tereny pod zabudowę mieszkaniową (bez zabudowy zagrodowej) przewidziane w 1642 studiach gminnych zajmowały 2,0 mln ha, z czego na zabudowę jednorodziną przypadło 1,9 mln ha⁴. Gdyby przyjąć w tym ostatnim przypadku chłonność demograficzną na poziomie 40 osób/ha, daje to tereny pod osadnictwo w wysokości 76,0 mln osób. Jest to oczywiście zgrubny szacunek (który był przedmiotem uszczegółowienia w poprzednich „Analizach...”), ale który pokazuje skalę przeszacowania potrzeb inwestycyjnych.

Funkcje usługowe w studiach gminnych zajmowały 2,9% ich powierzchni (rok wcześniej – 3,0%), 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 13,8%, w Poznaniu – 16,4%, w Krakowie – 13,9%, podczas gdy w Zamościu – 6,3%, 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 (47,6%). 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 Łomżę (36,0%). Wynika to z faktu, że granice miast obejmują swym zasięgiem często tereny rolnicze, a szerokie zakreślenie granic terytorialnych miasta w przeszłości miało na celu zabezpieczenie rezerw inwestycyjnych, nawet jeśli te rezerwy były zbyt obszernie 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 inwestycyjne⁵.

⁴ Dane w poprzednich latach są odmienne, co wynika z faktu, że każdorazowo brany jest pod uwagę inny zbiór gmin, niepodlegający aktualizacji.

⁵ Rezerwę inwestycyjną, czyli rzeczywiste grunty, na których jest możliwa zabudowa wyznaczona będzie dopiero w obowiązującym planie miejscowym, natomiast w tym przypadku mamy do czynienia z

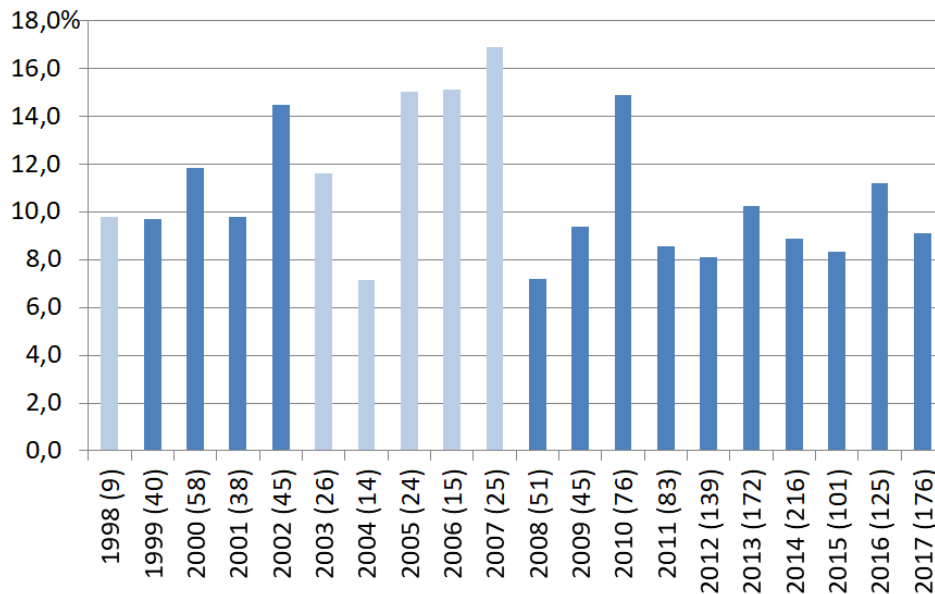
Od roku 2012 są dostępne dane, jaka część terenów rolniczych przewidywana jest (w sensie kierunku zagospodarowania) pod zabudowę zagrodową. Dane wskazują na bardzo duży odsetek w skali całego kraju w wysokości 7,8% (widać tu trend spadkowy, gdyż jeszcze w 2012 r. było to 8,5%, a w 2015 –8,2%). W miastach na prawach powiatu było to 0,7% (w poprzednich latach 0,6-0,9%), w innych gminach miejskich – 2,9% (2,0-3,0%), w gminach miejsko-wiejskich – 6,5% (6,5-6,9%) i w gminach wiejskich – 9,7% (8,6-9,7%) ich powierzchni. Tak wysoki odsetek może być kolejną przyczyną postępującego rozpraszania zabudowy.

Tereny zieleni i wód zajmowały 23,1% (jest to wzrost, bowiem np. w 2015 r. było to 19,8%). Co może wydać się dziwne, ich udział był wyższy w większych miastach, niż na terenach wiejskich (miasta na prawach powiatu – 36,8%, natomiast gminy wiejskie – 20,8%). Oznacza to, że w dużych miastach istnieje stosunkowo dobre zabezpieczenie terenów zielonych z punktu widzenia jakości życia. Może to również wskazywać, że obszary tych miast są stosunkowo ekstensywnie zagospodarowane. Warto też zwrócić uwagę na wzrost tego wskaźnika w ostatnich latach.

Pozostałe tereny we wszystkich kategoriach gmin stanowiły małą część zarezerwowanych powierzchni (w Polsce ogółem 11,3%). 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”.

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 3 punkty procentowe (p.p.). Daje to rocznie około pół p.p. spadku. Warto zwrócić uwagę, że jeśli weźmie się dane ze studiów według lat ich uchwalenia bądź ostatniej zmiany, trend spadkowy jest bardziej zauważalny, zwłaszcza począwszy od 2008 roku (ryc. 2.2). Trend ten jednak, jak się wydaje, został wyhamowany i udział terenów przewidzianych przykładowo pod zabudowę jednorodziną (ryc. 2.2) od kilku lat oscyluje wokół 9-10%.

przeszacowanym rozplanowaniem kierunku zagospodarowania, na którym jest możliwe wyznaczenia takiego przeznaczenia w planie.



Ryc. 2.2. Udział terenów pod zabudowę jednorodziną 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 obsługi⁶.

Od 2014 r. dostępne są też dane, dotyczące dokonywania okresowych ocen aktualności studium gminnego. Widać tu wyraźny postęp. Na pytanie „Czy rada gminy podjęła uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, o której mowa w art. 32 ust.2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” w roku 2017 odpowiedziały pozytywnie 1709 samorządów 1222 samorządy, czyli 69,0% (w 2015 r. była to tylko prawie połowa: 49,3%).

⁶ 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.

2.2. Obowiązujące plany miejscowe

W końcu 2015 r. w Polsce co najmniej jeden plan miejscowy posiadało 2317 gmin, czyli 93,5%. Liczba ta wzrasta w niewielkim stopniu (w ciągu ostatniego roku przybyło kilka gmin, podobnie jak rok wcześniej). Wprawdzie od roku 2004, od kiedy istnieją porównywalne dane, odsetek gmin mających plany miejscowe wzrósł o nieco ponad 11 punktów procentowych (p.p.), to w ostatnich kilku latach tempo to spada. Ponadto w 2015 r. 284 samorządy (2015 r. – 308) posiadały tylko jeden plan, 473 (488) – od 2 do 5, 814 (822) – od 6 do 20, 673 (627) – od 21 do 100 oraz 73 (64) – 101 i więcej. Liczby te wskazują na rosnące rozdrobnienie planów w gminach. Największą liczbę obowiązujących dokumentów odnotowano w Gdańsku (653, wzrost w ciągu dwóch lat o kolejne 50), Wrocławiu (416) i Żukowie (341).

Problem rozdrobnienia planów miejscowych jeszcze do niedawna nie był możliwy do szczegółowej analizy z powodu braku odpowiednich danych na temat przebiegu granic tych dokumentów w terenie. Lukę informacyjną przełamało udostępnienie danych dla 15,4 tys. planów miejscowych, czyli 31,2% ich całkowitej liczby w Polsce (Izdebski i in. 2018)⁷. Materiał źródłowy do badań stanowiły dokumenty planistyczne, które zostały z informatyzowane przez wspomnianą firmę i udostępnione poprzez usługi sieciowe WMS/WFS. Dzięki temu możliwe było pozyskanie informacji o przebiegu granic w terenie, a tym samym analiza prawidłowości, cech struktury, itp. w zakresie powierzchni, kształtu i relacji topologicznych. Opublikowany artykuł (Izdebski i in. 2018) jest pierwszą w Polsce analizą struktury (powierzchni, granic, kształtu itd.) opartą na tak dużej, wielotysięcznej próbie planów miejscowych. Wnioski z badań dowodzą, że sposób wyboru obszarów do pokrycia planami i określenie ich granic w terenie nie przyczyniają się do poprawy ładu przestrzennego oraz że zasięg przestrzenny oddziaływania tych dokumentów w dużej części nie jest większy, niż w przypadku decyzji lokalizacyjnych (decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Szczegółowe wnioski z ww. opracowania są następujące:

- plany i zmiany planów są silnie rozdrobnione, co przejawia się w bardzo niskiej średniej powierzchni planu miejscowego, jak też dużej liczbie małych powierzchniowo dokumentów;
- plany i zmiany planów miejscowych dotyczą rozrzuconych w różnych częściach powierzchni gminy. Dość częsta jest sytuacja, w której plan miejscowy posiada „jeziora” i „wyspy”, tj. składa się z więcej niż jednego zwartej płatu oraz posiada wewnątrz granic tereny wyłączone;
- kształty granic planów są w dużej części rozczłonkowane. Niekiedy mają przebieg niemal liniowy (są wąskie i długie, nawiązując do sieci infrastruktury), a nie typowo powierzchniowy;

⁷ Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M., 2018, *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, 2, 1, s. 331-347.

- przeciętne wielkości powierzchni dużej części planów miejscowych wskazują, że mają one ten wskaźnik podobny, jak w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a więc w istocie nie różnią się od nich.

Dlatego też w artykule postuluje się, że potrzebne są pilne, nawet doraźne zmiany w prawie planistycznym, uniemożliwiające lub ograniczające tworzenie się sytuacji patologicznych, przyczyniających się do dalszego rozpraszania zabudowy oraz związanego z tym pogarszania efektywności i sprawności działania różnorodnych systemów osadniczo-infrastrukturalnych. Wydaje się, że najszybciej mógłby być wprowadzony zapis, że plany miejscowe muszą obejmować całości funkcjonalne w postaci wsi, kwartałów zabudowy itp. Jeszcze bardziej restrykcyjny mógłby być zapis, aby po pierwsze, minimalna powierzchnia planu nie była mniejsza od pewnej wartości lub liczby działek katastralnych. Podobnie można byłoby wprowadzić zapis, że kształt granic planu nie powinien być zbyt rozgałęziony, co przy wykorzystaniu nawet nieskomplikowanych wskaźników mogłoby mieć zastosowanie do terenów zabudowy. Postulaty tego typu były zgłaszane intuicyjnie wcześniej (Śleszyński i in. 2012, Śleszyński 2015), jednak dopiero teraz udało się zgromadzić przekonujące, empiryczne argumenty, że w pokryciu planistycznym dochodzi do sytuacji wysoce niepożądanych i szkodliwych dla kształtowania ładu przestrzennego.

Łącznie w końcu 2017 r. w Polsce odnotowano 51 561 planów, czyli o 2161 więcej, niż rok wcześniej (tab. 2.5). Był to jeden z największych przyrostów w ostatnich latach (więcej planów przybyło tylko w latach 2007-2008 – 2525 dokumentów). Z tego już 30 301 (wobec 28 060 w 2016 r. i 25 894 w 2015 r.) było opracowanych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. A zatem udział „nowych” planów po blisko 15 latach obowiązywania nowej ustawy osiągnął 58,8%, w tym w miastach na prawach powiatu – 71,6%. 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.

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 3967 do 4331, a więc o 9,2% (w latach 2013-2016 r. – o 7-12%, w latach 2010-2012 o 17-21%). Natomiast łączna liczba planów (z obydwu ustaw) wzrosła z 5720 do 6048, czyli o około 6% (podobnie, jak rok wcześniej). Na taki wynik wpłynął m.in. wysoki przyrost liczby planów w kilku gminach, m.in. w Kobierzycach (wzrost o 34 dokumenty), Gdańsku (o 28), Mroczy (o 27) oraz Poznaniu i Skierniewicach (o 21). W 54 gminach liczba planów spadła, co wiązało się głównie z uchwalaniem nowych planów o większej powierzchni (np. w gminie Rzezawa w roku 2016 obowiązywały 4 plany, w 2017 r. – 1, ale ich powierzchnia wzrosła z 7569 ha do 8620 ha, przy czym przed tą zmianą tylko 115 ha powstało na podstawie przepisów ustawy z 2003 r.)

Tabela 2.5. Liczba obowiązujących planów miejscowych w latach 2004-2017.

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
2016	49 440	28 060	56,8	5 720	3 967	69,4
2017	51 561	30 301	58,8	6 048	4 331	71,6

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 2016 planami pokryte było 30,1% powierzchni kraju, to w 2017 r. wskaźnik ten osiągnął 30,5%. Oznacza to wzrost w ciągu roku zaledwie o 0,4 p.p. Tempo to zatem od czterech lat jest niemal o połowę mniejsze, niż nawet w ocenionych jako bardzo słabe latach 2010-2013 (0,8-0,9 p.p.).

W miastach na prawach powiatu odsetek powierzchni objętej planami miejscowymi wzrósł do 47,3%, czyli zaledwie o 0,6 p.p. (2016 r. – 46,7%, 2015 r. – 45,6%). Jest to jeden z najgorszych wyników w ostatnich latach. Warto przypomnieć, że na początku obowiązywania ustawy, w latach 2005-2008, w miastach powiatowych przybywało rocznie 3-6 p.p. obszarów objętym planami. Ostatnim rokiem z 3-punktowym wzrostem był rok 2012.

Pokrycie dla miast na prawach powiatu jest znacznie lepsze, niż dla Polski ogółem, ale biorąc pod uwagę, że potrzeby planistyczne w tej kategorii gmin są znacznie większe (w zasadzie całe obszary tych miast powinny być objęte planami), wysokość tego wskaźnika, jak się wydaje, należy ocenić jeszcze mniej korzystnie, niż dla całego kraju. 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 2009-2017) o ponad 13 punktów procentowych.

Tabela 2.6. Powierzchnia kraju, w tym miast na prawach powiatu objęta obowiązującymi planami miejscowymi (2004-2017). 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*
2016	9 426,5	30,1	5 725,9	18,3	345,7	46,7	261,8	35,4
2017	9 535,7	30,5	5 882,5	18,8	352,5	47,3**	271,2	36,4**

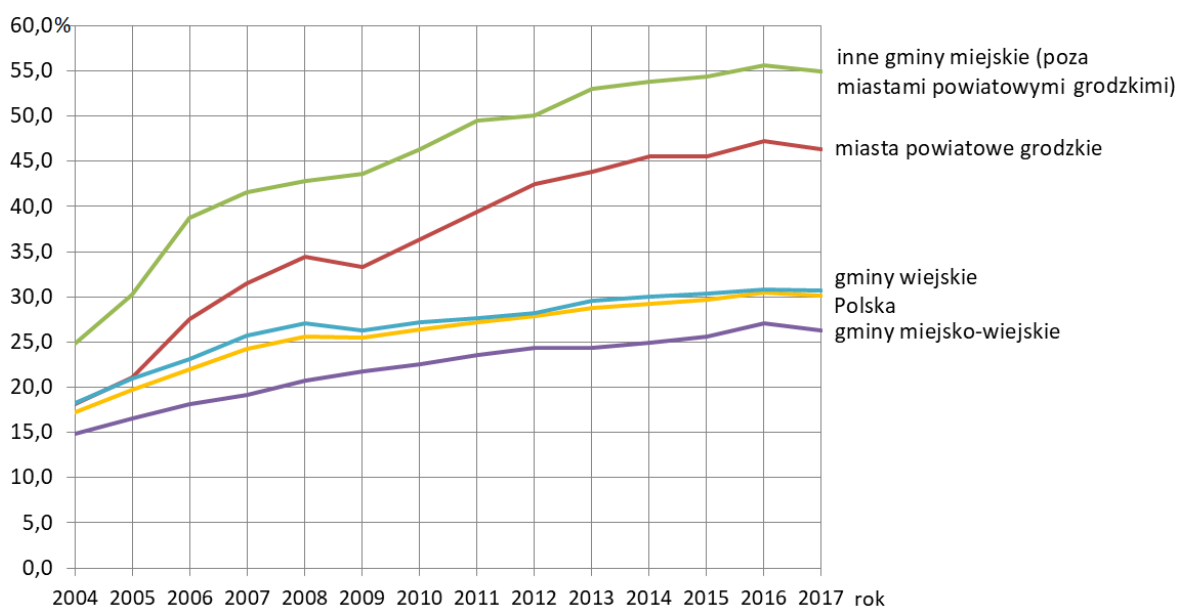
* wskaźnik procentowy nie zmienił się ze względu na zmiany terytorialne Zielonej Góry

** uwzględnione powiększenie Opola, Rzeszowa i Szczecina

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 punkty procentowe, to po 2008 roku miało miejsce znaczne osłabienie dynamiki, a po 2010 – praktyczne wyhamowanie. Po blisko 15 latach obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. pokrycie planistyczne nie przekroczyło nawet 1/3 powierzchni kraju, czyli połowy obszarów poza terenami leśnymi (a pamiętać trzeba, że wiele planów zawiera w sobie obszary lasów, np. te plany, które zostały sporządzone dla całej powierzchni gmin).

W sumie powierzchnia pokryta planami miejscowymi w końcu 2017 r. wzrosła do 9 536 tys. ha (przyrost o 109 tys. ha, w 2016 r. – 154 tys. ha), w tym na podstawie ustawy z 2003 r. – do 5 883 tys. ha. Udział powierzchni pokrytej planami sporządzonymi na jej podstawie wzrósł do 18,8% powierzchni kraju (rok wcześniej – 18,3%, a np. w 2010 r. – 13,3%). 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 planów⁸.

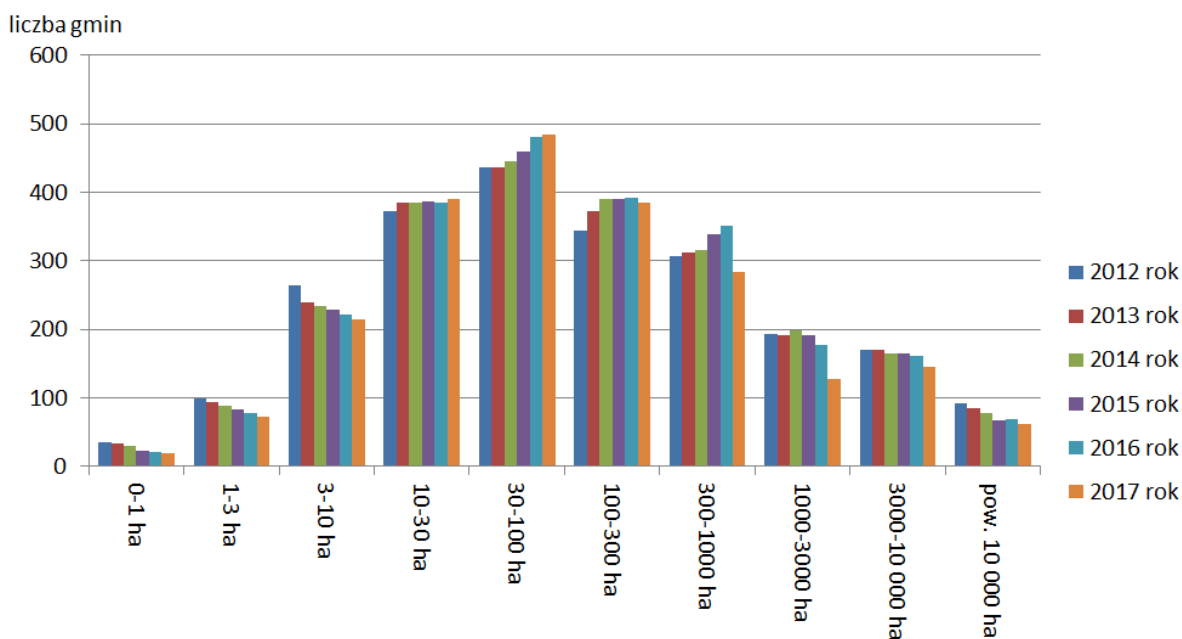
⁸ Propozycje takie zgłaszano wielokrotnie, m.in. w postaci koncepcji Centralnego Rejestru Planów Miejscowych (jeszcze w 2005 r.) oraz w ramach prac zespołu specjalistycznego powołanego w 2013 r. przez



Ryc. 2.3. Zmiany pokrycia planistycznego w latach 2004-2017 w różnych kategoriach gmin

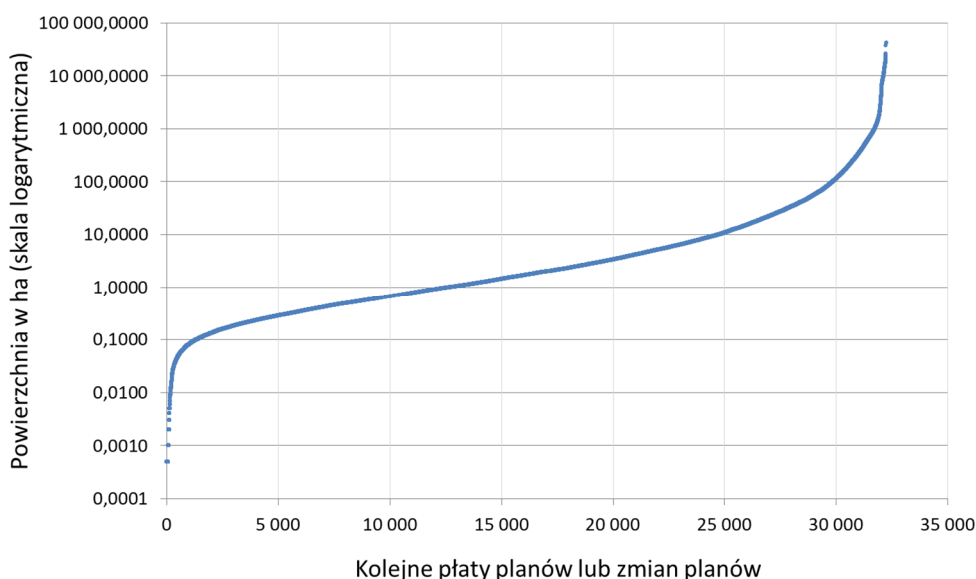
Dane o liczbie i powierzchni planów pozwalają obliczyć przeciętną powierzchnię planu miejscowego w gminach (ryc. 2.4). Okazuje się, że we wszystkich siedmiu ostatnich przekrojach czasowych (2012-2017) najczęściej gmin posiadało plany o przeciętnej powierzchni mieszczącej się w przedziale 30-100 ha, a następnie 10-30 ha. (w tym pierwszym przypadku z wyraźnie rosnącą tendencją). Widać też korzystną tendencję do zmniejszania liczby gmin mających plany o średniej małej powierzchni (0-1 ha, 1-3 ha i 3-10 ha). Natomiast stabilizację lub spadek 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.

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.



Ryc. 2.4. Liczba gmin pod względem przeciętnej powierzchni planów miejscowych w latach 2012-2017

Powyższe dane są uśrednione dla gmin i nie pokazują rzeczywistego rozrzutu powierzchni planów. Umożliwiają to wzmiankowane badania W. Izdebskiego i in. (2018). Przeprowadzona tam analiza struktury wielkościowej wskazuje, że zdecydowana większość planów miała stosunkowo niewielką powierzchnię (ryc. 2.5). Po pierwsze ujawniono, że stosunkowo duża część planów jest w więcej niż jednym zwartym obszarze (plany uchwalone – przeciętnie 1,61 płątu na plan, plany zmienione – 3,15). Stwierdzono, że pierwsze około 12 tys. płątów (czyli blisko 40%), miało powierzchnię poniżej 1 ha. Dość często zdarzały się też płąty o powierzchni poniżej 0,1 ha, czyli średniej wielkości działki (ponad 1300 płątów, około 4% ogółu). Równocześnie tylko 461 płątów (czyli niespełna 1,5%) miało powierzchnię większą, niż 1000 ha. Analiza wskazuje zatem wyraźnie, że uchwalane plany lub ich zmiany dotyczą w zdecydowanej większości bardzo małych powierzchni.



Ryc. 2.5. Struktura wielkości planów miejscowych lub ich zmian uchwalanych w latach 1995-2017 w badanych gminach. Źródło: W. Izdebski i in. (2018).

Zróżnicowania 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. 2.6). 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, podkarpackie i lubuskie, w których na koniec 2017 r. pokrycie nie przekroczyło odpowiednio 6,5%, 8,9% i 9,2%. 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 (13,1%).

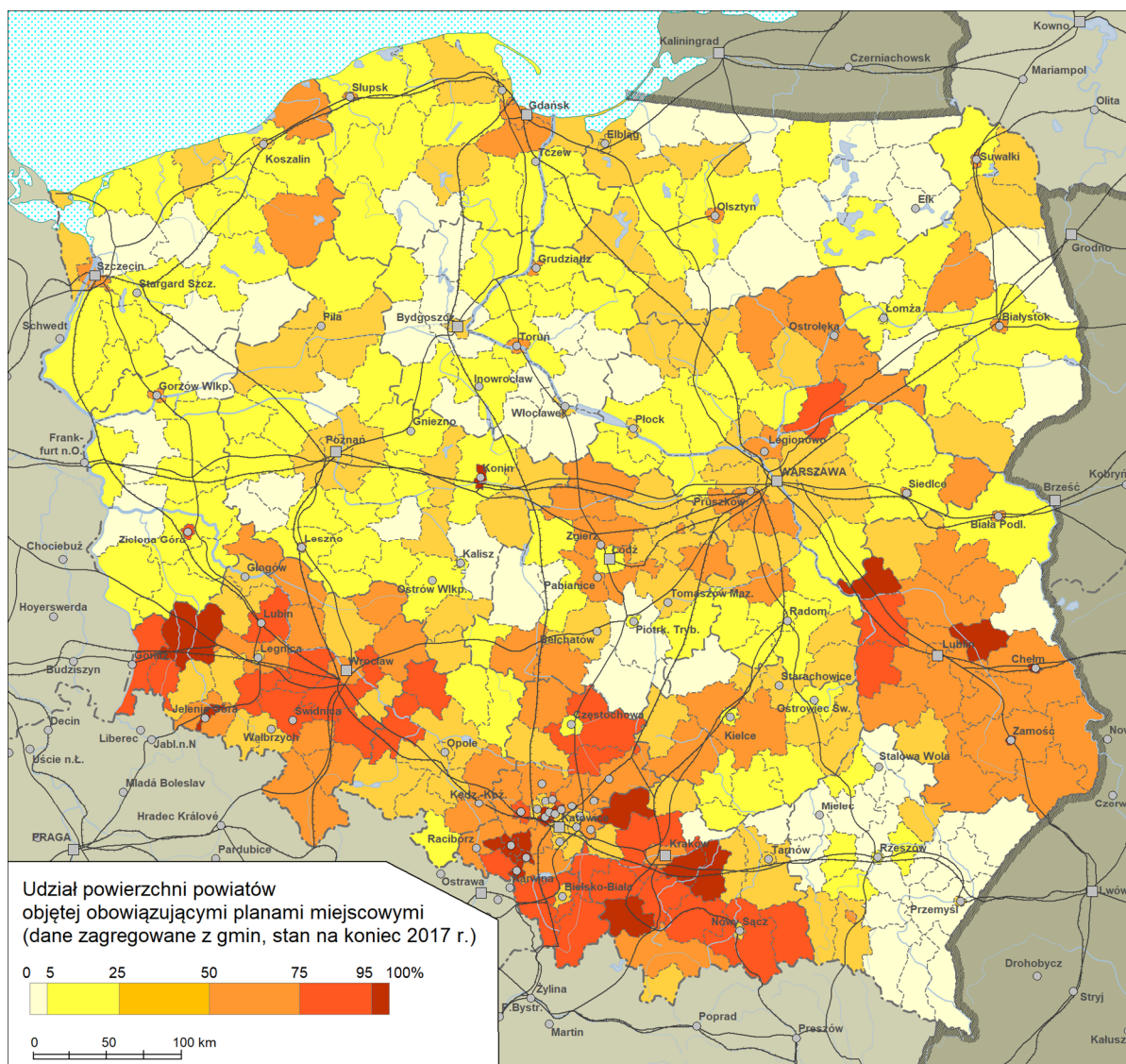
W skali całego kraju niski na ogół wskaźnik pokrycia planami miejscowymi jest statystycznie wyrównywany sytuacją we wschodnich, południowych i środkowopolskich województwach, gdzie duże obszarowo gminy wiejskie i miejsko-wiejskie są w znacznej części pokryte w całości tymi dokumentami planistycznymi. Często jest to jeden dokument sporządzony dla całej gminy: w całym kraju, na 614 gminy mające wskaźnik pokrycia planistycznego w wysokości 95% i więcej, w 142 przypadkach był to jeden, a w następnych 98 – 2 lub 3 plany miejscowe.

Tabela 2.7. Wskaźniki pokrycia planistycznego obowiązującymi planami miejscowymi w województwach w 2017 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	6 236	4 042	64,8	1 262	63,3	69,3	202	216	1,2
Kujawsko-Pomorskie	3 642	1 748	48,0	118	6,5	75,6	32	51	0,3
Lubelskie	1 478	939	63,5	1 425	56,7	37,4	964	568	-0,4
Lubuskie	1 601	961	60,0	129	9,2	74,0	80	99	0,3
Łódzkie	2 253	1 437	63,8	596	32,7	44,8	264	185	0,3
Małopolskie	2 553	1 866	73,1	1 016	66,9	86,0	398	468	0,5
Mazowieckie	4 777	2 709	56,7	1 145	32,2	54,4	240	230	0,6
Opolskie	1 205	783	65,0	389	41,3	62,8	323	312	0,8
Podkarpackie	3 972	1 214	30,6	159	8,9	70,0	40	92	0,2
Podlaskie	1 240	721	58,1	339	16,8	64,2	274	302	0,1
Pomorskie	5 632	3 419	60,7	375	20,5	71,9	67	79	0,3
Śląskie	3 237	2 409	74,4	856	69,4	80,4	264	286	0,9
Świętokrzyskie	754	498	66,0	361	30,8	94,0	478	681	0,1
Warmińsko-Mazurskie	2 613	1 696	64,9	316	13,1	53,7	121	100	0,2
Wielkopolskie	8 110	4 547	56,1	608	20,4	48,9	75	65	0,4
Zachodniopomorskie	2 258	1 312	58,1	442	19,3	42,9	196	145	0,2
Polska ogółem	51 561	30 301	58,8	9 536	30,5	61,7	185	194	0,3

W końcu 2017 r. cztery województwa miały pokrycie w wysokości powyżej połowy powierzchni gmin: śląskie (69,4%), małopolskie (66,9%), dolnośląskie (63,3%) oraz lubelskie (56,7%). Kolejność tych województw pod względem wskaźnika pokrycia była dość zbliżona, jak w poprzednich latach. W województwach wzrost pokrycia planistycznego w całym 2017 r. był powolny, podobnie zresztą, jak w latach poprzednich. Tylko w jednym z regionów (podczas gdy np. w 2014 r. były to cztery) wzrost tego wskaźnika osiągnął ponad 1 punkt procentowy (dolnośląskie).

Bardzo zróżnicowana była przeciętna powierzchnia planu. Wahala się ona od 32 ha (kujawsko-pomorskie) do 964 ha (lubelskie). Ten ostatni bardzo dobry wynik był spowodowany uchwaleniem swego czasu w wielu samorządach planów miejscowych dla całej powierzchni gmin (jeszcze w pierwszej dekadzie XXI w.). Korzystnym i dobrym do naśladowania przykładem jest tu zwłaszcza województwo lubelskie, w którym zachęcano samorzady gminne do pokrywania jednym lub kilkoma planami całych powierzchni gmin.

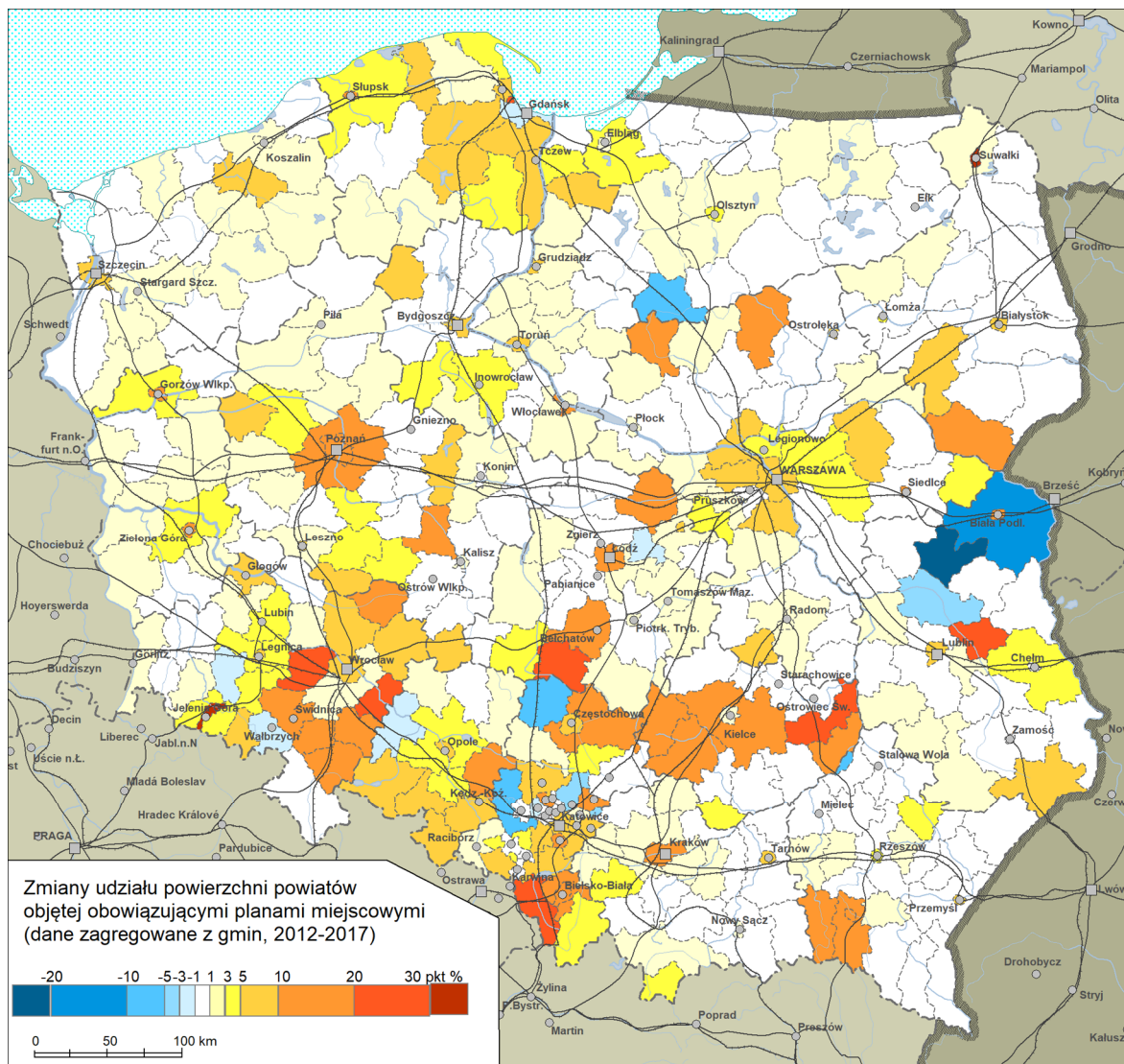


Ryc. 2.6. Pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi w powiatach w końcu 2017 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

Porównanie bardziej szczegółowych zmian, jakie zaszły w pięcioleciu 2012-2017 przedstawiono na ryc. 2.7 (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, świętokrzyskiego, dolnośląskiego i śląskiego. Generalnie oznacza to dużą indywidualność prac planistycznych.

Na kilku obszarach ujawniły się spadki pokrycia, tj. w powiecie będzińskim, białkopodlaskim, działdowskim, gliwickim, kłobuckim, lubartowskim, radzyńskim oraz w Tarnobrzegu. Jest to efekt uchylecia planów miejscowych. Na podstawie badania PZP-1 w 2017 r. po raz pierwszy uzyskano dane o skali tego zjawiska. W końcu 2017 r. było 289 planów uchwalonych, a nieobowiązujących. W przypadku 195 z nich nieważność

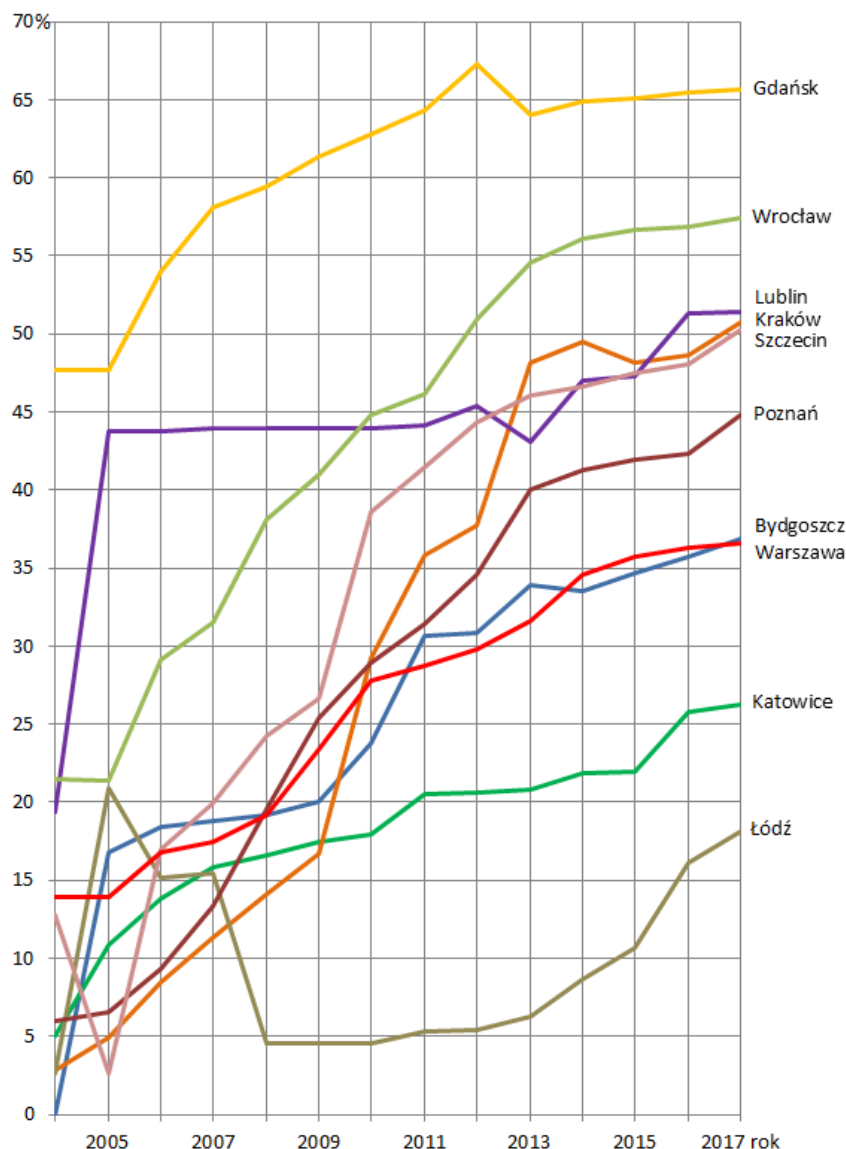
stwierdził wojewoda, a w przypadku 94 – sąd administracyjny. Łączna powierzchnia w obydwu kategoriach wyniosła 170,0 tys. ha (0,5% powierzchni kraju i 1,8% powierzchni obowiązujących planów miejscowych).



Ryc. 2.7. Zmiany pokrycia planistycznego według powiatów w pięcioleciu 2012-2017.

Podobnie jak w poprzednich latach, pozytywnie należy odnotować przyrost powierzchni pokrytych planami miejscowymi w największych miastach Polski (ryc. 2.8), ale nie było to już tak szybkie tempo, jak obserwowane w poprzednich latach (zwłaszcza w okresie 2008-2012). W grupie 10 największych miast w 2017 r. było to już tylko 1,1 punktu procentowego (p.p.), podczas gdy np. 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 36,6% (rok wcześniej – 36,3%), w Krakowie – 50,7 (48,7%), w Poznaniu – 44,8% (42,3%), we Wrocławiu – 57,4% (56,8%) oraz w Gdańsku – 65,6% (65,4%). Szczególnie warto odnotować szybki przyrost powierzchni pokrytej planami w Krakowie (od 2009 r. trzykrotny przyrost, z pułapu około 17%).

Natomiast wciąż bardzo niskie wskaźniki obserwowano w Łodzi (18,6%). Przy tym w Łodzi od 2014 r. następuje dość dynamiczny przyrost, rzędu 2-6 p.p. rocznie.



Ryc. 2.8. Zmiany pokrycia planistycznego w największych miastach Polski w latach 2004-2017.

Przeciętna powierzchnia planu w całym kraju wyniosła 194 ha i systematycznie spada w każdym roku (w 2010 r. było to jeszcze 216 ha). W wskaźnik ten był bardzo zróżnicowany i zależał od pokrycia planistycznego – im było ono mniejsze, tym przeciętna powierzchnia niższa. Na przykład w województwie małopolskim było to 398 ha, a w kujawsko-pomorskim – zaledwie 32 ha. Ponadto spadek przeciętnej powierzchni był 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 większe, niż dokumenty obowiązujące na podstawie ustawy wcześniejszej (1994). Przepiętna powierzchnia obowiązującego planu na podstawie ustawy z 2003 r. wyniosła 194 ha, podczas gdy dla ustawy z 1994 r. – 172 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 2017 r. w planach miejscowych przewidziano przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych i leśnych obejmujących powierzchnię 417,2 tys. ha (w 2015 r. było to jeszcze 571,0 tys. ha, a w 2010 r. – 598,8 tys. ha), co stanowiło 1,33% powierzchni kraju i 4,38% powierzchni planów miejscowych (tab. 2.8). Dane te jednak nie wydają się wiarygodne, bowiem niemożliwy jest tak znaczny spadek (o 27%) w krótkim okresie (2 lata), tym bardziej, że powierzchnia objęta planami w kraju wciąż przyrasta. Wydaje się, że przyczyną może być chęć „ukrycia” nadpodaży gruntów i niewypełnianie pól. Aby uzyskać bardziej wiarygodne informacje, należałoby dokonać weryfikacji we wszystkich gminach wartości zmian przeznaczenia gruntów w poprzednich latach, tj. przeprowadzenia tzw. kwerendy ‘wstecznej’ (tak, jak to zrobiono dla *Analizy... za 2012 rok*). Wówczas okazało się, że realna, najbardziej prawdopodobna powierzchnia gruntów odrolnionych i odlesionych wynosi blisko 600 tys. ha⁹.

Wskaźniki odrolnień (według bardziej realnych danych z poprzednich lat) warto porównać z powierzchnią gruntów zabudowanych i zurbanizowanych według danych geodezyjnych, która to powierzchnia w roku 2017 wyniosła 1700,6 tys. ha, czyli 5,4% obszaru kraju (Bank Danych Lokalnych GUS). 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 odrolnieniach lepiej jest odnieść do subkategorii „grunty zabudowane i zurbanizowane – tereny mieszkaniowe”, których w 2017 r. było 340,4 tys. ha, czyli 1,1% powierzchni kraju. Wówczas okazuje się, że odrolniono grunty o powierzchni niemal dwa razy większej, niż te tereny mieszkaniowe.

W całym kraju wskaźnik udziału zmian przeznaczenia gruntów w powierzchni wszystkich gmin wyniósł 1,33% powierzchni Polski (2015 r. – 1,83%). W miastach na prawach powiatu było to 2,18% (2,48%), w innych gminach miejskich – 2,42%, w miejsko-wiejskich 1,31% (2,01%), a w wiejskich – 1,27% (1,65%). Ponadto obserwowano duże zróżnicowanie udziału zmian przeznaczenia gruntów w poszczególnych regionach. W przypadku odrolnień szczególnie wysokie wartości dotyczyły województwa opolskiego (4,03%) i dolnośląskiego (2,46%).

⁹ W *Analizie... za rok 2015* pisano, że „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 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%”.

Tabela 2.8. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i leśnych na cele nieleśne, zapisane w obowiązujących planach miejscowych w końcu 2017 r.

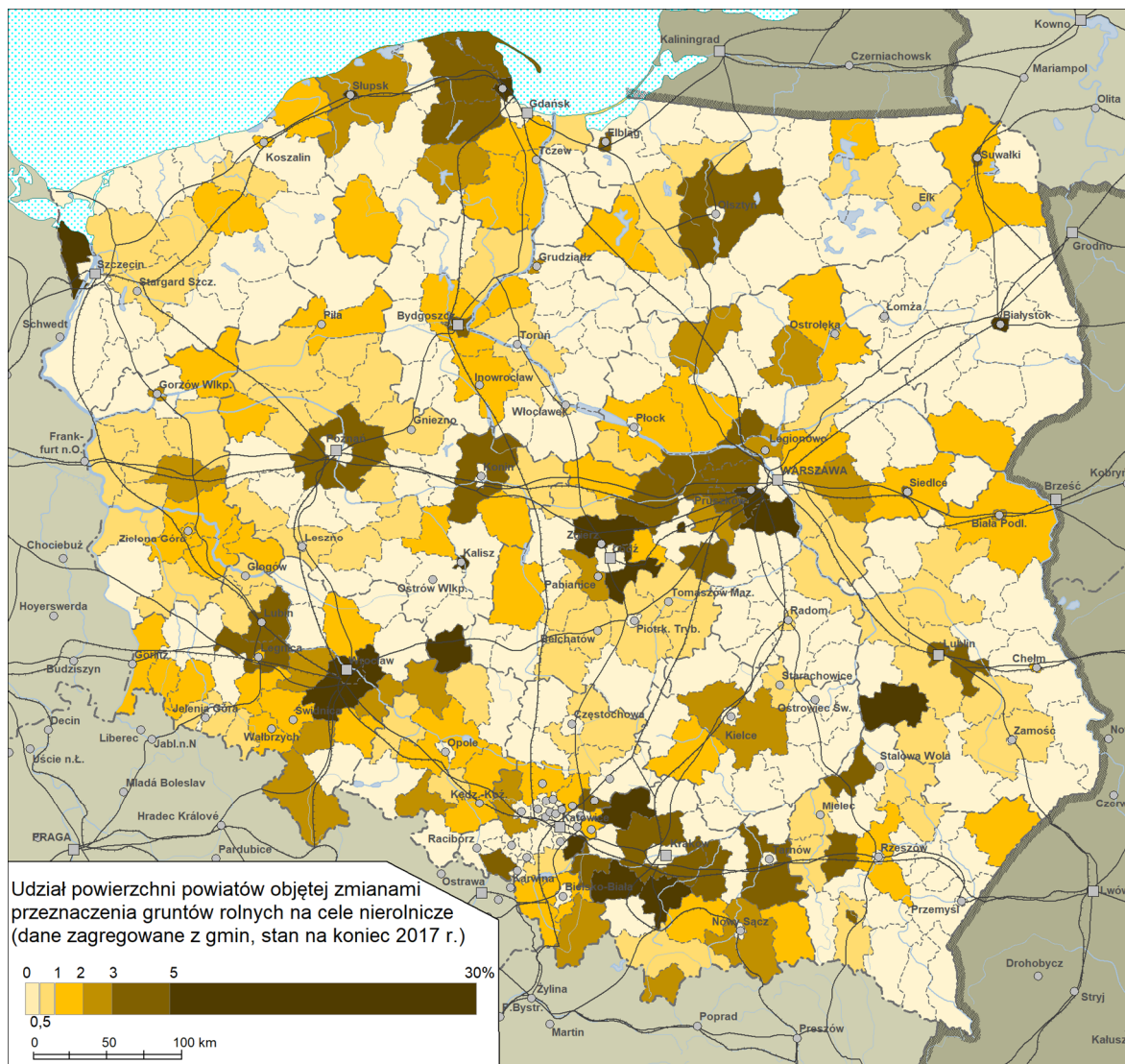
Obszar	Powierzchnia (tys. ha)			% powierzchni gmin			% powierzchni obowiązujących planów		
	ogółem	w tym odrolnienia	w tym odlesienia	ogółem	w tym odrolnienia	w tym odlesienia	ogółem	w tym odrolnienia	w tym odlesienia
Polska	417,2	351,6	65,6	1,33	1,12	0,21	4,38	3,69	0,69
Gminy miejskie	18,0	15,2	2,8	2,69	2,26	0,42	4,83	4,06	0,76
Gminy wiejskie	246,7	202,2	44,5	1,27	1,04	0,23	4,12	3,38	0,74
Gminy miej.-wiej.	136,2	122,2	14,1	1,31	1,17	0,13	4,83	4,34	0,50
Miasta na pr. powiatu	16,2	12,1	4,2	2,18	1,62	0,56	4,61	3,42	1,18
Dolnośląskie	49,0	36,3	12,7	2,46	1,82	0,64	3,88	2,88	1,01
Kujawsko-Pom.	11,3	10,2	1,0	0,63	0,57	0,06	9,56	8,70	0,86
Lubelskie	22,6	21,4	1,2	0,90	0,85	0,05	1,59	1,50	0,08
Lubuskie	15,4	12,5	2,9	1,10	0,89	0,21	11,99	9,70	2,29
Łódzkie	26,3	24,6	1,7	1,44	1,35	0,09	4,41	4,12	0,29
Opolskie	61,2	48,9	12,3	4,03	3,22	0,81	6,03	4,81	1,22
Małopolskie	53,5	48,0	5,4	1,50	1,35	0,15	4,67	4,19	0,48
Mazowieckie	10,1	8,8	1,3	1,07	0,94	0,14	2,60	2,27	0,33
Podkarpackie	12,8	12,5	0,3	0,72	0,70	0,02	8,03	7,84	0,19
Podlaskie	23,2	9,9	13,2	1,15	0,49	0,65	6,82	2,93	3,89
Pomorskie	33,7	28,0	5,7	1,84	1,53	0,31	8,98	7,47	1,51
Śląskie	17,6	14,4	3,2	1,42	1,17	0,26	2,05	1,68	0,37
Świętokrzyskie	8,3	7,2	1,1	0,71	0,62	0,09	2,31	2,01	0,30
Warmińsko-Mazurskie	18,1	16,9	1,2	0,75	0,70	0,05	5,74	5,3	0,38
Wielkopolskie	33,8	32,7	1,1	1,13	1,10	0,04	5,56	5,38	0,18
Zachodniopomorskie	20,4	19,2	1,2	0,89	0,84	0,05	4,60	4,33	0,27

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

Dane, jeśli są nawet, jak wspomniano, dość istotnie zaniżone, 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 3,7% ich powierzchni miało zapisaną zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, a dalsze 0,7% – 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. 2.9, 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). Wysokie udziały odrolnień występują w rejonie trójmiejskim, poznańskim, krakowskim, wrocławskim, kieleckim i lubelskim. W całym kraju w końcu 2017 r. było co najmniej 79 gmin, w których 'odrolniono' 1000 lub więcej ha użytków rolnych. Przykładowo w Lesznowoli odrolniono 3145 ha użytków rolnych, w Tarczynie – 2955 ha, w Stawigudzie – 1788 ha, w Kobierzycach – 2726 ha, a w Kórniku – 2739 ha. Wysokie wartości odrolnień dotyczą też

gmin o funkcjach turystycznych (Zakopane – 1103 ha, Drohiczyn – 1256 ha, Lelis – 1386 ha).



Ryc. 2.9. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w powiatach w końcu 2017 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym). Mapa została opracowana na podstawie oryginalnych, nieweryfikowanych danych

Po raz kolejny można formułować wniosek, że jest to sytuacja 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 jednorodzinny, tak zgrubnie obliczoną chłonność demograficzną (przy założeniu 40 osób na 1 ha)¹⁰ oszacować można na 12 mln osób. Przy obecnym poziomie migracji (zakładając, że

¹⁰ Szczegółowe szacunki chłonności demograficznej według różnej metodologii przedstawiono w „Analizie...” za 2014 r.

wszyscy migrują do tych nowych obszarów osiedleńczych), terenów pod zabudowę wystarczyłoby na około 50 lat. W praktyce jest to poziom zabezpieczenia gruntów na około 300-400 lat¹¹.

W przypadku zmian przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne wartości bezwzględne były znacznie niższe i w 2017 r. tereny te w skali kraju osiągnęły powierzchnię 65,6 tys. ha (2015 – 88,5 tys. ha, 2014 – 70,0 tys. ha). Było to zaledwie 0,21% powierzchni kraju. Podobnie jak w przypadku odrolnień, dane te są zaniżone.

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 Poznania¹² według obrębów 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.

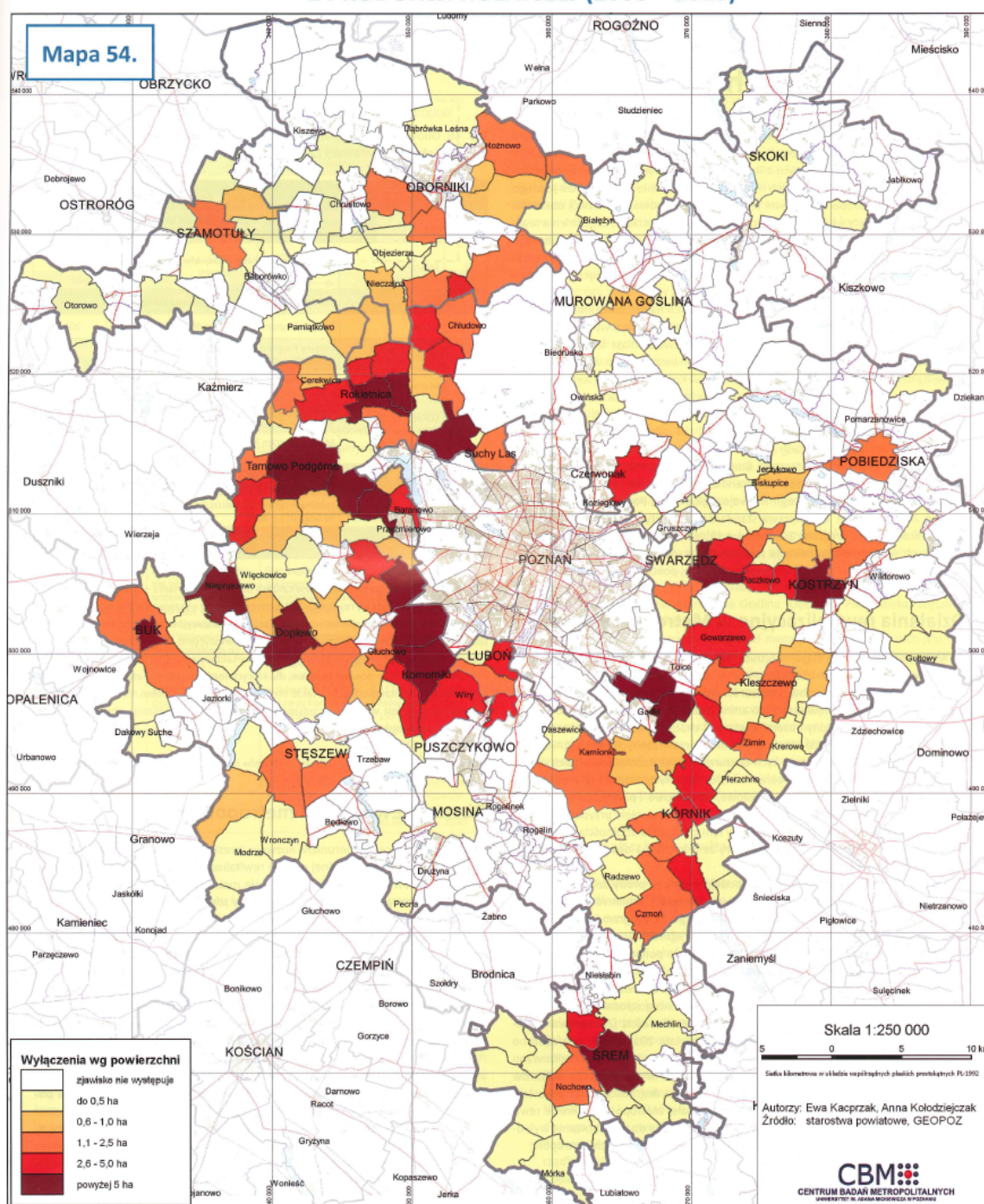
Podobnie jak w przypadku studiów gminnych, możliwe jest po raz kolejny szczegółowe prześledzenie struktury przeznaczenia terenów w planach miejscowych (tab. 2.9, ryc. 2.10). Struktura ta w skali kraju, z dość oczywistych względów, w dużym stopniu nawiązuje do ustaleń zawartych w studiach gminnych. Powyższe dane pochodzą z 1987-2273 gmin (w zależności od roku; przy czym dla 2017 r. uzyskano dane dla 2273 gmin), reprezentujących około 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.

¹¹ 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.

¹² 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 Poznań agglomeration over the years 2000-2009*, *Quaestiones Geographicae*, 32, 4, s. 91-102; 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.

WYŁĄCZENIA UŻYTKÓW ROLNYCH Z PRODUKCJI ROLNICZEJ (2000 – 2013)



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. Mikula (red.), *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego metropolii Poznań*, Centrum Badań Metropolitalnych, Poznań, s. 171-179 (autorzy mapy: E. Kacprzak, A. Kołodziejczak).

Szczegółowy bilans terenów przeznaczonych na różne funkcje w 2017 r. przedstawiono w tabeli 2.10. Na zabudowę mieszkaniową przeznaczano 1301 tys. ha (o 56 tys. ha więcej, niż w roku 2015, czyli o 4,5%), w tym wielorodzinną – 112 tys. ha (wzrost o 13 tys. ha, czyli 13,1%). Ponadto w roku 2017 po raz szósty uzyskano dane na

temat dopuszczanej w planach powierzchni zabudowy zagrodowej – było to według ankiet gminnych 574 tys. ha (2015 – 593 tys. ha), najwięcej, co zrozumiałe, w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Podaż zabudowy zagrodowej dość systematycznie spada.

Tabela 2.9. Struktura przeznaczenia terenów w obowiązujących planach miejscowych w latach 2010-2017. Dane dla około 85-92% 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
2016	13,9	1,2	4,5	1,0	10,1	47,3	6,4	24,1	100,0
2017	14,1	1,2	4,6	1,0	10,3	46,6	6,2	24,4	100,0

Uwaga: nie wszystkie wiersze sumują się do 100,0%, ze względu na zaokrąglenie danych oraz różnice w klasyfikacji (m.in. w roku 2009 była wyróżniana 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 14,1% i był to w zasadzie poziom z lat ubiegłych (ale o około 0,5 p.p. mniej, niż w okresie 2009-2013). Najwięcej tego typu terenów plany miejscowe oferowały w miastach na prawach powiatu – 23,6% (2014 – 21,6%) oraz w pozostałych gminach miejskich – 26,5% (2014 – 27,2%). W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich wskaźnik ten był niższy, ale utrzymywał się w ostatnich latach na poziomie około 12-15%.

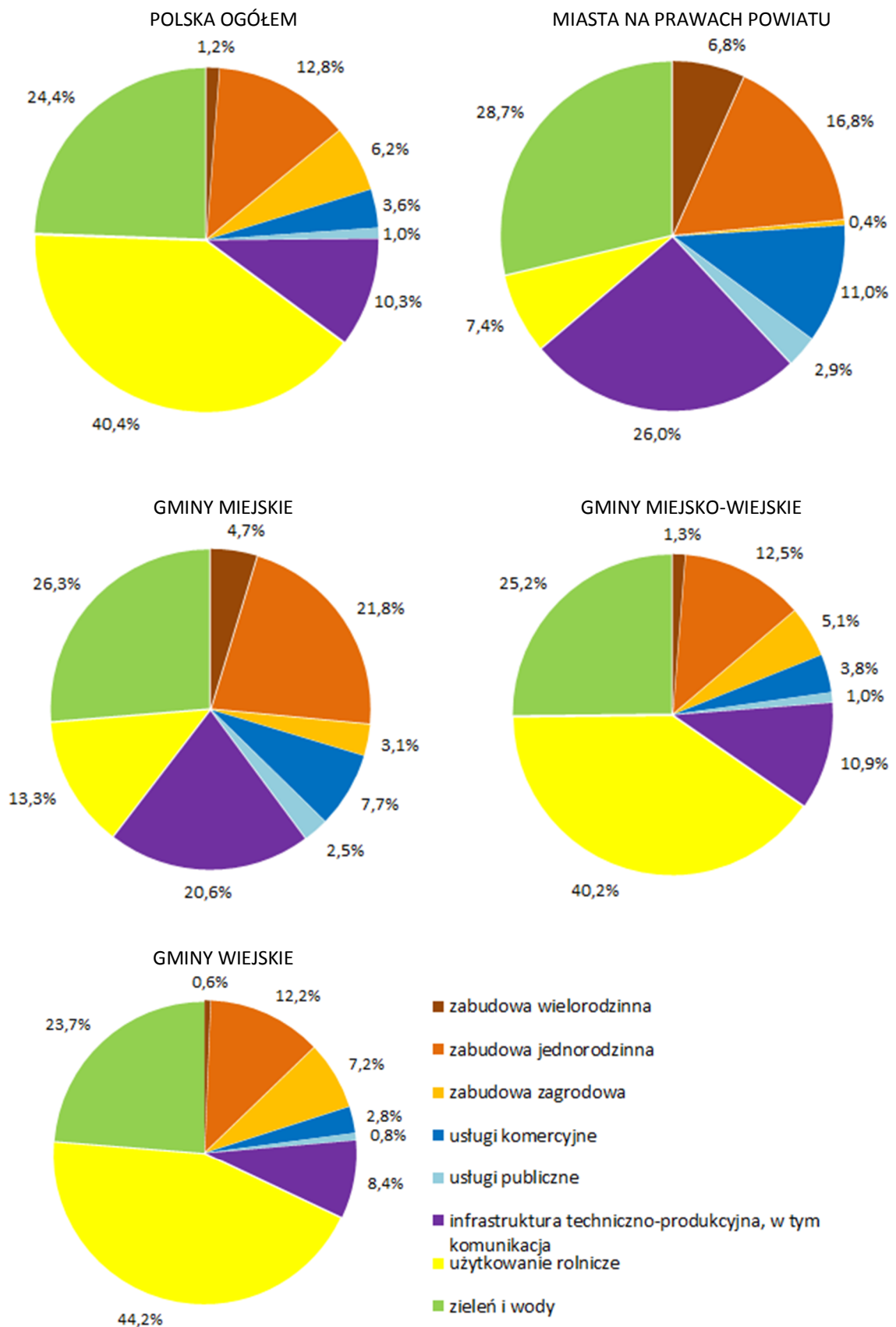
W zabudowie mieszkaniowej najmniejsza część przypadła na wielorodzinną (w kraju – 1,2% w 2017 r., porównywalnie w stosunku do wcześniejszych lat), z czego najwięcej w miastach na prawach powiatu (6,8%). Generalnie, wskaźnik ten był zgodny z hierarchią funkcjonalną sieci osadniczej. Podobna prawidłowość cechowała tereny usług, których w planach miejscowych było w Polsce 4,6% (2015 – również 4,4%), najwięcej w miastach na prawach powiatu – 13,9% (2015 – 13,1%). Natomiast zabudowy zagrodowej (nie wliczanej do terenów zabudowy ogółem w prezentowanych wyżej wyliczeniach¹³), najwięcej było w gminach wiejskich – 7,7% (2014 – 8,1%) oraz w gminach miejsko-wiejskich – 7,2% (2015 – 5,2%).

¹³ 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.

Tabela 2.10. Bilans przeznaczenia terenów w obowiązujących planach miejscowych w 2017 roku. Dane dla 2273 gmin (92% wszystkich gmin), w których obowiązywał chociaż jeden plan miejscowy.

Kategoria gmin	Powierzchnia planów miejscowych	Kierunki przeznaczenia terenów w planach miejscowych							
		Zabudowy mieszkaniowej		zabudowy usługowej		użytkowanych rolniczo		zabudowy techniczno-produkcyjnej, komunikacji, infrastruktury technicznej	zieleni i wód
		ogółem	w tym zabudowy wielorodzinnej	ogółem	w tym usług publicznych	ogółem	w tym tereny zabudowy zagrodowej		
w tys. ha									
Polska ogółem	9 256,7	1 300,7	111,9	425,3	90,6	4 314,1	573,8	951,6	2 262,4
Miasta na pr. pow.	352,5	82,8	23,9	49,0	10,2	27,7	1,6	91,4	100,9
Gminy miejskie	360,2	95,5	16,9	36,7	9,1	59,1	11,3	74,1	94,7
Gminy miej.-wiejskie	2 771,1	381,9	34,8	134,1	27,7	1 256,5	142,6	301,2	697,1
Gminy wiejskie	5 772,9	740,5	36,3	205,5	43,6	2 970,8	418,4	484,9	1 369,7
Dolnośląskie	1 187,8	138,4	19,9	53,0	11,1	520,9	54,2	127,0	347,5
Kujawsko-Pom.	108,0	27,8	3,7	11,1	2,4	34,6	4,2	20,5	14,0
Lubelskie	1 394,4	125,7	11,3	27,7	9,3	849,5	100,2	89,4	301,9
Lubuskie	128,6	17,2	3,9	10,6	2,9	39,5	3,8	22,1	39,2
Łódzkie	562,3	82,6	4,5	19,6	4,5	299,6	49,4	57,1	103,5
Małopolskie	970,8	161,7	6,1	41,9	7,7	395,6	62,8	82,6	289,0
Mazowieckie	1 141,5	223,6	13,4	61,5	13,7	557,0	121,0	111,3	187,8
Opolskie	388,9	49,6	5,0	18,0	3,3	181,0	15,4	37,3	102,6
Podkarpackie	157,9	22,8	1,3	12,1	2,3	51,4	3,8	18,4	53,1
Podlaskie	339,3	30,7	1,8	9,8	2,2	179,1	15,3	34,4	85,3
Pomorskie	375,3	59,8	9,2	24,0	4,9	164,1	19,0	47,8	79,5
Śląskie	834,0	148,3	11,8	45,3	12,1	299,9	54,8	85,8	254,2
Świętokrzyskie	323,9	37,0	2,3	8,4	1,8	157,2	14,9	25,6	95,8
Warmińsko-Maz.	314,9	41,8	6,2	17,7	3,7	145,2	9,9	43,0	67,2
Wielkopolskie	589,4	89,6	6,6	37,8	5,8	280,1	33,5	74,5	107,3
Zachodniopomorskie	439,6	44,1	4,8	26,8	3,0	159,3	11,8	74,8	134,5

Pod funkcje komunikacyjne, techniczno-produkcyjne i infrastruktury technicznej przeznaczano w planach łącznie 10,3% powierzchni (2015 – 10,1%). 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 26,0%, podczas gdy w gminach wiejskich – 8,4%. Jest to również zgodne z hierarchią osadniczą.



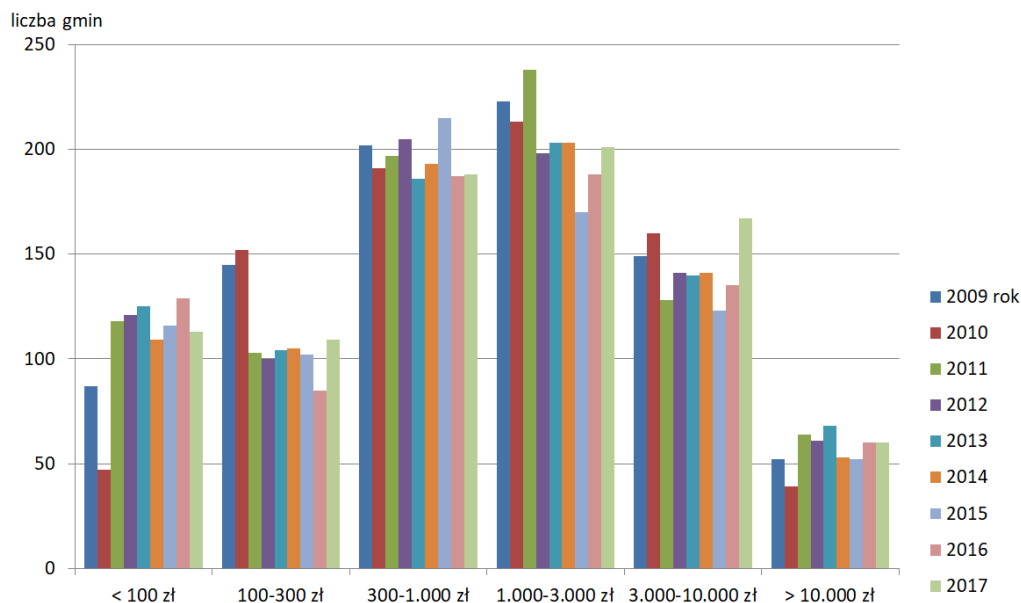
Ryc. 2.11. Struktura przeznaczenia terenów w obowiązujących planach miejscowych w końcu 2017 r.

Największą część powierzchni planów zajmowały funkcje terenów użytkowanych rolniczo (40,4%, bez zabudowy zagrodowej), przy czym największy odsetek wiązał się w oczywisty sposób z gminami wiejskimi (44,2%). Obserwacja danych z poprzednich trzech lat pokazuje powolną tendencję spadkową, od 2009 r., od kiedy zbierane są dane – o ponad 3 punkty procentowe. Ta charakterystyczna prawidłowość, w powiązaniu z bezwzględnym 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 mieszkaniową wskazują, że plany miejscowe nie są opracowywane w celu porządkowania sytuacji osadniczo-urbanistycznej, ale raczej do obejmowania nowych terenów inwestycyjnych. 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 około 1% powierzchni obowiązujących planów miejscowych, przy wzroście terenów dla usług komercyjnych w latach 2009-2017 z 2,9 do 3,6%.

Koszty sporządzenia planów miejscowych, które uchwalono w roku 2015, wyniosły 50,3 mln zł, czyli więcej, niż w roku 2015 i 2016 (odpowiednio 46,6 i 48,9 mln zł), ale znacznie mniej, niż w poprzednich latach, zwłaszcza na początku drugiej dekady XXI wieku (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 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 (kilka gmin, m.in. Czechowice-Dziedzice) do aż 3 mln zł (w tym przypadku chodziło jednak o aktualizację planu dla bardzo małej powierzchni, a łączna wartość usługi wyniosła 10 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 10 tys. zł. Można tu jeszcze uzupełnić, że mediana kosztów w gminach (nieważona powierzchnią planów) wyniosła w roku 2017 – 1025 zł, w 2016 r. – 960 zł, w 2015 r. – 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 7413 zł (średnia nieważona wyliczona z danych gminnych) i był to silny wzrost w stosunku do poprzednich lat (2016 r. – 3648 zł, 2015 r. – 3086 zł, 2014 r. – 3268 zł, 2013 r. – 3641 zł, 2012 r. – 4050 zł).



Ryc. 2.12. Rozkład liczby gmin z przeciętnymi kosztami planów miejscowych, uchwalonych w latach 2009-2017. 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, w 2016 r. – 838 gmin, w 2017 r. – 784.

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 pięciu latach w takich samorządach, jak m.in. Czosnów (mazowieckie), Puchaczów (lubelskie), Byczyna (opolskie), Rogów (łódzkie), Łękawica (śląskie), Bogoria (świętokrzyskie), Gorlice (małopolskie), Karpacz (dolnośląskie) i Wydminy (warmińsko-mazurskie). Ponadto warto zaznaczyć, że najwięcej na plany wydały duże miasta: Bydgoszcz, Kraków, Szczecin i Warszawa (1-3 mln zł w 2017 r.).

Można w sumie wnioskować, że bariera finansowa jest wciąż poważną przeszkodą w uzyskaniu bardziej zadowolających postępów w pracach planistycznych. W „Analizie” za 2015 r. szacowano, że koszty związane z uchwaleniem planów miejscowych dla terenów zabudowanych i zurbanizowanych mogą wynieść 7,0 mld zł. Natomiast w jednej z jeszcze wcześniejszych „Analiz” wyliczono, że dla całego kraju może to wynieść 15-40 mld zł, w zależności od metody szacunku.

2.3. Plany miejscowe w trakcie sporządzania

W końcu 2017 r. w trakcie sporządzania były 9173 plany (tab. 2.11), czyli znacznie więcej, niż w poprzednich latach (2016 r. – 8792, 2015 r. – 8629, 2014 r. – 8214, 2013 r. – 8324). Oznacza to wyraźne 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 2068,7 tys. ha,

czyli mniej, niż w poprzednim roku (2132,7 tys. ha w 2016 r.). Natomiast dla terenów niepokrytych jeszcze obowiązującymi dokumentami było to już tylko 1030,2 tys. ha (1161,7 tys. ha w 2016 r.). Stanowiło to w sumie 3,2% powierzchni kraju (6,6% wraz z aktualizacją istniejących planów), czyli nieco mniej, niż w ostatnich kilku latach (7-8%).

Tabela 2.11. Podstawowe informacje o planach miejscowych w trakcie sporządzania w końcu 2017 r.

Kategoria obszarów	Liczba projektów planów			Powierzchnia					Prze- ciężna powie- rzchnia planu (ha)
	ogółem	w tym planów, których spo- rządzenie trwa dłużej niż 3 lata		ogółem		w tym dla terenów już objętych obowiązującym planem miejscowym			
		liczba	%	tys. ha	% powierz- chni gmin	tys. ha	% powie- rzchni planów	% powierz- chni gmin	
Polska (2017 r.)	9 173	2 850	31,1	2 068,7	6,6	1 038,5	50,2	3,3	226
Polska (2016 r.)	8 792	2 894	32,9	2 132,7	6,8	971,0	45,5	3,1	243
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	2 249,6	7,2	2 249,6	43,0	3,1	273
Polska (2013 r.)	8 324	2 677	32,2	2 334,4	7,5	2 334,4	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 pr. pow.	1 783	856	48,0	145,9	19,6	55,5	38,1	7,4	82
Gminy miejskie	1 028	240	23,3	98,5	14,7	74,0	75,1	11,0	96
Gminy miejsko-wiejs.	2 640	835	31,6	608,9	5,8	281,6	46,3	2,7	231
Gminy wiejskie	3 722	919	24,7	1 215,5	6,3	627,4	51,6	3,2	327
Dolnośląskie	938	243	25,9	199,8	10,0	114,7	57,4	5,7	213
Kujawsko-Pomorskie	570	158	27,7	45,1	2,5	7,9	17,4	0,4	79
Lubelskie	361	89	24,7	232,9	9,3	119,7	51,4	4,8	645
Lubuskie	214	67	31,3	40,7	2,9	5,4	13,1	0,4	190
Łódzkie	540	124	23,0	84,4	4,6	44,8	53,1	2,5	156
Małopolskie	483	122	25,3	264,4	17,4	188,0	71,1	12,4	548
Mazowieckie	1 449	717	49,5	335,2	9,4	146,9	43,8	4,1	231
Opolskie	215	50	23,3	118,7	12,6	59,9	50,4	6,4	552
Podkarpackie	391	154	39,4	37,3	2,1	12,2	32,7	0,7	95
Podlaskie	216	61	28,2	99,9	4,9	20,1	20,2	1,0	462
Pomorskie	822	175	21,3	91,2	5,0	49,7	54,5	2,7	111
Śląskie	541	119	22,0	188,6	15,3	115,9	61,5	9,4	349
Świętokrzyskie	177	52	29,4	82,2	7,0	60,0	73,0	5,1	464
Warmińsko-Mazurskie	388	108	27,8	57,3	2,4	17,1	29,9	0,7	148
Wielkopolskie	1 330	344	25,9	123,0	4,1	51,3	41,7	1,7	92
Zachodniopomorskie	538	267	49,6	68,1	3,0	24,9	36,6	1,1	127

Widać zatem, pomimo wzrostu liczby planów w opracowaniu, spadek w ‘realnym’ projektowaniu dokumentów. Niepokojący jest fakt, że nastąpiło to przy wzroście liczby sporządzanych planów. Oznacza to dalsze rozdrobnienie dokumentów na coraz mniejsze

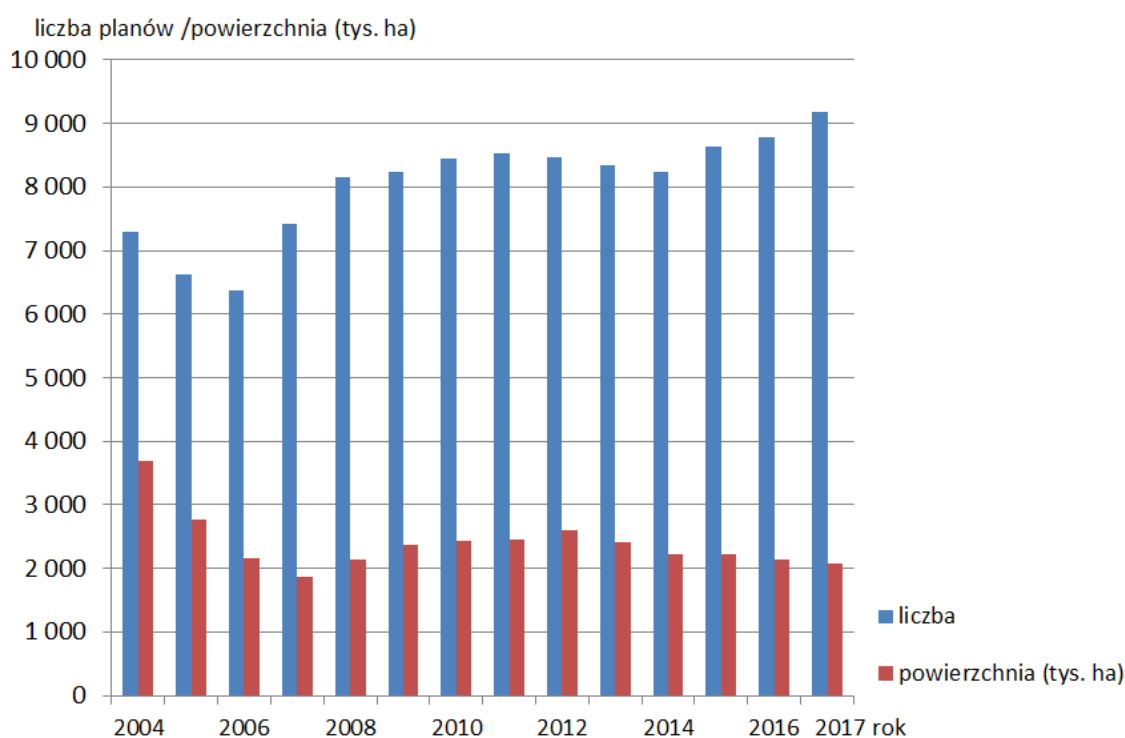
powierzchnie, o czym już była mowa. Problem ten wymaga zdecydowanie bardziej pogłębionych badań w kolejnych edycjach „Analiz”, tym bardziej, że istnieje coraz lepszy dostęp do cyfrowych wersji planów miejscowych, umożliwiającą szczegółowe porównania, np. względem pokrycia terenu, istniejącej zabudowy, sieci osadniczej, itd.

Najwyższy odsetek powierzchni zajmowanej przez plany w trakcie sporządzania charakteryzował miasta na prawach powiatu – 19,6% (mniej w stosunku do poprzednich lat – 20-22%), a następnie pozostałe gminy miejskie (14,7% wobec np. 11,6 i 9,4% w latach 2015 i 2014). Pracami planistycznymi było też objętych około 6% powierzchni gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Ponadto najwięcej projektów planów prowadzono w województwie małopolskim (17,4% powierzchni województwa) i śląskim (15,1%). Dostyc podobnie było też w ostatnich trzech latach, z tym że odsetki obszarów były niższe (zazwyczaj o kilka punktów procentowych).

Dane statystyczne wskazują, że stosunkowo duża część planów sporządzana jest dłużej, niż 3 lata. W końcu 2017 r. dotyczyło to 2836 dokumentów (31,1%). Ten niekorzystny wskaźnik systematycznie rośnie od kilku lat (w roku 2014 było to nawet 33,7%). Dotyczyło to w szczególności miast na prawach powiatu (aż 48%, rekordowa wartość spośród wszystkich lat objętych monitoringiem). W pozostałych kategoriach gmin odsetek ten wahał się na poziomie 23-32%. Utrzymywanie się tendencji do rosnącego wydłużania się procedury planistycznej świadczy wyraźnie o postępujących problemach z procedurą sporządzania (projektowania, uzgadniania, opiniowania, itd.) planów miejscowych. Ponad trzyletni 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 dyskutowania 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 0,4-12,4% powierzchni gmin i od 13,1 do aż 71,1% procent powierzchni uchwalonych wcześniej planów (woj. małopolskie; w 2015 r. 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. 2.13) wskazuje, że obecnie ma miejsce bardzo powolny wzrost powierzchni planów będących w trakcie sporządzania, 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. Dodatkowo negatywnie wpływają tutaj stwierdzone wcześniej wysokie koszty uchwalania planów. Ten pesymistyczny wniosek jest formułowany systematycznie już od kilku ostatnich edycji „Analizy”.

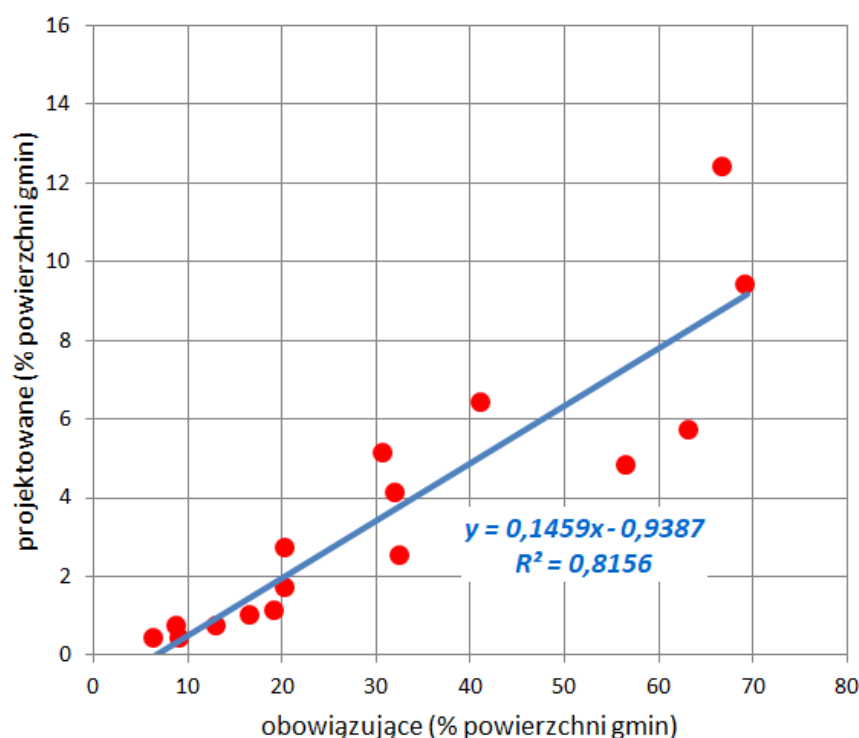


Ryc. 2.13. Liczba i powierzchnia planów projektowanych w latach 2004-2017

Warto zwrócić uwagę, że w 2017 r. (podobnie jak we wcześniejszych latach) ujawniła się korelacja pomiędzy obowiązującym pokryciem planistycznym, a powierzchnią objętą planami w trakcie sporządzania (ryc. 2.14). Świadczyć to o podobnych uwarunkowaniach planowania przestrzennego, czyli zwłaszcza podobieństwach prowadzenia polityki przestrzennej w poszczególnych regionach i województwach. Wpływ na to ma również w dużym stopniu aktualizacja planów, dokonywana fragmentarycznie. Powierzchni planów w sumie nie przybywa, ale za to zmienia się ich liczba (por. tabela 2.11, z której wynika, że spośród wszystkich projektowanych planów, 50,2% dotyczy powierzchni już obowiązujących).

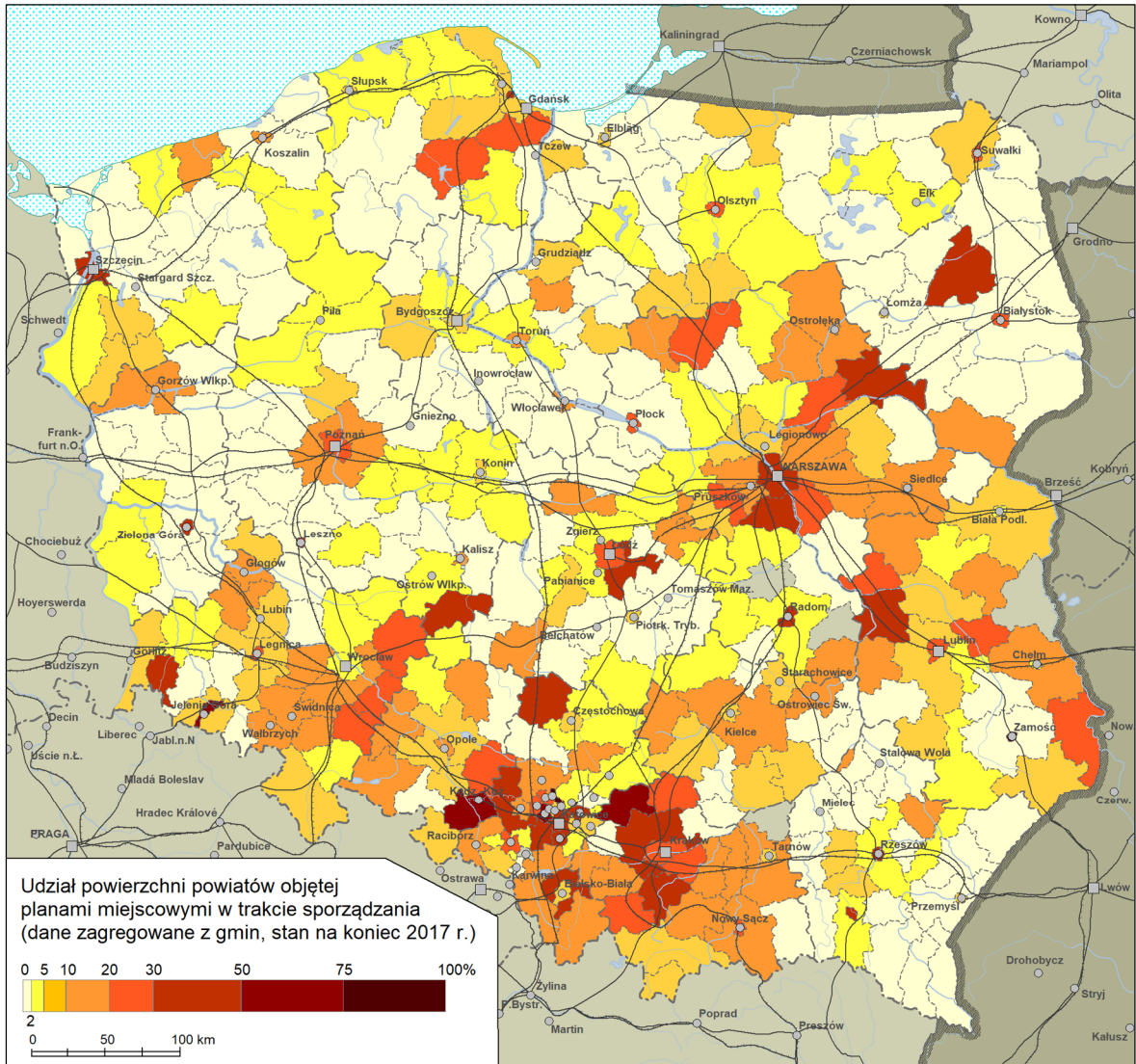
W miastach na prawach powiatu liczba sporządzanych planów miejscowych kolejny rok z rzędu była dość wysoka (2017 r. – 1783 dokumenty, 2016 r. – 1750, 2015 r. – 1786, 2014 r. – 1694, 2013 r. – 1575, 2012 r. – 1611, 2011 r. – 1669). W sumie jest to korzystne,

gdyż wskazuje na prawdopodobne ponowne ujawnienie się obserwowanych około 2010 r. pewnych symptomów wzrostowych.

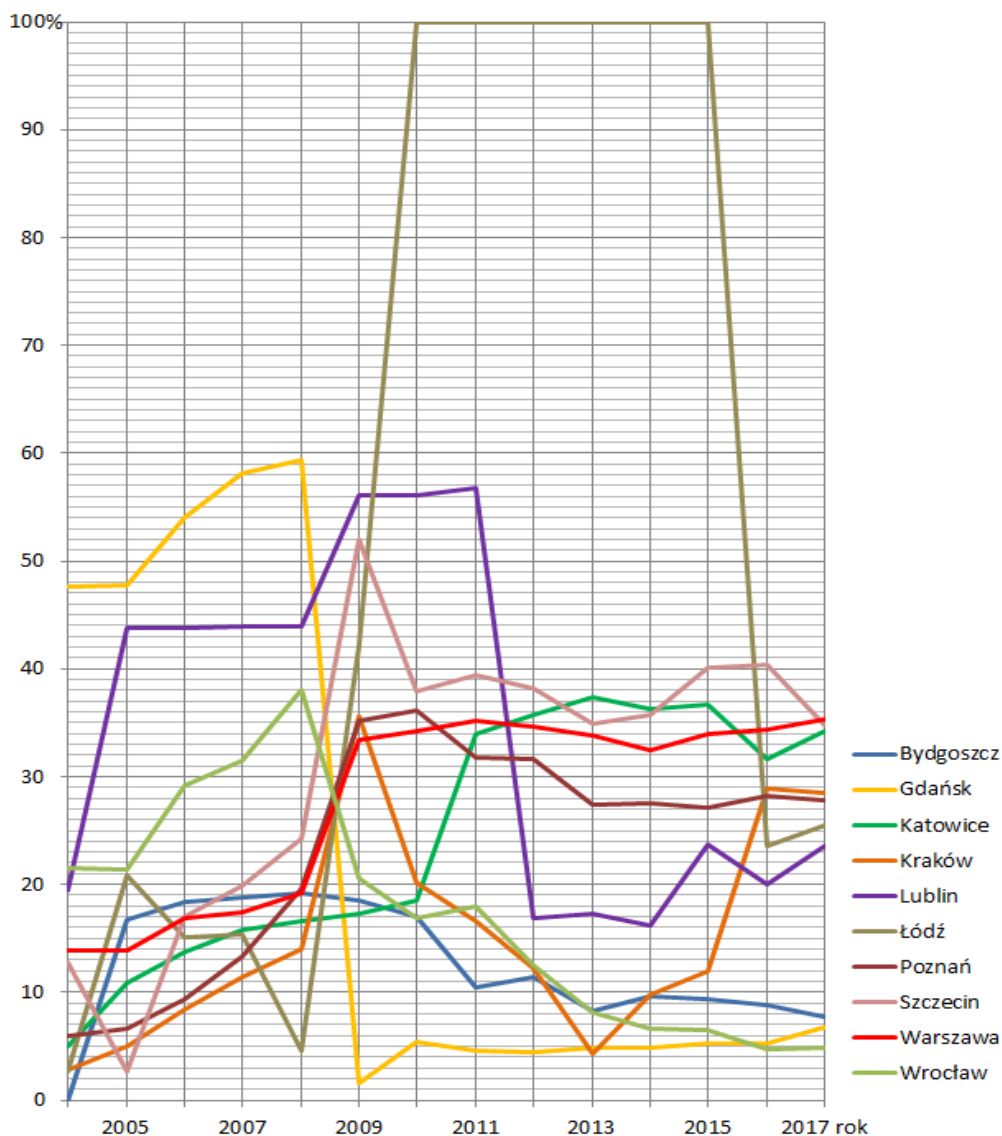


Ryc. 2.14. Korelacja pomiędzy udziałem powierzchni województw objętych obowiązującymi i projektowanymi planami miejscowymi w 2017 r.

Analiza zróżnicowania regionalnego (plansza 11 w załączniku kartograficznym oraz zgeneralizowana na jej podstawie ryc. 2.15) wskazuje na kilka obszarów podwyższonej aktywności w zakresie sporządzania planów miejscowych (Dolny Śląsk, Małopolska bez Podkarpacia, Mazowsze, Lubelszczyzna, niektóre aglomeracje, w tym warszawska, krakowska i poznańska). 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. 2.16), a ponadto w wielu średnich i dużych miastach, jak np. Białystok, Jelenia Góra, Łódź, Olsztyn, Radom, Rzeszów, Zamość, Zielona Góra (mapa na ryc. 2.16).



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 2004-2017

2.4. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W roku 2017 wydano 28,1 tys. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ulicp), wobec 26,9 tys. w roku poprzednim (tab. 2.12). Odnotowano zatem utrzymanie wzrostu na tle wcześniejszych lat i powrót do stanu z około 2007 r. (ryc. 2.17). Stosunkowo duża liczba decyzji ulicp może wynikać z faktu, że przybywa tzw. specustaw i realizacji inwestycji w tym trybie.

W miastach na prawach powiatu nastąpił wzrost liczby wydawanych decyzji: z 4,9 do 5,1 tys. Można to ostrożnie interpretować jako ożywienie w inwestycjach publicznych, co z kolei może wynikać z rodzaju zadań publicznych, których nie obejmują specustawy i mają charakter inwestycji kubaturowych¹⁴; W pozostałych kategoriach gmin również od

¹⁴ W tym kontekście zasadne byłoby rozszerzenie formularza PZP-1 o kategorie inwestycji.

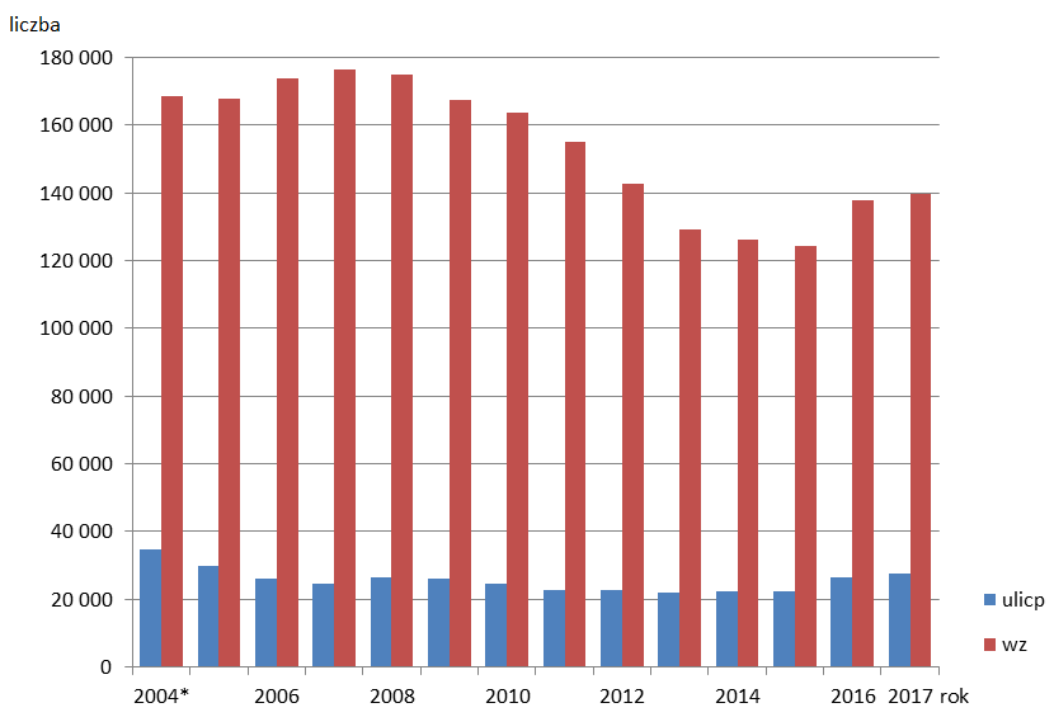
dwóch lat (2016-2017) nastąpiła dość wyraźna zwyżka wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Tabela 2.12. Podstawowe informacje o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2012-2017.

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
					wielorodzinnej	jednorodzinnej		
						%		
Polska ogółem	2017	28,1	145,5	6,7	2,3	65,0	8,8	23,9
	2016	26,9	143,5	6,6	3,0	61,7	9,3	26,0
	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	2017	5,1	17,1	43,4	10,7	49,9	18,8	20,6
	2016	4,9	16,3	41,3	12,8	48,1	20,4	18,6
	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	2017	2,5	8,2	7,9	5,0	56,3	18,1	20,7
	2016	2,2	9,1	7,8	4,4	54,0	18,9	22,7
	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	2017	8,5	45,0	5,9	1,3	66,2	8,3	24,2
	2016	8,1	44,3	5,8	1,4	62,6	8,8	27,2
	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	2017	12,0	75,2	5,6	0,8	68,6	5,8	24,8
	2016	11,6	74,7	5,5	1,6	65,0	6,1	27,2
	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 – 585 (w 2016 r. – 609, w 2015 r. – 516, w 2014 r. – 680, w 2013 r. – 546) oraz Krakowie – 531 (odpowiednio 446, 496, 458 i 340), a także Łodzi: 364 (341, 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 wielu lat (tj. od początku monitorowania tego zjawiska w „Raportach” i „Analizach”).



Ryc. 2.17. Liczba wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2004-2017 (*rok 2004 obejmuje również dane z ostatnich miesięcy 2003 r.).

W roku 2017 wydano też 145,5 tys. pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy (wz), czyli drugi rok z rzędu z wysoką ich liczbą na tle lat wcześniejszych¹⁵ (2016 r. – 143,5 tys., 2015 r. – 124,5 tys., 2014 r. – 126,4 tys., 2013 r. – 129,2 tys., 2012 r. – 141,5 tys., 2011 r. – 155,2 tys., 2010 r. – 163,6 tys., 2009 r. – 167,5 tys.). Zmiany te zaprezentowano na ryc. 2.17. Dane te potwierdzają tezę o ożywieniu inwestycyjnym.

Liczba decyzji o warunkach zabudowy w przeliczeniu na 1000 ha powierzchni była najwyższa w miastach na prawach powiatu (43,4)¹⁶. Istniała duża rozpiętość, w gminach wiejskich wskaźnik ten osiągnął tylko 5,6, a więc ponad dziesięciokrotnie mniej. Różnice te w oczywisty sposób wynikają ze sposobu użytkowania i gęstości terenów osadniczych.

¹⁵ Dane dostępne dla okresu sprzed 2016 r. obejmują tylko decyzje pozytywne, ale udział decyzji negatywnych była wówczas stosunkowo niewielki (3-5%).

¹⁶ Wskaźnik ten obliczono w stosunku do powierzchni gmin, od której odjęto powierzchnię terenów pokrytych planami w końcu 2017 r. Jest to wartość przybliżona, a błąd wynosi tyle, ile wynosi różnica pomiędzy pokryciem planistycznym w odstępie roku (1.01.2017-31.12.2017) z uwzględnieniem faktu pokrycia „nowymi” planami na obszarze „starych” planów, czyli około 2-3%.

Analiza struktury rodzajowej decyzji o warunkach zabudowy wskazuje, że największa ich część dotyczyła zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W 2017 r. w Polsce było to średnio 65,0% (2016 r. – 61,7%). Po spadku w latach 2012-2014 obserwuje się tendencję wzrostową. 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 poprzednich latach, większych różnicowań 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 zabudowy¹⁷.

Rok 2017 był zatem kolejnym z dwóch, w którym odnotowano wzrost liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej zabudowy mieszkaniowej. W roku 2017 wydano 94 526 takich decyzji (tylko 5 842 odmownych), podczas gdy w 2016 r. – 88 591 (5 577). Trzeba też podkreślić, że oprócz tego inwestycje mieszkaniowe realizowane są w planach miejscowych. Dokładne proporcje nie są znane, ale można przypuszczać, że inwestycje na podstawie decyzji wz mogą obejmować około 40-50% wszystkich tego typu budów (dokładne oszacowanie nie jest możliwe, ze względu na nieznaną okoliczność trwania procesu inwestycyjnego, jak też nieznaną odsetek decyzji lokalizacyjnych niekończących się budową domu)¹⁸.

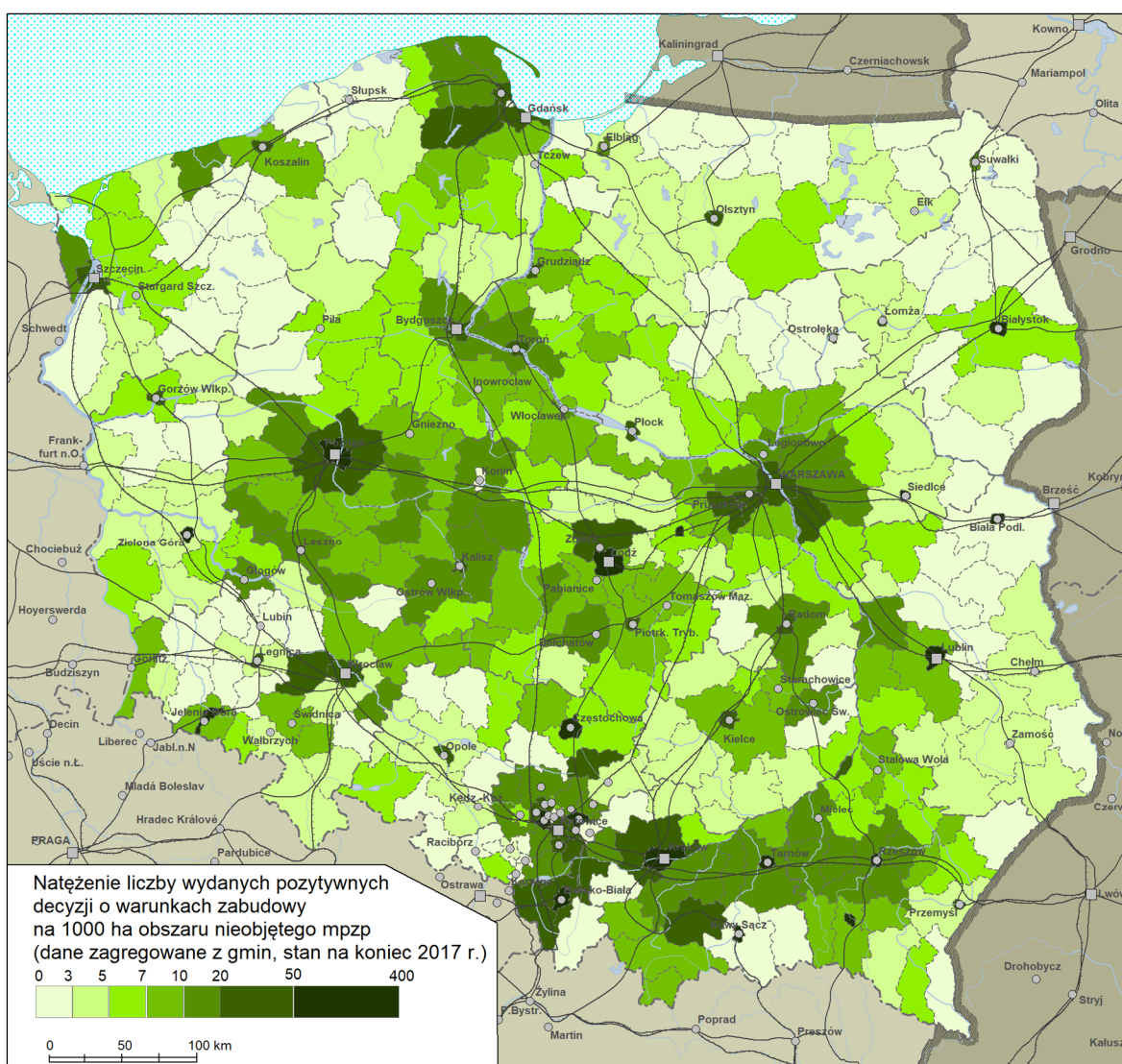
Zróznicowanie regionalne natężenia decyzji lokalizacyjnych odnośnie ustalenia warunków zabudowy przedstawiono na ryc. 2.18, a wskaźniki dla województw obliczono w tabeli 2.13. Przy tym niektóre dane zestawiono dla dwóch lat (2016 i 2017) w celach porównawczych. Na mapie zastosowano wskaźnik, w którym liczba decyzji została odniesiona do powierzchni nie objętej planem miejscowym. Uzyskany obraz przestrzennego zróznicowania świadczy o różnorodności uwarunkowań, wpływających na

¹⁷ 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 nieruchomości 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; Śleszyński P., Stępiak M., Mazurek D., 2018, *Oszacowanie skutków presji inwestycyjnej i nadpodaży gruntów budowlanych w strefie podmiejskiej Warszawy na przykładzie gmin pasma zachodniego*, *Przegląd Geograficzny*, 90, 2, s. 209-240.

¹⁸ 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.

składanie wniosków i wydawanie decyzji lokalizacyjnych. Generalnie można jednak wyróżnić grupę województw o najniższych wskaźnikach, tj. warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, opolskie oraz dużą część zachodniopomorskiego. Wyższy wskaźnik dotyczy stref podmiejskich i regionów turystycznych.

Odsetek odmownych decyzji lokalizacyjnych był niewielki. W roku 2014 było to zaledwie 1,7% (rok wcześniej – 1,2%) w przypadku ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 4,0% (3,9%) w przypadku warunków zabudowy. Są to wartości zbliżone do lat poprzednich. Nieco wyższy odsetek negatywnych decyzji był w miastach na prawach powiatu (6,5%), a ponadto w województwie dolnośląskim (6,8%). Prawdopodobnie ta była podobna, jak w latach ubiegłych, a różnice polegały na nieznacznie różniących się wartościach wskaźnika odmownych odpowiedzi.



Ryc. 2.18. Natężenie liczby wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy w powiatach w końcu 2017 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

Mapy przedstawiające bardziej szczegółowe 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.

Tabela 2.13. Podstawowe informacje o wydanych pozytywnych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w 2017 r. według województw.

Kategoria	Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (tys.)	Decyzje o warunkach zabudowy							
		ogółem (tys.)	na 1000 ha powierzchni nie objętej planem		na 1000 mieszk.	w tym dotyczące zabudowy			
						mieszkaniowej		usługowej	innej
			2016	2017		wielorodzinnej	jednorodzinnej		
Dolnośląskie	0,9	5,0	6,8	6,8	1,7	2,9	66,0	7,9	23,2
Kujawsko-Pomorskie	1,7	13,1	7,6	7,8	6,3	1,1	67,9	8,0	22,9
Lubelskie	0,9	4,9	4,9	4,5	2,3	2,3	51,2	7,6	38,9
Lubuskie	1,3	5,3	4,2	4,2	5,2	1,9	67,0	9,2	21,9
Łódzkie	1,7	10,9	8,8	8,9	4,4	2,0	64,5	8,7	24,8
Małopolskie	1,9	7,1	15,3	14,1	2,1	3,7	67,2	12,4	16,6
Mazowieckie	3,7	18,3	7,4	7,6	3,4	3,1	66,4	8,6	21,9
Opolskie	0,4	2,1	3,8	3,9	2,2	1,6	64,9	10,1	23,4
Podkarpackie	3,0	13,1	7,9	8,1	6,1	1,9	74,5	8,7	14,9
Podlaskie	1,2	5,8	3,5	3,5	4,9	2,0	51,0	5,9	41,0
Pomorskie	2,3	9,6	6,1	6,6	4,1	2,1	71,2	8,6	18,1
Śląskie	1,4	5,6	13,7	14,7	1,2	3,0	59,1	15,0	22,9
Świętokrzyskie	1,0	4,8	6,2	5,9	3,8	2,7	65,2	9,2	22,8
Warmińsko-Maz.	1,4	7,9	3,6	3,8	5,5	2,0	58,1	6,6	33,2
Wielkopolskie	4,0	24,0	9,6	10,1	6,9	2,3	63,7	8,4	25,7
Zachodniopomorskie	1,4	8,1	4,2	4,4	4,8	3,1	63,5	9,4	24,0
Polska ogółem	28,1	145,5	6,6	6,7	3,8	2,3	65,0	8,8	23,9

Przeprowadzona ankieta po raz kolejny (dziewiąty) pozwoliła uzyskać informacje na temat powierzchni terenów, dla których wydano decyzje lokalizacyjne. Uzyskano informacje na temat decyzji o ulic – w roku 2017 były to dane z 1670 gmin, a w przypadku decyzji wz – 1786 (w poprzednich latach był to dość zbliżony poziom, np. z 1777 gmin dla roku 2015 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 Łodzi, Krakowa, natomiast po raz pierwszy udało się

pozyskać dane dla Warszawy. 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 2,38 ha, podczas gdy np. rok wcześniej było to 2,68 ha, a trzy lata wcześniej – 2,98 ha. Średnio dotyczyło to 0,25% powierzchni gmin (mniej więcej podobnie jak w siedmiu już ostatnich latach), najwięcej w miastach powiatowych grodzkich i gminach miejskich (odpowiednio 1,07 i 0,73%). Można wnioskować, że w poszczególnych latach istnieje stosunkowo duże zróżnicowanie i trudno jest wskazać jakieś charakterystyczne trendy.

Tabela 2.14. Charakterystyka powierzchniowa dla wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2010-2017. Dane w roku 2017 dla 1670 gmin, w 2016 r. – dla 1633 gmin, w 2015 r. – 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	2017	22 691	24 120	57 455	2,38	0,25
	2016	22 077	23 333	62 521	2,68	0,28
	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
Miasta na prawach powiatu	2017	450	3 078	3 292	1,07	0,73
	2016	449	3 142	3 224	1,03	0,72
	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
Gminy miejskie	2017	452	2 308	2 920	1,27	0,65
	2016	441	2 116	2 786	1,32	0,63
	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
Gminy miejsko-wiejskie	2017	8 295	7 846	19 211	2,45	0,23
	2016	8 023	7 383	25 489	3,45	0,32
	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
Gminy wiejskie	2017	13 494	10 888	32 032	2,94	0,24
	2016	13 165	10 692	31 023	2,90	0,24
	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

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

Tabela 2.15. Charakterystyka powierzchniowa dla wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy w latach 2010-2017. Dane w roku 2017 dla 1786 gmin, w 2016 r. – dla 1777 gmin, w 2015 r. – 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	2017	24 094	132 482	85 689	0,65	0,36
	2016	23 879	131 096	89 660	0,68	0,38
	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
Miasta na prawach powiatu	2017	488	11 111	6 901	0,62	1,41
	2016	480	10 600	3 978	0,38	0,83
	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
Gminy miejskie	2017	463	7 596	2 364	0,31	0,51
	2016	451	7 770	2 709	0,35	0,60
	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
Gminy miejsko-wiejskie	2017	8 676	42 848	28 815	0,67	0,33
	2016	8 507	42 079	27 222	0,65	0,32
	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
Gminy wiejskie	2017	14 466	70 927	47 609	0,67	0,33
	2016	14 441	70 647	55 751	0,79	0,39
	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

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

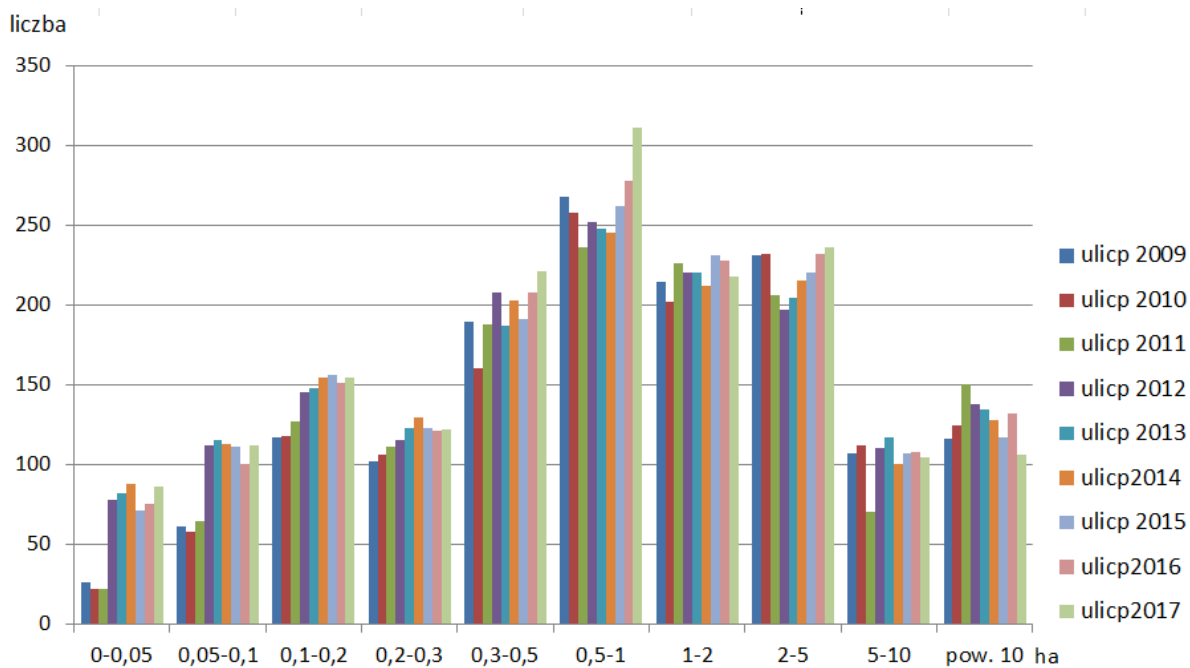
W przypadku decyzji o warunkach zabudowy, przeciętna powierzchnia działki, której dotyczyło, wyniosła 0,65 ha (rok wcześniej 0,68 ha, a np. w 2012 r. 0,71 ha), natomiast najwyższy wskaźnik udziału całkowitej powierzchni w powierzchni gmin wiązał się z miastami na prawach powiatu (1,41%, rok wcześniej – 0,83%). 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

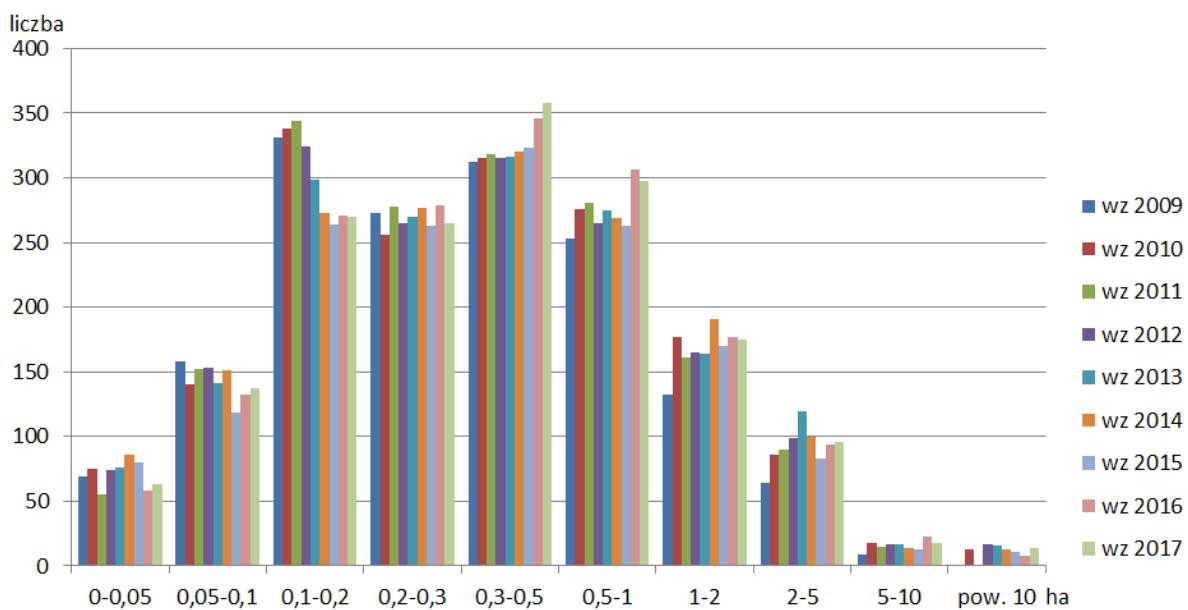
dziewięciu lat, dla których istnieją dane. Widać tutaj duże rozpiętości, które jednak dla analizowanych lat zostały w zasadzie utrzymane, przez co rozkłady oraz dominanty nawiązują do siebie. We wszystkich latach istnieje też dosyć pokaźna liczba gmin, w których powierzchnie związane z decyzjami o ulicę były bardzo duże (powyżej 100 gmin dla przeciętnej powierzchni powyżej 10 ha, w tym w roku 2017 – 106 gmin). Zwraca uwagę utrzymaniu się liczby gmin, w których przeciętna powierzchnia dotycząca decyzji o ulicę była niewielka (zwłaszcza w przedziale 0,1-0,3 ha), co świadczy o istotnym 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 2017 w 63 gminach przeciętna powierzchnia działek dla których wydano pozytywne decyzje o wz była mniejsza niż 500 m², a w kolejnych 137 zawierała się w granicach 500-1000 m². W poprzednich latach były to nieraz większe 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 jeszcze porównać mediany i średnie dla ustaleń warunków zabudowy. W przypadku pierwszego wskaźnika wartości w poszczególnych latach były bardzo wyrównane i zawierały się w przedziale 0,30-0,35 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 i następnie rosnąć do 0,81 ha (2016 r.) i 0,86 ha (2017 r.). 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 2010-2017



Ryc. 2.20. Struktura liczby gmin według przeciętnej powierzchni działek, dla których wydano pozytywne decyzje o warunkach zabudowy w latach 2010-2017.

2.5. Realizacja ustawy krajobrazowej

Począwszy od badania za 2017 wprowadzono nowy dział pt. „Uchwały w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”. Dane, jakie zebrano z gmin, są druzgocące dla oceny wdrożenia tzw. ustawy krajobrazowej z 2015 r. Tylko 6% gmin podjęło uchwały o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta) projektu uchwały w sprawie kształtowania obiektów architektury (tzw. uchwała intencyjna), a do końca grudnia 2017 r. stosowne uchwały podjęły 22 gminy (poniżej 1%), z czego tylko 15 w latach 2016-2017 (pozostałe 7 gmin miało odpowiednie uchwały podjęte wcześniej, np. Olszanica jeszcze w 2003 r.)

2.6. Podsumowanie i wnioski

Dane za 2017 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 wzroście presji inwestycyjnej (2016-2017), zwłaszcza ze strony sektora komercyjnego i indywidualnego (wzrost inwestycji mieszkaniowych w budownictwie jednorodzinym). Można zatem wnioskować, że w chwili obecnej nie ma wyraźniejszych bodźców, mogących pozytywnie wpłynąć na przyspieszenie prac planistycznych. Wyhamowanie może wynikać też z uprzedniej potrzeby aktualizacji studiów po zmianach w 2015 r.

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. Tymczasem plany powinny być sporządzane głównie tam, gdzie tereny podlegają presji inwestycyjnej, czyli zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych i urbanizujących się. Szacunek potrzeb w tym zakresie opracowano w jednym z wcześniejszych Raportów (Śleszyński i in. 2006).

W sumie nie wróży to dobrze dla osiągania celów polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym. Podobnie jak w „Analizie...” za 2015 r. i wcześniejszych można powtórzyć, że konieczne są bardziej wyraźne działania legislacyjne, mogące przyczynić się do porządkowania przestrzeni i osiągania ładu przestrzennego, jak też ograniczające negatywne skutki, związane z brakiem lub złą 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.

W tym kontekście opublikowany w ostatnim czasie raport wieloosobowego zespołu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN (w którym wykorzystano bardzo wiele

danych i zestawień z niniejszych „Analiz...”) straty w Polsce z powodu chaosu przestrzennego szacuje na 84 mld zł rocznie (Kowalewski i in. 2018). Przykładowe analizy P. Gibasa i K. Heffnera (2018) wskazują, że każdy dodatkowy 1 m lokalizacji zabudowy, powyżej pewnej odległości (280 m) od zwartej zabudowy, generuje w ciągu 8 lat koszty powiększone o około 1600 zł (doprowadzenie i utrzymanie infrastruktury, koszty amortyzacji itd.).

3. SKUTKI FINANSOWE OBOWIĄZUJĄCYCH PLANÓW MIEJSCOWYCH

3.1. Wprowadzenie

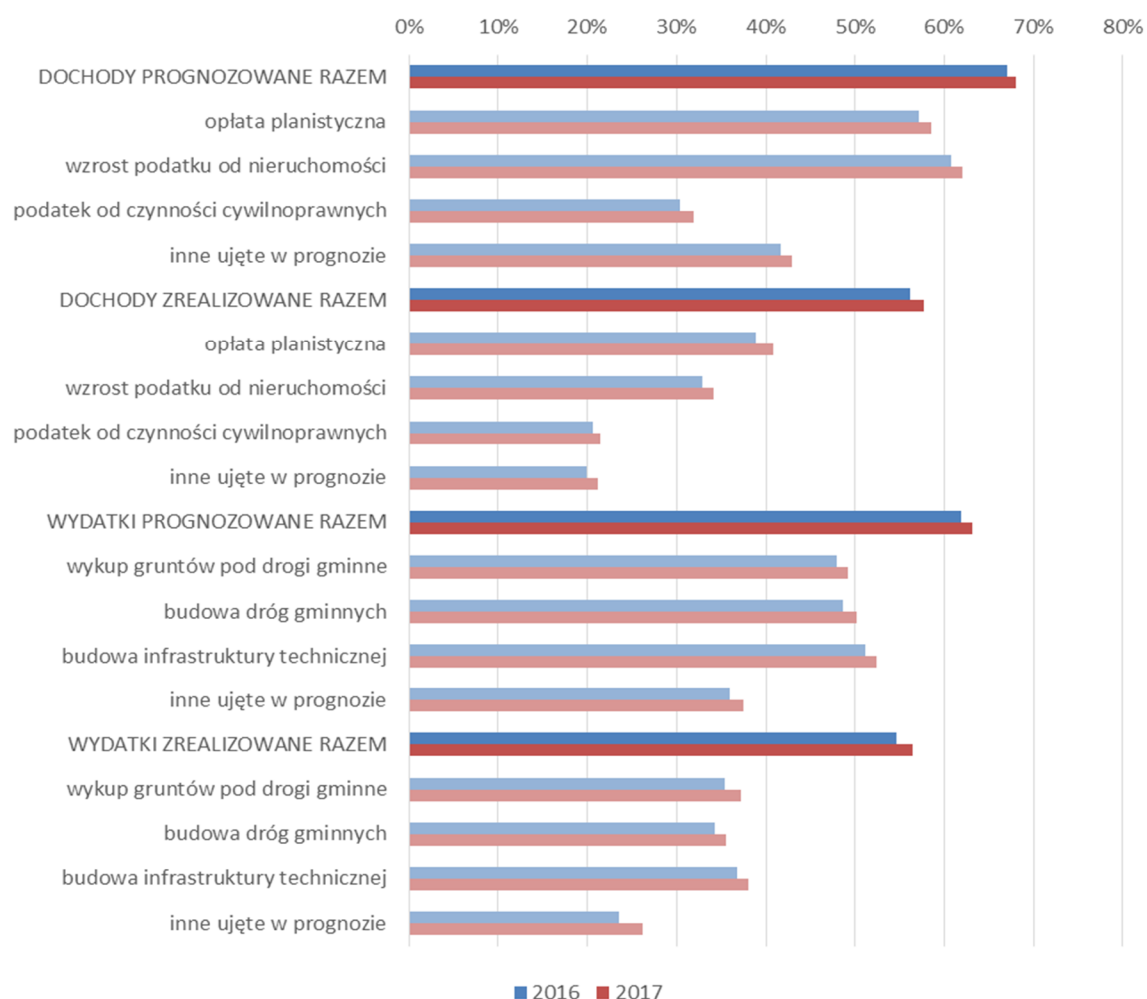
W roku 2018 po raz szósty zrealizowano badanie sytuacji planistycznej w gminach w oparciu o rozszerzoną ankietę na temat skutków finansowych obowiązujących planów miejscowych. W zależności od grupy tematycznej pytań, uzyskano odpowiedzi od następujących odsetków gmin w kraju: 68,0% (dochody prognozowane), 57,7% (dochody zrealizowane), 63,2% (koszty prognozowane), 56,5% (koszty zrealizowane) – tabela 3.1. Odsetek odpowiedzi dla wszystkich grup pytań był o 1,4-3,3% wyższy niż rok wcześniej, podobnie ułożył się procentowy wzrost liczby udzielanych odpowiedzi na poszczególne pytania. Spośród 2317 gmin, w których obowiązywał według stanu na koniec 2017 roku co najmniej jeden plan miejscowy, w 1100 gminach (47,5%; rok wcześniej – 45,5%) 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 299 (12,9%) – na pytania z trzech grup, w kolejnych 331 (14,3%) – na pytania z dwóch grup oraz w 121 (5,2%) na pytania z jednej grupy.

Tabela 3.1. Prognozowane i zrealizowane dochody i koszty w prognozach skutków finansowych sporządzanych do planów miejscowych w latach 2013-2017.

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
2016	55 666	94 538	11 641	17 086	-38 872	-5 445
2017	60 512	101 010	13 159	19 242	-40 498	-6 083
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
Różnica 2016-15 (mln zł)	5 150	6 227	2 016	2 896	-1 077	-880
Różnica 2016-15 (%)	10,2	7,1	20,9	20,4	2,8	19,3
Różnica 2017-16 (mln zł)	4 846	6 473	1 518	2 156	-1 627	-638
Różnica 2017-16 (%)	8,7	6,8	13,0	12,6	4,2	11,7

W sumie w 1851 gminach (79,9%) udzielono co najmniej jednej odpowiedzi; przy tym rok wcześniej było to 1824 gminy. Oznacza to, że tak jak w każdym kolejnym badaniu, wystąpił wzrost liczby wypełnionych ankiet w stosunku do badań zrealizowanych w roku poprzednim. Na wykresie (ryc. 3.1) pokazano wskaźniki reprezentatywności dla lat 2016 i

2017, 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: Toruń, Wrocław, Biała Podlaska oraz Świnoujście.



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.

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.

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.

3.2. Dochody prognozowane

Według danych zebranych z gmin, uzyskanych według jednolitej metodologii dla 1685 gmin (72,7% tych, które posiadały obowiązujące plany miejscowe), na koniec 2017 r., prognozowane wpływy zostały wykazane na 60,5 mld zł (w 2016 r. – 55,7 mld zł). Największą pozycję stanowiły wpływy z tytułu „inne” (23,8 mld zł) oraz ze wzrostu podatku od nieruchomości (21,3 mld zł), a następnie opłata planistyczna (13,9 mld zł) – tabela 3.2., ryc. 3.2. W stosunku do 2016 r. przewidywane wpływy w wymienionych trzech kategoriach wzrosły w o bardzo zbliżoną wartość, ok. 1,2 – 1,8 mld zł. Prognozowany wzrost dochodów z tytułu podatku czynności cywilno-prawnych był znacznie mniejszy, podobnie jak całkowita kwota w tej kategorii, która wyniosła 1,5 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 25,8 mld zł, z czego niemal 1/3 (8,2 mld zł) powinien zapewnić wzrost podatku od nieruchomości. W pozostałych gminach udział wzrostu podatku od nieruchomości był jeszcze wyższy (34,8-40,5%), a w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich wyraźnie wyższy był udział opłaty planistycznej (kolejno 28,0 i 35,0%), kosztem kategorii „innych wpływów”. Te ostatnie w miastach na prawach powiatu stanowiły natomiast ponad połowę prognozowanych wpływów.

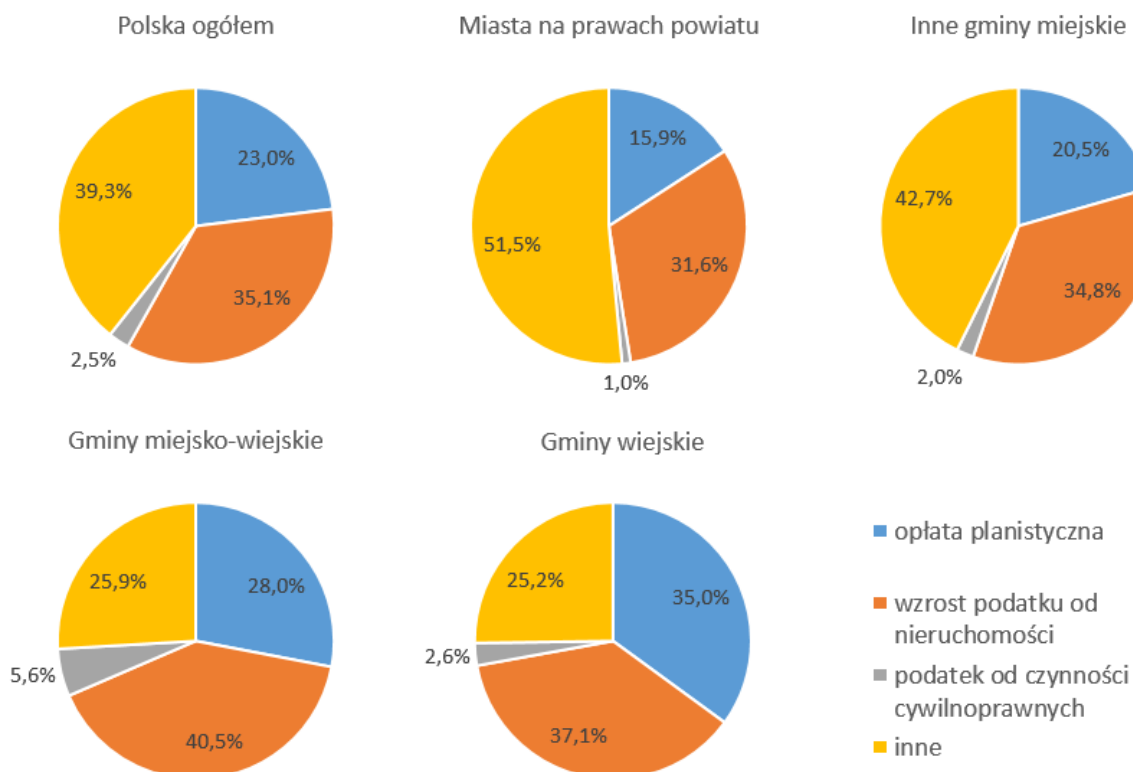
Najwyższe prognozowane wpływy odnotowano w Szczecinie – 3,8 mld zł, przy czym aż na 1,5 mld zł przewidywano dochody z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, a na 2,0 mld zł wpływy z kategorii „inne”. Porównywalnie wysokie dochody przewidywane są także w Warszawie – 3,7 mld zł (zbliżona struktura dochodów jak w Szczecinie). Należy zauważyć, że Szczecin zmienił Warszawę na pozycji lidera zestawienia w porównaniu z 2016 r. Wartości powyżej 1 mld zł występują także w Sosnowcu, Krakowie, Gdyni, Rzeszowie, Gliwicach i Poznaniu. 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 16,8 mld prognozowanych wpływów (czyli 27,8%), pierwsze 50 – 30,4 mld zł (50,2%), a pierwsze 100 – 38,2 mld zł (63,2%). Jeszcze

inaczej licząc, połowa prognozowanych wpływów z powodu uchwalenia obowiązujących planów miejscowych była skoncentrowana zaledwie w 2,9% z samorządów, które wykazały jakiegokolwiek kwoty (w 49 z 1685 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 2017 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	60 512	13 938	21 265	1 499	23 811
Miasta na prawach powiatu	25 827	4 098	8 163	259	13 307
Inne gminy miejskie	9 525	1 955	3 314	191	4 065
Gminy miejsko-wiejskie	13 226	3 704	5 359	735	3 427
Gminy wiejskie	11 935	4 181	4 429	314	3 012
Dolnośląskie	5 979	1 809	1 966	213	1 990
Kujawsko-Pomorskie	1 787	415	410	54	909
Lubelskie	1 291	203	818	17	253
Lubuskie	1 536	156	348	38	995
Łódzkie	3 016	745	1 342	40	889
Małopolskie	3 353	1 282	1 057	73	941
Mazowieckie	10 584	1 901	4 758	439	3 487
Opolskie	972	255	403	23	290
Podkarpackie	2 224	248	1 117	37	821
Podlaskie	1 111	175	530	10	396
Pomorskie	5 788	1 385	1 337	91	2 974
Śląskie	9 426	2 693	3 332	106	3 294
Świętokrzyskie	650	245	205	41	159
Warmińsko-Mazurskie	1 984	507	493	69	915
Wielkopolskie	5 267	1 254	1 164	215	2 633
Zachodniopomorskie	5 543	664	1 985	30	2 863



Ryc. 3.2. Struktura prognozowanych wpływów z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin w końcu 2017 r.

3.3. Prognozowane wydatki

Na koniec 2017 r. prognozowane wydatki prognozowane zostały wykazane na kwotę 101,0 mld zł, z czego niemal połowa (49,6 mld zł) przypadła na miasta na prawach powiatu (tab. 3.3). Wśród wydatków wskazywano przede wszystkim na budowę dróg gminnych (47,2 mld zł), a następnie innej infrastruktury technicznej (27,5 mld zł). Wykup gruntów pod budowę dróg gminnych był prognozowany na 14,7 mld zł, ale prawdopodobnie kwota ta jest zaniżona poprzez ujęcie tych wydatków częściowo w pozycji „budowa dróg gminnych”.

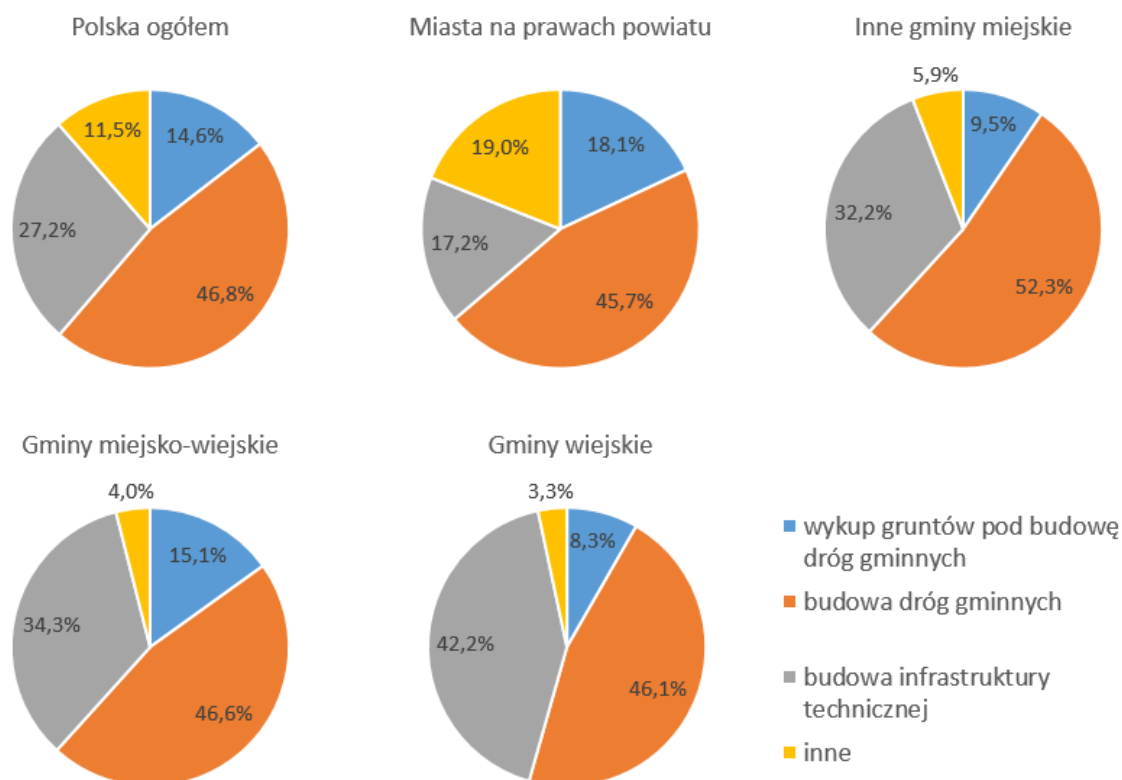
Prognozowane wydatki były skoncentrowane szczególnie w dwóch województwach – mazowieckim (21,2 mld zł) i zachodniopomorskim (13,6 mld zł). Po przeliczeniu w stosunku do liczby ludności, daje to kwotę na jednego mieszkańca w wysokości 3,9 tys. zł w województwie mazowieckim oraz aż 8,0 tys. zł w zachodniopomorskim (średnia dla kraju – 2,6 tys. zł). Przy czym trzeba uwzględnić, że nie uzyskano danych dla 32,5% gmin. Widać zatem wyraźnie, że koszty uchwalenia planów miejscowych mogą być istotne. W 12 gminach prognozowane kwoty przekroczyły 1 mld zł, zwłaszcza w Szczecinie (12,1 mld zł), Warszawie (10,1 mld zł), Poznaniu (3,8 mld zł), Krakowie (2,6 mld zł) i Gdyni (2,2 mld zł) oraz w mniejszych gminach, jak Radzymin (1,4 mld zł), Lesznowola (1,3 mld zł), Suwałki (1,2 mld zł) czy Wieliczka (1,0 mld zł). W 84 gminach kwoty te przekraczały 10 tys. zł na mieszkańca, najwięcej w gminie wiejskiej Oleśnica (64,4 tys. zł), Radzyminie (54,1 tys. zł),

Lesznowoli (51,5 tys. zł) i Lutomierniku (51,2 tys. zł), spośród miast na prawach powiatu – w Szczecinie (30,1 tys. zł).

Tabela 3.3. Prognozowane wydatki według kategorii gmin i województw na koniec 2017 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	101 010	14 703	47 236	27 494	11 577
Miasta na prawach powiatu	49 578	8 951	22 676	8 529	9 422
Inne gminy miejskie	12 127	1 157	6 340	3 911	720
Gminy miejsko-wiejskie	19 526	2 949	9 104	6 699	773
Gminy wiejskie	19 779	1 646	9 116	8 356	662
Dolnośląskie	6 503	288	3 477	2 383	355
Kujawsko-Pomorskie	2 832	311	1 189	1 240	91
Lubelskie	2 019	254	1 021	631	114
Lubuskie	1 955	80	1 037	730	109
Łódzkie	7 116	874	3 639	1 834	769
Małopolskie	8 561	1 362	4 054	2 887	258
Mazowieckie	21 193	7 043	6 395	4 103	3 652
Opolskie	1 442	84	720	594	44
Podkarpackie	2 749	189	1 270	632	658
Podlaskie	2 536	244	1 592	411	289
Pomorskie	6 501	788	3 333	1 985	395
Śląskie	9 559	1 091	5 207	2 563	697
Świętokrzyskie	2 779	258	1 042	1 371	107
Warmińsko-Mazurskie	3 237	118	1 509	987	622
Wielkopolskie	8 457	1 009	4 772	2 083	592
Zachodniopomorskie	13 572	710	6 977	3 059	2 826

Zaobserwowano również wysoką koncentrację kwot prognozowanych wydatków w stosunkowo niewielkiej liczbie gmin. Pierwsze 10 gmin skupiało aż 36,8% prognozowanych wydatków w całej Polsce, a pierwsze 50 – 56,9%. 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 (9,6 mln zł) i mnożąc ją przez liczbę 2 317 gmin, w których znajduje się chociaż jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego otrzymany z ankiet sumaryczny wynik (101,0 mld zł) może być nawet pięciokrotnie zawyżony. Z drugiej strony nie można wykluczyć, że znaczna część gmin nie doszacowała kosztu skutków finansowych.



Ryc. 3.3. Struktura prognozowanych wydatków z tytułu realizacji obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin w końcu 2017 r.

Struktura prognozowanych wydatków, podobnie jak w latach poprzednich, nie różniła się znacząco w typach administracyjnych gmin (ryc. 3.3). 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 18,1% kwot, podczas gdy w gminach wiejskich – tylko 8,3%. Różnice te są większe, jeśli z gmin wiejskich wyliczyć 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

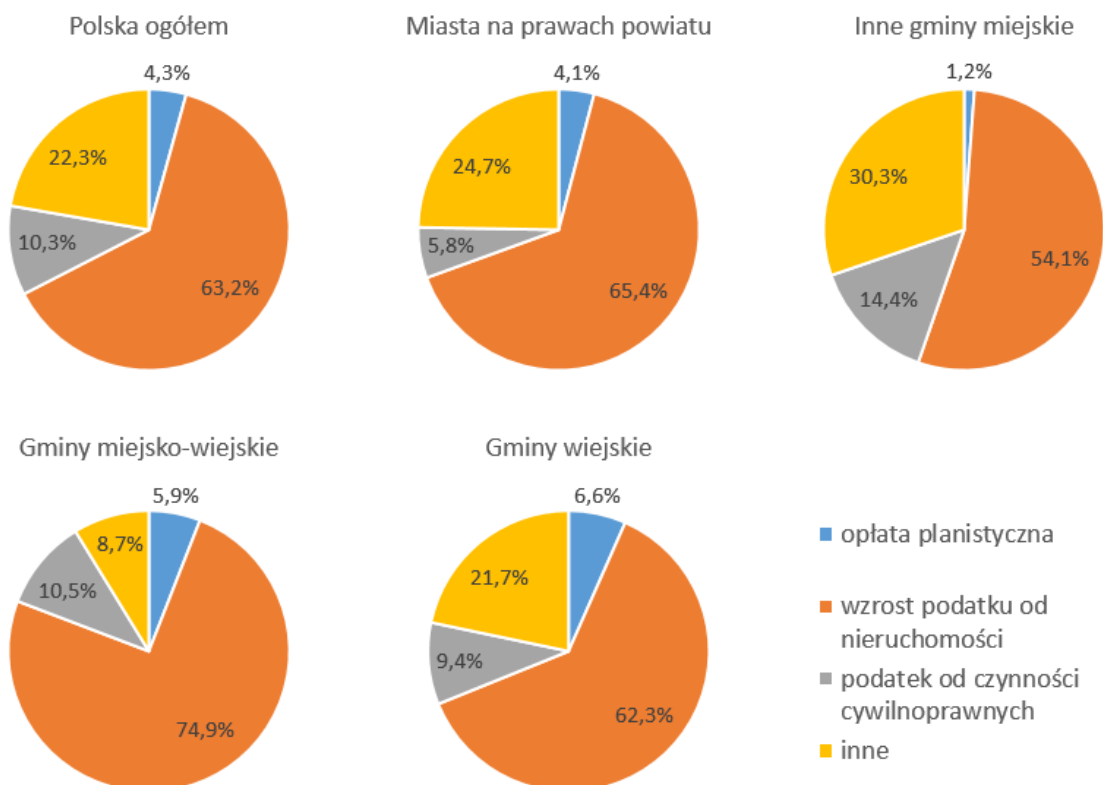
Zrealizowane wpływy wyniosły do końca 2017 r. (dla 1431 gmin spośród 2317, w których istniał co najmniej jeden obowiązujący plan miejscowy i które podały odpowiednie dane) – 13,2 mld zł (tab. 3.4). Najwyższe wpływy uzyskały: Włocławek (1 255 mln zł), Koszalin (714 mln zł) Piaseczno (436 mln zł) oraz Lesznowola (420 mln zł). Najbardziej znaczącą pozycję zajmowały wpływy ze wzrostu podatku od nieruchomości (8,3 mld zł, czyli 63,2%), które zdecydowanie dominowały we wszystkich kategoriach administracyjnych gmin, osiągając największy udział wśród gmin miejsko-wiejskich – 74,9% (ryc.3.4).

Tabela 3.4. Zrealizowane wpływy według kategorii gmin i województw na koniec 2017 r.

Kategoria gmin lub województwo	Zrealizowane wpływy ogółem	w tym			
		opłata planistyczna	wzrost podatku od nieruchomości	podatek od czynności cywilno- prawnych	inne
Polska ogółem	13 159	564	8 311	1 355	2 930
Miasta na prawach powiatu	2 986	121	1 953	174	738
Inne gminy miejskie	3 879	46	2 100	560	1 173
Gminy miejsko-wiejskie	2 688	159	2 012	281	235
Gminy wiejskie	3 606	238	2 246	339	783
Dolnośląskie	1 401	82	895	122	303
Kujawsko-Pomorskie	1 585	16	1 341	81	147
Lubelskie	85	13	29	24	20
Lubuskie	260	13	44	2	201
Łódzkie	804	39	483	51	231
Małopolskie	696	52	464	108	71
Mazowieckie	1 656	95	1 214	261	87
Opolskie	208	3	39	124	42
Podkarpackie	117	11	28	6	72
Podlaskie	397	7	202	16	172
Pomorskie	1 166	30	512	106	518
Śląskie	1 413	119	618	181	496
Świętokrzyskie	167	8	81	10	69
Warmińsko-Mazurskie	455	20	357	40	39
Wielkopolskie	1 588	41	1 140	117	290
Zachodniopomorskie	1 159	15	866	108	171

Wśród kategorii gmin nie widać wyraźniejszych różnic w rozkładzie całkowitych wpływów względem tych kategorii: miasta na prawach powiatu koncentrowały 22,7% wszystkich zrealizowanych wpływów (2 986 mln zł), inne gminy miejskie – 29,5% (3 878 mln zł), gminy miejsko-wiejskie – 20,4% (2 688 mln zł), a gminy wiejskie – 27,4% (3 606 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: mazowieckie (1 656 mln zł), wielkopolskie (1 588 mln zł), kujawsko-pomorskie (1 585 mln zł) oraz śląskie (1 413 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 (79,2% udziału w województwie), a mazowieckiego – Piaseczna i Lesznowoli, podobnie gros dochodów w województwie zachodniopomorskim zagospodarował Koszalin.



Ryc. 3.4. Struktura zrealizowanych wpływów z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin w końcu 2017 r.

Wśród zrealizowanych wpływów zwraca uwagę, podobnie jak w latach ubiegłych, niewielka, a 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 2017 zaledwie 7,14 zł na 1 mieszkańca, były jednak pojedyncze przypadki gmin, w których wskaźnik ten przekroczył 1 000 zł na osobę (Czernihów 7 108 zł, Stryków 1 662 zł, Wieliszew 1 066 zł). Prognozy bardzo często rozmiągają się z realizacją – zazwyczaj

przewidywano znacznie większe wpływy z renty planistycznej niż uzyskiwano (nawet w gminie Stryków) Można wskazać też gminy (jak właśnie Czernihów i Wieliszew), 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 2017 r. wyniosły 19 242 mln zł (do końca 2016 r. – 17 086 mln zł) i rozłożyły się w następujących proporcjach (tab. 3.5): wykup gruntów pod budowę dróg gminnych – 1 614 mln zł (8,4%), budowa dróg gminnych – 9 719 mln zł (50,5%), budowa infrastruktury technicznej – 6 613 mln zł (34,4%) oraz inne wydatki – 1 296 mln zł (6,7%).

W przypadku kategorii administracyjnych gmin, najwięcej wydatków pochłonęły inwestycje w gminach wiejskich (5 251 mln zł), następnie w miastach na prawach powiatu (4 809 mln zł), gminach miejsko-wiejskich (4 804 mln zł), a najmniej w gminach miejskich (4 379 mln zł). Struktura wydatków w kategoriach gmin pokazuje, że w gminach wiejskich największe koszty dotyczą budowy infrastruktury technicznej (poza drogami) – stanowiły one 47,8% całości wydatków w tych jednostkach; odwrotna sytuacja występuje w gminach bardziej zurbanizowanych (ryc. 3.5). W miastach na prawach powiatu i gminach miejskich najwięcej środków pochłonęła budowa dróg gminnych (odpowiednio 64,5 i 55,2%). W gminach tych kategorii, a szczególnie w miastach na prawach powiatu, utrzymuje się też większy udział wydatków na wykup gruntów pod drogi gminne (12,8%) niż w jednostkach wiejskich (6,2%).

W całym kraju, pierwsze 10 gmin pod względem najwyższych wydatków generowało około 21,6% wszystkich wydatków (m.in. Gdańsk, Jelenia Góra, Kraków, Piaseczno i Pruszcz Gdański). Oznacza to bardzo wysoką koncentrację i tym samym utrudnia jednoznaczną interpretację wyników, powodując, że wnioski dla całego kraju powinny być ostrożne.

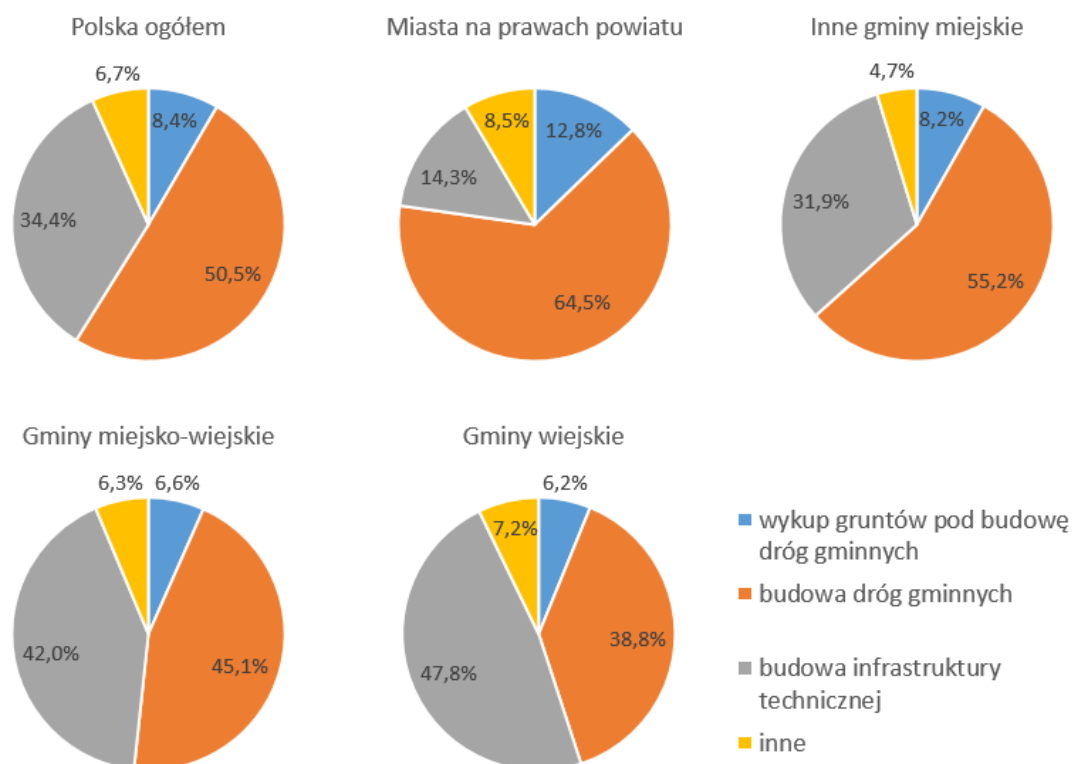
Odnosząc dane o poniesionych wydatkach w podanych kategoriach gmin do liczby ludności nie otrzymamy jednoznacznego potwierdzenia prawidłowości, że im mniej zurbanizowana gmina, tym koszty uchwalenia planów miejscowych są wyższe. Rzeczywiście w miastach na prawach powiatu wydatki te wyniosły 600 zł na 1 mieszkańca, jednak w pozostałych gminach miejskich osiągnęły wartość 854 zł, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich wyniosły 745 zł, a w gminach wiejskich – 876 zł.

Zrealizowane koszty znacznie się różniły w poszczególnych regionach (tab. 3.5). W świetle otrzymanych danych, najwięcej kosztów poniesiono w województwie małopolskim (2 713 mln zł), mazowieckim (2 465 mln zł), pomorskim (2 454 mln zł) oraz dolnośląskim (2 062 mln zł). Najmniejsze kwoty odnotowano w województwie lubuskim (234 mln zł), a następnie w podkarpackim (355 mln zł), opolskim (380 mln zł) i

świętokrzyskim (397 mln zł). Sumy wydatków względem 2016 roku wzrosły we wszystkich regionach.

Tabela 3.5. Zrealizowane wydatki według kategorii gmin i województw na koniec 2017 r.

Kategoria gmin lub województwo	Zrealizowane wydatki ogółem	w tym			
		wykup gruntów pod budowę dróg gminnych	budowa dróg gminnych	budowa infrastruktury technicznej	inne
	w mln zł				
Polska ogółem	19 242	1 614	9 719	6 613	1 296
Miasta na prawach powiatu	4 809	614	3 100	686	409
Inne gminy miejskie	4 379	359	2 415	1 398	207
Gminy miejsko-wiejskie	4 804	318	2 166	2 016	304
Gminy wiejskie	5 251	323	2 038	2 512	377
Dolnośląskie	2 062	74	1 316	548	124
Kujawsko-Pomorskie	820	93	431	275	20
Lubelskie	757	79	410	216	52
Lubuskie	234	24	130	68	11
Łódzkie	1 245	66	616	540	23
Małopolskie	2 713	149	1 165	1 309	89
Mazowieckie	2 465	342	1 026	990	107
Opolskie	380	11	197	136	36
Podkarpackie	355	38	165	138	14
Podlaskie	828	82	397	142	207
Pomorskie	2 454	200	1 666	529	60
Śląskie	1 810	127	776	791	116
Świętokrzyskie	397	20	170	138	68
Warmińsko-Mazurskie	633	25	228	254	127
Wielkopolskie	1 583	205	771	378	229
Zachodniopomorskie	505	79	257	158	12



Ryc. 3.5. Struktura zrealizowanych wydatków z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin w końcu 2017 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. 3.6).

Porównanie dochodów (wpływów) i kosztów (wydatków) pokazuje w sumie kilka prawidłowości. Po pierwsze, zarówno prognozowane, jak też zrealizowane dotychczas dochody nie równoważą kosztów w skali kraju. W przypadku prognozowanego salda planowane wpływy stanowią 59,9% planowanych wydatków, a w przypadku zrealizowanego salda wpływów i wydatków wartość ta wynosi 68,4%. Są to wartości podobne do tych z 2016 r., kiedy wynosiły one odpowiednio 58,9% i 68,1%. Względnie najlepsza sytuacja występuje w odniesieniu do wskaźnika faktycznie zrealizowanych dochodów w stosunku do wydatków do końca roku 2017 w gminach miejskich niebędących miastami na prawach powiatu (88,6%). W tej kategorii gmin sytuacja jest korzystniejsza niż w 2016 r., kiedy ta wartość wynosiła 84,7%. Z kolei najgorzej jest w gminach miejsko-wiejskich, gdzie zrealizowane wpływy pokryły tylko 56,0% wydatków (57,2% w 2016 r.). Tak jak w skali kraju, we wszystkich kategoriach gmin prognozowane salda są o ok. 10 punktów procentowych niższe od zrealizowanych sald.

Tabela 3.6. Bilans prognozowanych i zrealizowanych wpływów i wydatków ujętych w prognozach skutków finansowych sporządzanych do planów miejscowych oraz ich realizacja do końca 2017 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=1685)	wydatki (n=1565)	saldo	wpływy (n=1431)	wydatki (n=1399)	saldo
Polska	60 512	101 010	-40 498	13 159	19 242	-6 083
Miasta na pr. powiatu	25 827	49 578	-23 751	2 986	4 809	-1 822
Inne gminy miejskie	9 525	12 127	-2 603	3 879	4 379	-500
Gminy wiejsko-miejskie	13 226	19 526	-6 300	2 688	4 804	-2 116
Gmin wiejskie	11 935	19 779	-7 844	3 606	5 251	-1 644
Dolnośląskie	5 979	6 503	-524	1 401	2 062	-661
Kujawsko-Pomorskie	1 787	2 832	-1 044	1 585	820	765
Lubelskie	1 291	2 019	-729	85	757	-672
Lubuskie	1 536	1 955	-419	260	234	26
Łódzkie	3 016	7 116	-4 099	804	1 245	-440
Małopolskie	3 353	8 561	-5 208	696	2 713	-2 017
Mazowieckie	10 584	21 193	-10 609	1 656	2 465	-809
Opolskie	972	1 442	-470	208	380	-172
Podkarpackie	2 224	2 749	-525	117	355	-238
Podlaskie	1 111	2 536	-1 424	397	828	-431
Pomorskie	5 788	6 501	-713	1 166	2 454	-1 289
Śląskie	9 426	9 559	-133	1 413	1 810	-397
Świętokrzyskie	650	2 779	-2 128	167	397	-230
Warmińsko-Mazurskie	1 984	3 237	-1 253	455	633	-178
Wielkopolskie	5 267	8 457	-3 190	1 588	1 583	5
Zachodniopomorskie	5 543	13 572	-8 029	1 159	505	654

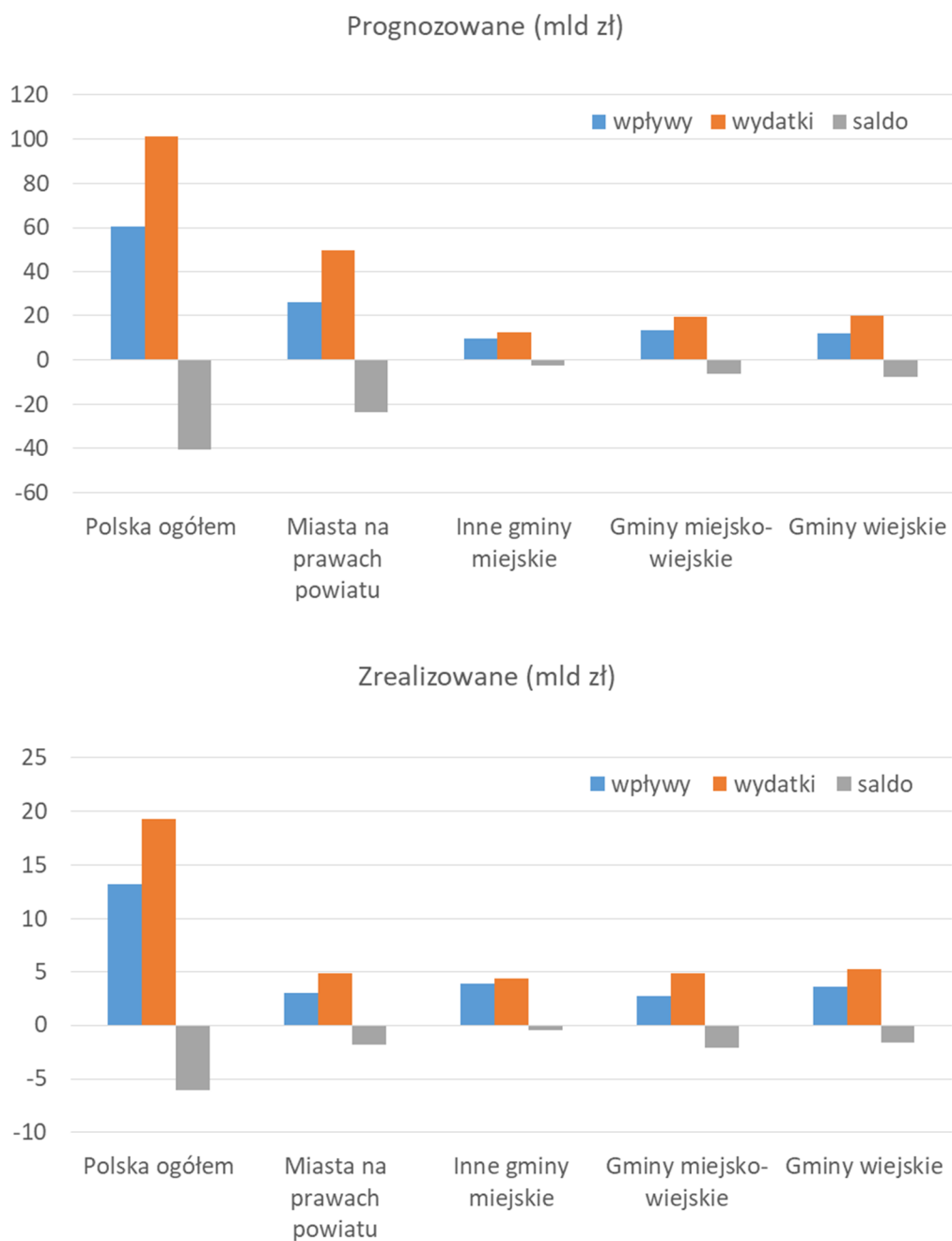
W dwóch województwach – kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim, podobnie jak w roku poprzednim, odnotowano dodatnie saldo wpływów i wydatków, odpowiednio w kwotach plus 765 i 654 mln zł. Saldo realizacji było bliskie równowagi w województwie wielkopolskim (5 mln zł) oraz lubuskim (26 mln zł). Najwyższe ujemne saldo realizacji zostało zanotowane w województwie małopolskim (minus 2 017 mln zł) i pomorskim (minus 1 289 mln zł).

O ile do kwot prognozowanych należy z założenia podchodzić z ostrożnością, to wpływy i wydatki zrealizowane wskazują na realne bardzo duże zróżnicowanie kwestii finansowych. W wielu gminach identyfikowane są wysokie kwoty ujemnego salda zrealizowanych obrotów finansowych zostały zanotowane w 68,4% gmin. Największe ujemne zrealizowane saldo wpływów i wydatków miało miejsce w Gdańsku (minus 826 mln zł), Jeleniej Górze (minus 601 mln zł) oraz w Krakowie (minus 352 mln zł). Z kolei w przeliczeniu na mieszkańca najgorzej wypadł Pruszcz Gdański (minus 10 322 zł), Gródek nad Dunajcem (minus 7 950 zł) oraz Jelenia Góra (minus 7 510 zł). w przeliczeniu Są też przykłady gmin, w których zanotowano dodatnie zrealizowane saldo. Najwyższe wartości osiągnął Włocławek (1 050 mln zł), Koszalin (531 mln zł) i Czeladź (358 mln zł), a w

przeliczeniu na mieszkańca Stare Miasto (22 088 zł), Kobierzyce (13 700 zł) oraz Jastarnia (13 570zł).

Tabela 3.7. Prognozowane i zrealizowane wpływy i wydatki ujęte w prognozach skutków finansowych sporządzanych do planów miejscowych oraz ich realizacja do końca 2017 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 (%)	
	prognozowane (n=1685)	zrealizowane (n=1431)	%	prognozowane (n=1565)	zrealizowane (n=1399)	%	prognozowane	zrealizowane
Polska ogółem	60 512	13 159	21,7	101 010	19 242	19,0	59,9	68,4
Miasta na pr. powiatu	25 827	2 986	11,6	49 578	4 809	9,7	52,1	62,1
Gminy miejskie	9 525	3 879	40,7	12 127	4 379	36,1	78,5	88,6
Gminy miejsko-wiejskie	13 226	2 688	20,3	19 526	4 804	24,6	67,7	56,0
Gminy wiejskie	11 935	3 606	30,2	19 779	5 251	26,5	60,3	68,7
Dolnośląskie	5 979	1 401	23,4	6 503	2 062	31,7	91,9	67,9
Kujawsko-Pomorskie	1 787	1 585	88,7	2 832	820	28,9	63,1	193,4
Lubelskie	1 291	85	6,6	2 019	757	37,5	63,9	11,3
Lubuskie	1 536	260	16,9	1 955	234	12,0	78,6	111,2
Łódzkie	3 016	804	26,7	7 116	1 245	17,5	42,4	64,6
Małopolskie	3 353	696	20,7	8 561	2 713	31,7	39,2	25,6
Mazowieckie	10 584	1 656	15,6	21 193	2 465	11,6	49,9	67,2
Opolskie	972	208	21,4	1 442	380	26,4	67,4	54,8
Podkarpackie	2 224	117	5,3	2 749	355	12,9	80,9	32,9
Podlaskie	1 111	397	35,7	2 536	828	32,6	43,8	48,0
Pomorskie	5 788	1 166	20,1	6 501	2 454	37,8	89,0	47,5
Śląskie	9 426	1 413	15,0	9 559	1 810	18,9	98,6	78,1
Świętokrzyskie	650	167	25,7	2 779	397	14,3	23,4	42,0
Warmińsko-Mazurskie	1 984	455	22,9	3 237	633	19,6	61,3	71,9
Wielkopolskie	5 267	1 588	30,2	8 457	1 583	18,7	62,3	100,3
Zachodniopomorskie	5 543	1 159	20,9	13 572	505	3,7	40,8	229,5



Ryc. 3.6. Prognozowane i zrealizowane wpływy i wydatki gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii gmin (stan na koniec 2017 r.)

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 wpływy pokrywają saldo to wyniosło minus 1885 zł, w innych gminach miejskich – minus 438 zł, w gminach miejsko-wiejskich – minus 705 zł oraz w gminach wiejskich – minus 716 zł, przy średniej dla Polski w wysokości minus 1054 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. Na tej podstawie zaprezentowanych danych można wysnuć wniosek, że zarówno pozyskiwanie środków, jak i ponoszenie wydatków wskutek uchwalenia planów miejscowych, jest znacznie rozciągnięte w czasie. Dane wydają się w przekonujący sposób ukazywać negatywne zjawisko wysokich kosztów w dużej części samorządów.

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 2017 r.)

Kategoria	Prognozowane (zł na 1 mieszkańca)			Zrealizowane (zł na 1 mieszkańca)		
	wpływy	wydatki	saldo	wpływy	wydatki	saldo
Miasta na prawach powiatu	2 050	3 934	-1 885	237	382	-145
Gminy miejskie	1 604	2 043	-438	653	737	-84
Gminy miejsko-wiejskie	1 479	2 184	-705	301	537	-237
Gminy wiejskie	1 090	1 806	-716	329	479	-150
Polska ogółem	1 574	2 628	-1 054	342	501	-158

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 trwałe i charakterystyczny jest ogólnie ujemny wynik skutków planów miejscowych (choć w czterech województwach, 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 naukowych¹⁹.

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 2016. 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 2016 o 6,5-11,5%.

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

¹⁹ Np. Cymerman R., Bajeroski T., Kryszk H., 2008, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wyd. EDUCATERRA Sp. z o.o., Olsztyn.; Czekieli-Świtalska E., 2005, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalenia*, *Przestrzeń i Forma*, 1, s. 87-92; Krajewska M., Grzesiak J., 2014, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako element gospodarowania przestrzenią: studium przypadku*, *Zarządzanie i Finanse*, 12, 4, s. 35-50; Krajewska M., 2017, *Wartość gruntu w procesie przekształcania przestrzeni*, Wydawnictwa Uczelniane Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego, Bydgoszcz; 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, Świetlik M., 2004, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Biblioteka Urbanisty, 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.

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.

4. STAN CYFRYZACJI LOKALNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

4.1. Cele i założenia

Głównym celem niniejszego rozdziału jest analiza i ocena stanu cyfryzacji gminnych aktów planowania przestrzennego. Rozdział bazuje 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).

W roku 2017 w ankiecie kierowanej do samorządów znaczącej zmianie uległy pytania dotyczące stanu informatyzacji dokumentów. Po pierwsze, zrezygnowano z pozyskiwania części informacji, tj. na temat udostępnianych usług i metadanych, co do których było bardzo wiele wątpliwości w poprzednich edycjach „Analiz...”. Po drugie, doprecyzowano niektóre sformułowania, co wydatnie pomogło w lepszej interpretacji danych. Podsumowując - zmiana ankiety pozwala w lepszym stopniu interpretować stan cyfryzacji dokumentów planistycznych, choć w stosunku do poprzednich lat ocena nie zawsze jest w pełni porównywalna.

4.2. Studia gminne

W roku 2017 liczba studiów gminnych z rysunkiem (zdefiniowany jako „rysunek prezentujący ustalenia studium, tj. kierunki i politykę przestrzenną”) wyniosła 2469 i było to praktycznie tyle samo, co w poprzednich latach (np. 2463 w 2015 r.) (tab. 4.1). Z tego gmin, w których dla rysunków studiów uikzp utworzono dane w formacie wektorowym (CAD lub GIS) z nadaną georeferencją było 478 (dla porównania w 2016 r. – 314, w 2014 r. – 246).

Z danych wynika, że najbardziej zaawansowane są prace w miastach na prawach powiatu, gdyż np. rysunków w wersji analogowej było tam tylko 3,0%, a pozostałe miały jakąkolwiek postać elektroniczną (tab. 4.2). Już 72,7% rysunków planów i danych przestrzennych na nich zawartych miało georeferencję, a 37,9% było w postaci GIS z georeferencją (rok 2015 – 65,7% posiadało georeferencję, ale nie wiadomo, czy są to porównywalne dane). Natomiast najgorzej sytuacja przedstawia się w gminach wiejskich: tam 34,6% dokumentów jest w postaci analogowej, a „dane GIS z georeferencją” posiada zaledwie 13,1% planów.

Tabela 4.1. Stan zaawansowania rozwiązań cyfrowych w studiach gminnych (techniczne rodzaje postaci rysunku przeznaczenia terenów, kierunków wykorzystania itp.).

Obszar	Rok	Liczba gmin z rysunkiem studium w postaci (A – nadana georeferencja, B – brak georeferencji)						
		GIS		CAD		grafika rastrowa lub wektorowa		analogowa
		A	B	A	B	A	B	B
Polska ogółem	2017	373	83	105	49	653	499	707
	2016*	314	130			625	566	833
Miasta na prawach powiatu	2017	25	2	9	2	14	12	2
	2016*	30	5			16	13	2
Gminy miejskie	2017	52	3	13	5	78	54	31
	2016*	47	9			76	61	44
Gminy miejsko-wiejskie	2017	93	24	32	12	198	121	139
	2016*	69	37			197	138	173
Gminy wiejskie	2017	203	54	51	30	363	312	535
	2016*	168	79			336	354	614
Dolnośląskie	2017	31	4	7	4	43	43	37
Kujawsko-Pomorskie		14	6	3	6	32	31	52
Lubelskie		14	5	9	5	33	49	94
Lubuskie		8	6	4	0	23	21	20
Łódzkie		30	8	6	8	40	24	61
Małopolskie		27	9	8	5	58	30	44
Mazowieckie		55	11	25	8	54	54	106
Opolskie		7	3	4	3	22	16	16
Podkarpackie		32	5	4	1	42	28	47
Podlaskie		8	3	3	2	31	28	42
Pomorskie		22	3	4	0	57	24	13
Śląskie		38	7	7	2	37	41	35
Świętokrzyskie		26	2	2	2	16	24	30
Warmińsko-Mazurskie		12	6	6	2	43	24	23
Wielkopolskie		30	1	6	1	83	41	64
Zachodniopomorskie		19	4	7	0	39	21	23

* w 2016 r. GIS i CAD razem.

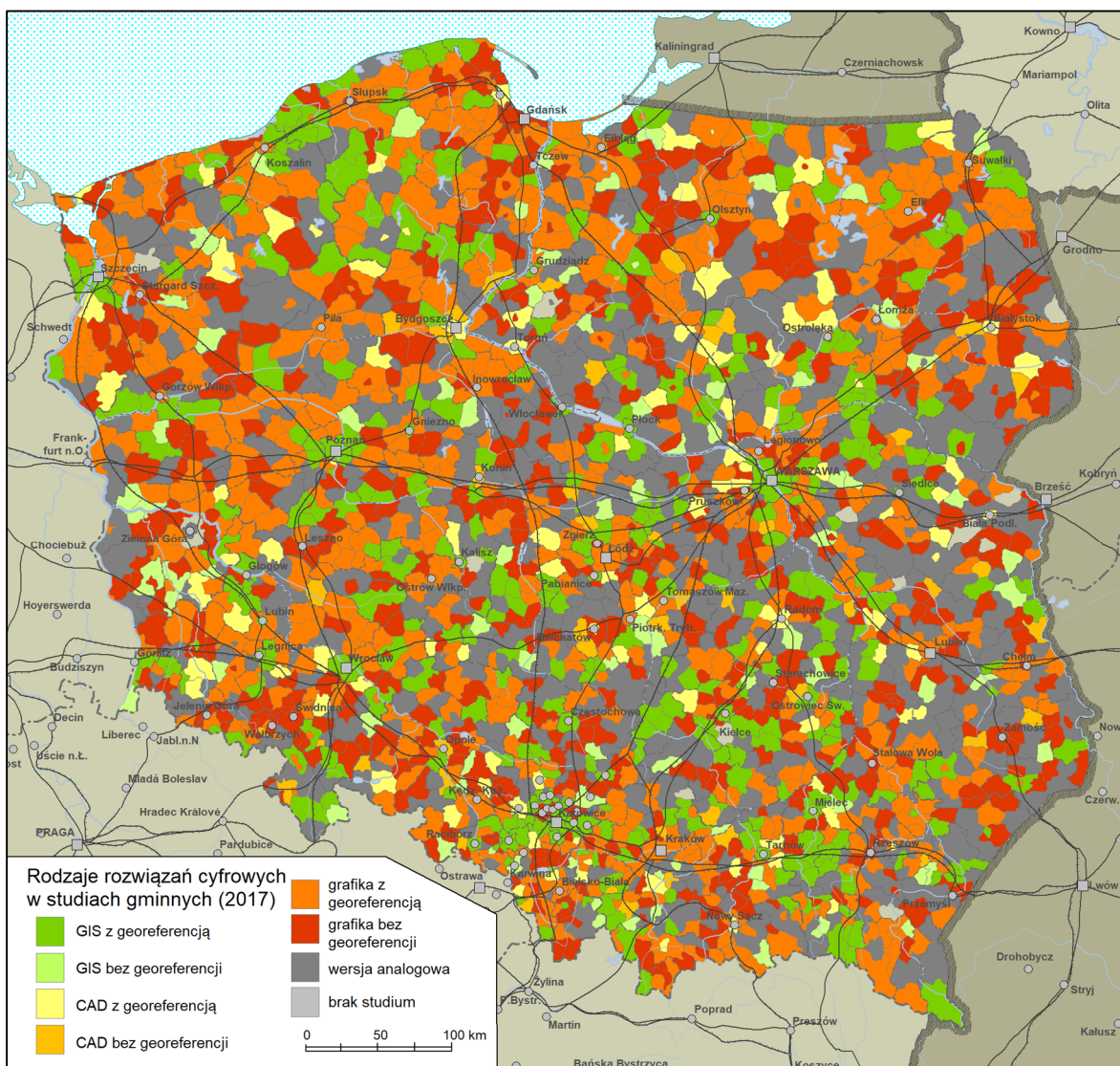
W podziale na województwa, najwyższe wskaźniki udziału najlepszych rozwiązań cyfrowych (dane GIS z georeferencją) dotyczyły województwa świętokrzyskiego (25,5%), śląskiego (22,8%) i podkarpackiego (20,1%). Jeśli przyjąć bardzo optymistyczną interpretację i za ‘poprawne’ rozwiązania cyfrowe uznać „GIS i CAD z georeferencją”, najlepsze okażą się województwa świętokrzyskie, śląskie i mazowieckie (25-28%). Na drugim biegunie są województwa podlaskie, lubelskie i kujawsko-pomorskie, w których opisywane wskaźniki są na dwu-trzykrotnie niższym poziomie. Jeśli chodzi o dokładniejsze zróżnicowania przestrzenne, to na mapie kraju nie widać wyraźniejszych prawidłowości (ryc. 4.1). Jedynie wschodnia część kraju jawi się jako obszar o nieco większym nasyceniu rysunkami studium w wersji analogowej.

Tabela 4.2. Wskaźniki zaawansowania rozwiązań cyfrowych w studiach gminnych.

Obszar	Rok	Liczba dokumentów ogółem	Udziały rysunków (%)			
			nieanalizowanych	z georeferencją		
				ogółem	GIS i CAD	GIS
Polska ogółem	2017	2 469	71,4	45,8	19,4	15,1
	2016*	2 468	66,2	38,0	12,7	
Miasta na prawach powiatu	2017	66	97,0	72,7	51,5	37,9
	2016*	614	71,8	43,3	11,2	
Gminy miejskie	2017	236	86,9	60,6	27,5	22,0
	2016*	237	81,4	51,9	19,8	
Gminy miejsko-wiejskie	2017	619	77,5	52,2	20,2	15,0
	2016*	66	97,0	69,7	45,5	
Gminy wiejskie	2017	1 548	65,4	39,9	16,4	13,1
	2016*	1 551	60,4	32,5	10,8	
Dolnośląskie	2017	169	78,1	47,9	22,5	18,3
Kujawsko-Pomorskie		144	63,9	34,0	11,8	9,7
Lubelskie		209	55,0	26,8	11,0	6,7
Lubuskie		82	75,6	42,7	14,6	9,8
Łódzkie		177	65,5	42,9	20,3	16,9
Małopolskie		181	75,7	51,4	19,3	14,9
Mazowieckie		313	66,1	42,8	25,6	17,6
Opolskie		71	77,5	46,5	15,5	9,9
Podkarpackie		159	70,4	49,1	22,6	20,1
Podlaskie		117	64,1	35,9	9,4	6,8
Pomorskie		123	89,4	67,5	21,1	17,9
Śląskie		167	79,0	49,1	26,9	22,8
Świętokrzyskie		102	70,6	43,1	27,5	25,5
Warmińsko-Mazurskie		116	80,2	52,6	15,5	10,3
Wielkopolskie		226	71,7	52,7	15,9	13,3
Zachodniopomorskie		113	79,6	57,5	23,0	16,8

* w 2016 r. GIS i CAD razem.

Obowiązujące studia gminne w postaci wektorowej i posiadające georeferencję (zarówno w wersji GIS, jak i CAD), można identyfikować jako mające zwektoryzowany co najmniej zasięg planu. Spośród 478 takich dokumentów w całym kraju, tylko 172 miały zwektoryzowane wydzielania planistyczne (6,9% wszystkich gmin w Polsce), 359 – miało uruchomione usługi przeglądania (14,5%) a 181 – usługi pobierania (7,3%), prawdopodobnie WFS. Są to bardzo niskie wskaźniki. Na tle ogólnokrajowym znacznie lepiej wypadają miasta powiatowe, w których odpowiednie wskaźniki były ponaddwukrotnie lepsze (np. 36,4% rysunków miało zwektoryzowane wydzielania, a ponad połowa – granice). Ale nawet przy tych wskaźnikach, stan cyfryzacji dokumentów, jeśli chodzi o możliwości pełnego zastosowania analiz GIS uznać należy za niewystarczający. Tym bardziej, że znaczna część tych rozwiązań dla studiów uikzp istniała jeszcze przed wejściem w życie *Ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej* (190 – przed, 288 – po).



Ryc. 4.1. Charakterystyka studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod względem sposobów cyfryzacji głównego rysunku studium w 2017 r.

4.3. Plany miejscowe

W roku 2017 było 32257 rysunków planów miejscowych w postaci elektronicznej z nadaną georeferencją, co dawało 62,6% wszystkich dokumentów (tab. 4.3) (w roku 2015 wskaźnik ten wyniósł 48,7%). Udział planów, dla których utworzono rysunki w postaci elektronicznej wyniósł 80,8% (względem 72,6% w 2015 r.) (tab. 4.4). A zatem w ciągu dwóch lat nastąpił wzrost o nieco ponad 8 punktów procentowych, czyli wolniej, niż np. w latach 2014-2015 (w ciągu jednego roku osiągnięto około 7 p.p.).

Tabela 4.3. Stan zaawansowania rozwiązań cyfrowych w planach miejscowych (techniczne rodzaje postaci rysunku przeznaczenia terenów, kierunków wykorzystania itp.) według liczby dokumentów.

Obszar	Rok	Liczba gmin z rysunkiem planu w postaci (A – nadana georeferencja, B – brak georeferencji)						
		GIS		CAD		grafika rastrowa lub wektorowa		analogowa
		A	B	A	B	A	B	B
Polska ogółem	2017	16 754	1 214	3 322	1 488	12 181	6 711	9 891
	2016*	15 804	2 970			11 954	6 800	11 912
Miasta na prawach powiatu	2017	3 164	39	1 057	379	766	599	44
	2016*	3 699	567			752	534	168
Gminy miejskie	2017	2 394	49	563	143	1 767	793	319
	2016*	2 216	188			1 868	1 005	516
Gminy miejsko-wiejskie	2017	4 167	336	943	314	4 390	2 220	3 088
	2016*	4 244	720			4 150	2 061	3 626
Gminy wiejskie	2017	7 029	790	759	652	5 258	3 099	6 440
	2016*	5 645	1 495			5 184	3 200	7 602
Dolnośląskie	2017	1 563	157	265	231	1 561	1 508	951
Kujawsko-Pomorskie		751	52	382	223	653	357	1 224
Lubelskie		369	13	211	50	132	271	432
Lubuskie		368	22	110	18	348	386	349
Łódzkie		701	25	187	19	589	236	496
Małopolskie		717	164	221	42	640	149	620
Mazowieckie		1 576	147	338	124	944	574	1 074
Opolskie		308	88	122	80	318	133	156
Podkarpackie		1 537	86	52	196	965	314	822
Podlaskie		284	24	104	45	246	227	310
Pomorskie		2 600	1	228	85	1 494	792	432
Śląskie		965	152	368	44	718	482	508
Świętokrzyskie		243	5	51	33	120	155	147
Warmińsko-Mazurskie		927	117	242	70	539	249	469
Wielkopolskie		2 872	106	240	179	2 410	693	1 610
Zachodniopomorskie		973	55	201	49	504	185	291

* w 2016 r. GIS i CAD razem.

Najwyższy udział rysunków planów w postaci elektronicznej występował w miastach na prawach powiatu (99,3%) oraz w województwie pomorskim (92,3%) oraz zachodniopomorskim i opolskim (po 87,1%). Najniższy udział odnotowano w województwach lubelskim i kujawsko-pomorskim (ze wskaźnikiem w granicach 66-70%).

Wspomniane dwa północne województwa przodowały także, jeśli chodzi o rozwiązania CAD/GIS z georeferencją. Osiągnęły one bowiem 43-46% udziału w takich rozwiązaniach. Na drugim biegunie znalazły się ponownie województwa kujawsko-pomorskie i podlaskie.

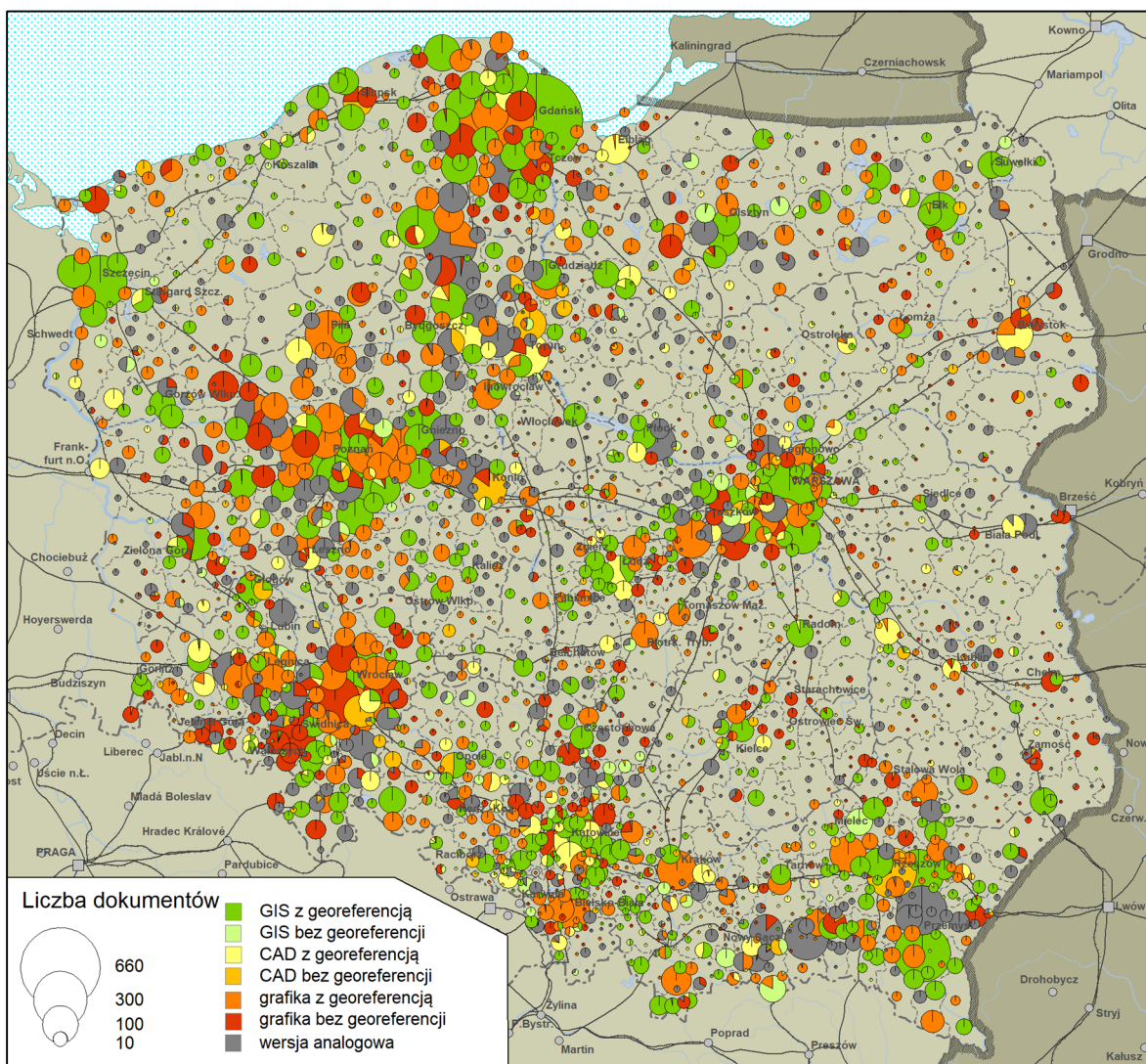
Na ryc. 4.2. przedstawiono formaty cyfrowych planów miejscowych występujące w gminach na terenie całego kraju. Występująca nieraz duża ich koncentracja (aglomeracja trójmiejska, warszawska i poznańska) świadczy o dużej liczbie stosowanych rozwiązań, ale nie przekłada się na wysoki odsetek obszarów w regionach. I odwrotnie, stosunkowo małe, wręcz niewidoczne koła na obszarze województwa lubelskiego nie świadczą o

zastoju, ale wynikają jedynie z faktu, że duża część tamtejszych gmin sporządziła plany dla całej swej powierzchni.

Tabela 4.4. Wskaźniki zaawansowania rozwiązań cyfrowych w planach miejscowych według liczby dokumentów.

Obszar	Rok	Liczba dokumentów ogółem	Udziały rysunków (%)			
			nieanalogowych	z georeferencją		
				ogółem	GIS i CAD	GIS
Polska ogółem	2017	51 561	80,8	62,6	38,9	32,5
	2016*	49 440	75,9	56,1	32,0	
Miasta na prawach powiatu	2017	6 048	99,3	82,5	69,8	52,3
	2016*	5 720	97,1	77,8	64,7	
Gminy miejskie	2017	6 028	94,7	78,4	49,1	39,7
	2016*	5 793	91,1	70,5	38,3	
Gminy miejsko-wiejskie	2017	15 458	80,0	61,5	33,1	27,0
	2016*	14 801	75,5	56,7	28,7	
Gminy wiejskie	2017	24 027	73,2	54,3	32,4	29,3
	2016*	23 126	67,1	46,8	24,4	
Dolnośląskie	2017	6 236	84,7	54,3	29,3	25,1
Kujawsko-Pomorskie		3 642	66,4	49,0	31,1	20,6
Lubelskie		1 478	70,8	48,2	39,2	25,0
Lubuskie		1 601	78,2	51,6	29,9	23,0
Łódzkie		2 253	78,0	65,6	39,4	31,1
Małopolskie		2 553	75,7	61,8	36,7	28,1
Mazowieckie		4 777	77,5	59,8	40,1	33,0
Opolskie		1 205	87,1	62,1	35,7	25,6
Podkarpackie		3 972	79,3	64,3	40,0	38,7
Podlaskie		1 240	75,0	51,1	31,3	22,9
Pomorskie		5 632	92,3	76,7	50,2	46,2
Śląskie		3 237	84,3	63,4	41,2	29,8
Świętokrzyskie		754	80,5	54,9	39,0	32,2
Warmińsko-Mazurskie		2 613	82,1	65,4	44,7	35,5
Wielkopolskie		8 110	80,1	68,1	38,4	35,4
Zachodniopomorskie		2 258	87,1	74,3	52,0	43,1

* w 2016 r. GIS i CAD razem.



Ryc. 4.2. Charakterystyka planów miejscowych pod względem sposobów cyfryzacji rysunku planu w 2017 r.

Dlatego też w dalszej części zestawiono dostępne informacje o stanie cyfryzacji planów miejscowych według powierzchni (tab. 4.5). W całym kraju 30,4% powierzchni planów miało zwektoryzowany zasięg planu, a 17,1% – wydzielenia, dotyczące m.in. struktury przeznaczenia terenów. Biorąc pod uwagę, że pokrycie planistyczne wynosi tylko 30,5%, można łatwo obliczyć, że dla 9,3% powierzchni kraju posiadana jest zwektoryzowana informacja o zasięgach planów, w tym zaledwie dla 5,2% o wydzieleniach. Przy tym znacznie lepsza sytuacja charakteryzuje miasta na prawach powiatu, dla których istnieją dane o zasięgach dla 65,4% ich powierzchni, a najgorsza w gminach wiejskich (25,6%). Wśród województw najlepszym wskaźnikiem wyróżniają się województwa pomorskie, podkarpackie i zachodniopomorskie (powyżej 40%), a najgorszym – lubelskie, podlaskie i lubuskie (około 20%).

Tabela 4.5. Stan zaawansowania rozwiązań cyfrowych w planach miejscowych (techniczne rodzaje postaci rysunku przeznaczenia terenów, kierunków wykorzystania itp.) według powierzchni dokumentów.

Obszar	Powierzchnia planów miejscowych					
	ogółem		w tym w postaci GIS/CAD z georeferencją ze zwektoryzowanym(i)			
	tys. ha	% (pokrycie planistyczne)	zasięgiem planu		wydzieleniami planistycznymi	
			tys. ha	% planów	tys. ha	% planów
Polska ogółem	9 536	30,5	2 896	30,4	1 628	17,1
Miasta na pr. powiatu	353	47,3	230	65,4	204	57,9
Gminy miejskie	373	55,6	157	42,0	119	31,8
Gminy miejsko-wiejskie	2 818	27,1	977	34,7	525	18,6
Gminy wiejskie	5 991	30,8	1 531	25,6	780	13,0
Dolnośląskie	1 262	63,3	367	29,1	200	15,8
Kujawsko-Pomorskie	118	6,5	47	39,8	37	31,0
Lubelskie	1 425	56,7	284	20,0	167	11,7
Lubuskie	129	9,2	27	20,7	9	6,8
Łódzkie	596	32,7	140	23,5	87	14,5
Małopolskie	1 016	66,9	375	36,9	174	17,1
Mazowieckie	1 145	32,2	439	38,4	142	12,4
Opolskie	389	41,3	85	21,9	47	12,0
Podkarpackie	159	8,9	67	42,2	57	35,6
Podlaskie	339	16,8	69	20,4	38	11,1
Pomorskie	375	20,5	154	41,1	110	29,4
Śląskie	856	69,4	224	26,2	166	19,4
Świętokrzyskie	361	30,8	109	30,3	56	15,5
Warmińsko-Mazurskie	316	13,1	122	38,5	89	28,1
Wielkopolskie	608	20,4	195	32,1	129	21,3
Zachodniopomorskie	442	19,3	190	43,0	122	27,6

4.4. Podsumowanie

W przypadku studium gminnego ocena stanu wdrażania rozwiązań z zakresu cyfryzacji dokumentów jest negatywna. Na koniec 2017 r. tylko 15,1% rysunków było w postaci „GIS z georeferencją”, do czego można mieć zaufanie jako pełnowartościowego systemu informacji przestrzennej. W ciągu roku wskaźnik ten wzrósł zaledwie z poziomu 12,7% (czyli o 2,4 punktu procentowego).

Nawet gdyby przyjąć, że wszystkie rozwiązania GIS (z georeferencją i bez) oraz CAD i graficzne (z georeferencją) można w jakiś sposób zakwalifikować jako spełniające warunki INSPIRE, to i tak otrzymany wskaźnik cyfryzacji nie przekroczy połowy udziału wszystkich dokumentów. Co więcej, utrzymuje się wysoka liczba rysunków studium w postaci wyłącznie analogowej (707 w 2017 r., czyli 28,6%). Wprawdzie liczba ta spadła w ciągu roku o 126, ale daje to zaledwie około 5 punktów procentowych, co nie jest z pewnością tempem zadowalającym.

W przypadku planów miejscowych ocena stanu cyfryzacji planowania przestrzennego w gminach jest również negatywna. Tylko dla 30,4% powierzchni planów zostały zwektoryzowane granice, a z tego w przypadku zaledwie 17,1% można dowiedzieć się o

wydziałeniach. Znacznie lepsze wskaźniki otrzyma się, gdy się weźmie pod uwagę liczbę dokumentów. Nie oddaje ona jednak rzeczywistych relacji przestrzennych, najbardziej istotnych pod kątem możliwości efektywnego wykorzystania, np. interoperacyjnego, w analizach geograficznych i zarządzaniu terytorialnym. W końcu roku 2017 już 16,8 tys. planów było w „georeferencyjnej” wersji GIS (czyli 1/3 wszystkich w Polsce), ale ich udział wzrósł zaledwie o 950. Problemem są najstarsze plany, które w większości są w postaci analogowej, a niekiedy graficznej. Ale nawet gdyby zakładać, że powierzchnia objęta planami „GIS z georeferencją i bez” oraz „CAD z georeferencją” odzwierciedla także strukturę powierzchni, to tak utworzony wskaźnik cyfryzacji osiąga zaledwie 41% (z grafiką ‘georeferencyjną’ daje to już 64,9%).

W sumie ucyfrowienie dokumentów planistycznych jest wciąż niewystarczające (np. liczba miejscowych planów ‘graficznych’ z nadaną georeferencją wzrosła w latach 2016-2017 o 227 dokumentów, a rysunków studium uikzp w tej postaci – o 65). Wskutek tego wciąż duża część wersji elektronicznych jest nieprzydatna dla efektywnego monitoringu planowania przestrzennego. Bardziej zaawansowane systemy opierające się na formatach wektorowych stanowią wciąż zaledwie kilkanaście, niekiedy tylko kilkadziesiąt procent rozwiązań.

Sytuacja w porównaniu z poprzednim opracowaniem na ten temat (według danych za rok 2015) poprawiła się tylko o kilka punktów procentowych. Tempo to jest wciąż zbyt wolne, zarówno z punktu widzenia wdrażania Dyrektywy INSPIRE, jak też wymogów cywilizacyjnych współczesnego świata.

W przyszłości wskazane byłoby dalsze doprecyzowanie ankiety PZP1. Warto wprowadzić pytanie o nazwę zastosowanego rozwiązania programistycznego w studium uikzp (będzie to zapewne jedna nazwa oprogramowania), jak i w planach (tu można dać wybór kilkunastu najważniejszych rozwiązań i ‘inne’). Wyjaśnienia wymagają też pytania dotyczące „zastosowań GIS bez georeferencji”. Przydatne byłoby podawanie dat (roku) utworzenia systemów GIS w studium uikzp oraz dostosowania zbiorów do wymogów rozporządzeń INSPIRE (w nowszych studiach uikzp może to być ten sam rok)²⁰.

²⁰ Dla zbiorów danych przestrzennych od 2013 r. obowiązkowo tworzone są metadane, które udostępniane są w formie usług CSW. Zarówno profil metadanych INSPIRE, jak również profil metadanych zagospodarowania przestrzennego obliguje do wprowadzenia informacji o formacie pliku. W roku 2018 sprawozdano z 24 188 zbiorów, dla których opracowano metadane (za 2017 r.).

5. 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 2017 r. około połowy dokumentów było aktualizowane (w Polsce – około 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 11% 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.). Tylko częściowym optymizmem napawa fakt, że wskaźnik ten od 2010 r., kiedy osiągnął najwyższą odnotowaną wartość (14,2%) spadł o trzy punkty procentowe, gdyż jest wciąż co najmniej pięciokrotnie zawyżony. 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 2017 r. w Polsce było 51,6 tys. planów o powierzchni 9,6 mln ha, czyli 30,5% powierzchni kraju. Oznacza to wzrost w stosunku do 2004 roku zaledwie o 13,2 punktu procentowego (p.p.). 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 przyspieszenie prac planistycznych, ale wciąż efekty tych prac w stosunku do zapotrzebowania są nadal niezadowalające. Tylko nieliczne większe miasta i ich strefy podmiejskie mają wskaźnik pokrycia planistycznego powyżej 50%. Najgorsza sytuacja występuje tradycyjnie w tych samych regionach, tj. w województwie kujawsko-pomorskim, podkarpackim i lubuskim, w których pokrycie planistyczne nie przekracza 10%. Od około pięciu 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 20,5% powierzchni planów oraz 5,9% powierzchni kraju; łącznie 1874 tys. ha, w tym pod zabudowę jednorodziną – 1188 tys. ha, pod zabudowę wielorodzinną – 112 tys. ha). Należy zatem uznać, że plany w dużej części mają wadliwą strukturę przeznaczenia terenów i przyczyniają się do rozpraszania zabudowy. W poprzednich „Analizach” wskazywano, że w kraju jest kilkaset gmin, w których podaż gruntów budowlanych w planach miejscowych jest wielokrotnie większa, niż aktualne zaludnienie gminy.

Nadpodaż gruntów budowlanych, zarówno w planach miejscowych, jak i studiach gminnych jest najważniejszą przyczyną rozpraszania zabudowy, a tym samym generowania wyższych kosztów obsługi i chaosu przestrzennego. Opublikowany w ostatnim czasie raport wieloosobowego zespołu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN (w którym wykorzystano bardzo wiele danych i zestawień z niniejszych „Analiz...”) straty w Polsce z tego tytułu szacuje na 84 mld zł rocznie (Kowalewski i in. 2018).

Plany miejscowe w trakcie sporządzania. W końcu 2017 r. odnotowano 9,2 tys. takich dokumentów, a powierzchnia, którą zajmowały, wyniosła 2,1 mln ha, czyli 6,6% powierzchni kraju (jednak połowa z tego dotyczyła obszarów już pokrytych planem). Szczególnie korzystny jest utrzymujący się od kilku lat stosunkowo wysoki odsetek powierzchni gmin-miast na prawach powiatu objętych projektowanymi planami (19,6%, niestety od kilku lat ze spadkową tendencją, z wyhamowaniem w ostatnich kilku latach). 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 – 48% w 2017 r., od kilku lat z tendencją rosnącą).

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Po długookresowym spadku (2004-2015), od dwóch lat (2016-2017) notuje się wzrost, w tym w zakresie budownictwa jednorodzinne. W roku 2017 było 22,7 tys. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 132,5 tys. decyzji o warunkach zabudowy. Z tego 65% przypadło na indywidualną zabudowę jednorodziną. Łącznie od 2003 r. w Polsce wydano już ponad 2 mln decyzji o warunkach zabudowy, z tego tylko około 5% były decyzjami odmownymi. Ponadto kolejny raz potwierdzono wiedzę o małej przeciętnej powierzchni działek, których dotyczą decyzje lokalizacyjne, zwłaszcza o warunkach zabudowy (około 0,5 ha), ale także istnieniu stosunkowo pokażnej liczby wielkich inwestycji, których lokalizacja obejmuje duże obszary.

Finansowe skutki planów miejscowych. Prognozowane dochody na koniec 2017 r. wyniosły 60,5 mld zł, prognozowane wydatki – 101,0 mld zł, zrealizowane dochody – 13,2 mld zł, zrealizowane wydatki – 19,2 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 trwałe 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.

INSPIRE. Ocena stanu cyfryzacji planowania przestrzennego w gminach jest wciąż negatywna. Ucyfrowienie dokumentów planistycznych jest niewystarczające i poszło w złym kierunku, wskutek czego pewna część wersji elektronicznych jest nieprzydatna dla efektywnego monitoringu planowania przestrzennego. W końcu 2017 r. tylko 15,1% rysunków było w postaci „GIS z referencją”, do czego można mieć zaufanie jako pełnowartościowego systemu informacji przestrzennej. W ciągu roku wskaźnik ten wzrósł z poziomu 12,7% (czyli zaledwie o 2,4 punktu procentowego). Z pewnym prawdopodobieństwem doliczyć do tego należy rozwiązania „CAD z georeferencją” i „GIS bez georeferencji” (daje to już 30,4% powierzchni planów, ale tylko 17,1% z wydzieleniami rysunków). W tym drugim przypadku trudno bowiem sobie wyobrazić, jakie to mogą być rozwiązania – chyba że chodzi o zastosowanie tzw. lokalnych układów współrzędnych, uniemożliwiających kompatybilność z innymi systemami geoinformatycznymi. Trudno jest natomiast zaliczyć tutaj inne rozwiązania „z georeferencją”, bowiem programy graficzne nie dysponują interfejsem do lokalizacji geograficznej.

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). Dane udostępnione przez jedną z największych firm działających na rynku i dotyczące około 30% planów miejscowych wskazują bowiem, że występuje olbrzymie rozdrobienie oraz powszechne jest obejmowanie planami miejscowymi wyłącznie powierzchni inwestycyjnych, bez powiązania z otoczeniem (Izdebski i in. 2018).

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, np. poprzez Bank Danych Lokalnych i portal geostatystyczny.

Podsumowanie. Badania niezmiennie 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, z pewnym uproszczeniem samej ankiety. Wynika to z faktu, że dane te są pod względem opracowania bardzo czasochłonne dla samorządów i zgłaszanych jest stosunkowo dużo problemów.

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 2017 r. potwierdzają obserwowane w ostatnich latach tendencje, świadczące o stagnacji prac planistycznych. Następuje to przy równoczesnym wzroście 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 (około 1/3) jest aktualizowana. Natomiast plany miejscowe uchwalane są dla coraz mniejszych powierzchni i coraz wolniej. Nastąpił też wzrost liczby wydawanych decyzji lokalizacyjnych. Realne są bardzo poważne zagrożenia wynikające z nadmiernych kosztów wskutek uchwalenia planów miejscowych.

Dodatkowe prace. W świetle przeprowadzonych analiz, korzystne byłoby przygotowanie się do następujących badań:

1. Związanych ze strukturą przeznaczenia terenów dokumentów w stosunku do istniejącego zagospodarowania przestrzennego i pokrycia terenu.
2. Pokazujących rzeczywiste kształty i wielkości planów miejscowych w terenie, w tym w nawiązaniu do „całości funkcjonalnych”, które te plany powinny obejmować.
3. Lokalizacji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (zwłaszcza WZ), w tym w kontekście w stosunku do pokrycia planistycznego, istniejącej zabudowy, uzbrojenia, odległości od usług, itp.

4. Kosztów chaosu przestrzennego w szczegółowej skali (w skali kraju w Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju został opracowany odpowiedni raport, zob. Kowalewski i in. 2018).
5. Wpływu tzw. specustawy mieszkaniowej.

Literatura cytowana oraz spis ważniejszych publikacji opracowanych na podstawie „Raportów...” i „Analiz...” (2005-2018)

- 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., Bajeroski 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.
- Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kurza M., 2018, *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 2, 1, s. 331-347.
- 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, *Ekspercki projekt 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.

- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym. T. 1-3*, Studia KPZK PAN, 182, Warszawa.
- Koziński J., 2012, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty urbanistyczne i ekonomiczne*, <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/doktryna%20swobody%20budowlanej-%20aspekty%20ekonomiczne.pdf>.
- Krajewska M., 2017, *Wartość gruntu w procesie przekształcania przestrzeni*, Wydawnictwa Uczelniane Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego, Bydgoszcz.
- Krajewska M., Grzesiak J., 2014, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako element gospodarowania przestrzenią: studium przypadku*, Zarządzanie i Finanse, 12, 4, s. 35-50.
- 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, *Żywiotowość 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., Deregowska 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, IGIPIZ 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, IGIPIZ 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.
- Śleszyński P., 2018, *Prognozowanie procesów demograficznych na potrzeby planowania przestrzennego. Przypadek gminy Konstancin-Jeziorna*, Mazowsze Studia Regionalne, 25, s. 13-27.
- Śleszyński P., 2018, *Potencjalne koszty odszkodowawcze związane z niewłaściwym planowaniem przestrzennym w gminach*, Studia KPZK PAN, 182, s. 404-424.
- Śleszyński P., 2018, *Wydatki związane z infrastrukturą techniczną*, Studia KPZK PAN, 182, s. 196-228.
- Śleszyński P., 2018, *Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, Studia KPZK PAN, 182, s. 29-80.
- Śleszyński P., Stępiak M., Mazurek D., 2018, *Oszacowanie skutków presji inwestycyjnej i nadpodaży gruntów budowlanych w strefie podmiejskiej Warszawy na przykładzie gmin pasma zachodniego*, Przegląd Geograficzny, 90, 2, s. 209-240.
- 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-Róžańska 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.