

# PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI

## 2. ANALIZA POKRYCIA PLANISTYCZNEGO KRAJU

### 2.1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studia gminne)

#### 2.1.1. Posiadane dokumenty przez gminy

W końcu 2007 r. niemal wszystkie gminy posiadały ważne studia gminne (tab. 2.1). Zaledwie w 8 samorządach nie podjęto dotąd żadnych prac. W porównaniu z poprzednim rokiem znacznie, bowiem o 30%, wzrosła liczba dokumentów aktualizowanych (do 617). W 2007 r. wszystkie miasta na prawach powiatu miały lub aktualizowały studium gminne, przy czym te ostatnie prace, podobnie jak rok wcześniej, dotyczyły ponad połowy jednostek (57%). Stan realizacji dokumentów w skali całego kraju należy zatem ocenić, podobnie jak w poprzednich opracowaniach, za bardzo dobry. Dziwi jednak, że ciągle pozostaje kilka gmin wiejskich, które z nieznanymi

Tabela 2.1

Stan realizacji studiów gminnych w latach 2005-2007

Posiadanie studium gminnego	Razem				W tym miasta na prawach powiatu			
	2005	2006	2007		2005	2006	2007	
	liczba		%		liczba		%	
Tak	2 015	1 972	1831	74,1	36	30	28	43,1
Tak, ale dokument jest w trakcie zmiany	418	468	617	24,7	28	35	37	56,9
Nie, ale dokument jest sporządzany	31	26	22	0,9	1	0	0	0,0
Nie i dokument nie jest sporządzany	14	12	8	0,3	0	0	0	0,0
Razem	2 478	2 478	2478	100,0	65	65	65	100,0

Źródło: Opracowanie własne (tab. 2.1-2.17).

względów nie mają tego podstawowego dokumentu planistycznego (Borki, Drelów, Jeziorzany, Puchaczów, Rokitno, Rossosz, Sosnowka i Troszyn).

Nadal niewielka część studiów gminnych (10%) jest przygotowywana w wersji cyfrowej (chodzi o dokumentację geodezyjno-kartograficzną w postaci bazy danych). W 2007 r. tylko 248 gmin posiadało takie rozwiązania, podczas gdy rok i dwa lata wcześniej – odpowiednio 206 i 172. Za bardzo pozytywne trzeba odnotować, że dotyczy to wszystkich największych miast: Warszawy, Łodzi, Krakowa, Wrocławia, Poznania, Szczecina, Trójmiasta (Gdańsk, Gdynia, Sopot), Lublina i Bydgoszczy oraz dużej części ośrodków konurbacji górnośląskiej (w tym Katowic). Najwięcej nowoczesnych rozwiązań odnotowano w woj. mazowieckim (25) i śląskim (24 gminy). Koszty sporządzenia zmian w 2007 r. wyniosły 27,8 mln zł (2006 – 21,7 mln zł). Z tego tylko aktualizacja studium szczecińskiego pochłonęła 3,5 mln zł, a w 31 innych gminach koszty wyniosły co najmniej 100 tys. zł.

### 2.1.2. Wskazania studiów gminnych do objęcia planami miejscowymi

We wcześniejszych *Raportach o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach* (za 2006 i 2005 r.) wskazywano, że dane z ankiet, na podstawie których obliczano wskaźnik przewidywanego pokrycia gmin planami miejscowymi w studiach gminnych jest szacunkowy i wnioski z analiz mają charakter orientacyjny. Sytuacja ta powtarza się również w obecnej edycji opracowania.

Według zapisów studiów gminnych przewidywana powierzchnia gmin do objęcia planami miejscowymi zmieniła się w niewielkim stopniu (tab. 2.2). W 2007 r. plano-

Tabela 2.2

Wskazania studiów gminnych w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Powierzchnia ogółem tys. km <sup>2</sup>	312,7	312,7	312,7	7,0	7,0	7,0
w tym przewidziana do objęcia planami:						
wszystkimi tys. km <sup>2</sup>	83,0	83,7	76,0	1,7	1,2	1,4
% powierzchni kraju/miast na prawach powiatów obligatoryjnymi tys. km <sup>2</sup>	26,6	26,8	24,3	24,4	17,1	20,0
% powierzchni wszystkich planów	68,4	70,0	69,6	48,4	41,7	57,1
% powierzchni kraju/miast na prawach powiatów fakultatywnymi tys. km <sup>2</sup>	18,2	18,7	16,9	11,8	7,1	11,4
% powierzchni wszystkich planów	26,3	25,1	23,1	0,9	0,7	0,6
% powierzchni kraju/miast na prawach powiatów	31,6	30,0	30,4	51,6	58,3	42,9
	8,4	8,0	7,4	12,6	10,0	8,6

wano, że 24,3% powierzchni kraju powinno być objęte szczegółową dokumentacją, z czego 70% ma przypaść na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane na podstawie obowiązku planistycznego (plany „obowiązkowe”, inaczej „obligatoryjne”), a pozostała część – na fakultatywne. Jest to wprawdzie mniej, niż w roku poprzednim (26,5%), ale wskaźnik ten z pewnością jest zaniżony z powodu niepodania informacji przez część gmin. Na podstawie porównania odpowiedzi można szacować, że udział terenów przewidzianych do objęcia planami miejscowymi w studiach gminnych jest większy o co najmniej 1/3. Przy tym podobnie jak w latach ubiegłych, daje się obserwować bardzo duże zróżnicowanie regionalne i funkcjonalne. Nie nawiązuje ono do hierarchii administracyjnej, przykładowo bardzo często zdarza się, że położone peryferyjnie gminy wiejskie mają znacznie wyższe przewidywane udziały pokrycia planistycznego, niż duże miasta. Do takich regionów należy np. woj. lubelskie, w którym zresztą te wysokie przewidywania (zarówno w miastach, jak i na wsi) zostały zrealizowane i województwo na tle kraju ma najlepsze zaawansowanie prac planistycznych.

### 2.1.3. Tereny przewidziane pod funkcje mieszkaniowe

Badanie GUS po raz trzeci objęło zebranie danych nt. terenów przewidzianych pod funkcje mieszkaniowe według wskazań studium gminnego. Niestety analiza danych wskazuje, że nadal są one w dużym stopniu niepełne. Braki dotyczą m.in. tak dużych ośrodków, jak Łódź, Kraków, Lublin, Katowice (oraz wiele innych miast konurbacji), Białystok, Poznań. Spośród miast powyżej 200 tys. mieszkańców otrzymano natomiast dane dla Warszawy, gdzie powierzchnię przewidzianą pod zabudowę mieszkaniową oszacowano na 20,5 tys. ha, a także Wrocławia (9,5 tys. ha), Gdańska (8,1 tys. ha), Szczecina (4,9 tys. ha), Częstochowy (5,0 tys. ha) i Sosnowca (1,3 tys. ha).

Dlatego też przedstawione dane, podobnie jak w przypadku poprzedniej analizy, mają charakter bardzo orientacyjny (tab. 2.3). Z porównania z rokiem ubiegłym wynika, że powierzchnia przewidywana w studiach gminnych spadła z 7,8 na 6,9 tys. km<sup>2</sup>.

Tabela 2.3

Powierzchnie terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową według wskazań studiów gminnych w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Powierzchnia ogółem (km <sup>2</sup> )	8 188,1	7 942,2	6 917,5	452,7	687,3	729,3
% terenów przewidzianych w studium uwarunkowań do objęcia planami miejscowymi	9,9	9,5	9,1	26,6	57,3	52,1

Uwaga: brak danych dla 643 gmin.

Stanowi to ok. 2% powierzchni kraju, ale jest to wskaźnik z pewnością zaniżony, ze względu na relatywnie duże braki w odpowiedziach.

Na podstawie otrzymanych danych można powtórzyć wnioski z poprzednich analiz, że w porównaniu z obserwowanymi trendami demograficznymi, w tym migracyjnymi oraz w nawiązaniu do spodziewanego popytu mieszkaniowego, powierzchnia terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową w skali kraju lub poszczególnych kategorii administracyjnych gmin jest wystarczająca. Natomiast bardziej szczegółowe wnioski dotyczące konkretnych przypadków, np. największych ośrodków miejskich musiałyby być sformułowane po otrzymaniu bardziej wiarygodnych danych. Dotyczy to nie tylko wspomnianych miast na prawach powiatu, ale także stref podmiejskich najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów metropolitalnych.

#### **2.1.4. Pozostałe tereny o przewidywanych lub możliwych zmianach w użytkowaniu**

Otrzymane dane dotyczące przewidywanych wymaganych lub możliwych zmian w użytkowaniu gruntów, tj. wymagających zalesień oraz zmiany przeznaczenia z rolniczego na inne (tzw. odrolnień) i leśnego na nieleśne (tzw. wylesień lub odlesień), są znacznie bardziej wyczerpujące i wiarygodne od tych związanych z zabudową mieszkaniową (tab. 2.4). Według tych danych w porównaniu z poprzednim rokiem nieco wzrosła powierzchnia przewidywanych wylesień, a spadła odrolnień i zalesień. Wskaźnik przewidywanych odrolnień spadł o 70 km<sup>2</sup>. W poprzednim roku, na podstawie wzrostu tego wskaźnika (o 200 km<sup>2</sup> w stosunku do 2005 r.) wnioskowano o rosnącej presji inwestycyjnej.

Tabela 2.4

Powierzchnie terenów przewidzianych do zmiany użytkowania według wskazań studiów gminnych w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Powierzchnia terenów przewidziana do:						
odrolnienia km <sup>2</sup>	3 444	3 620	3 550	73	98	220
% powierzchni kraju/miast na prawach powiatu	1,1	1,2	1,1	1,0	1,4	3,1
odlesienia (wylesienia) km <sup>2</sup>	460,5	335,5	339,2	6,2	2,0	2,3
% powierzchni kraju/miast na prawach powiatu	0,15	0,11	0,11	0,09	0,03	0,03
zalesienia km <sup>2</sup>	5 462	5 553	5 223	43	36	32
% powierzchni kraju/miast na prawach powiatu	1,7	1,8	1,7	0,61	0,51	0,46

Uwaga: brak danych dla około 500 gmin.

W przypadku przewidywanych zalesień nastąpił spadek z 1,8 do 1,7% powierzchni kraju. Regionalnie wskaźnik ten jest bardzo zróżnicowany, jednak podobnie jak w poprzednich latach korzystnie nawiązuje do pożądaných prawidłowości. Większe zalesienia dotyczą obszarów ubogich w lasy, czyli np. środkowej Polski. Niestety, nadal nie przewiduje się zwiększenia lesistości na najszybciej rozwijających się obszarach metropolitalnych, w tym szczególnie warszawskim i górnośląskim. Negatywnym zjawiskiem jest wylesianie stref podmiejskich bez jednoczesnego zalesiania.

## 2.2. Obowiązujące plany miejscowe

### 2.2.1. Liczba i powierzchnia planów

Według danych GUS w końcu 2006 r. w Polsce plany miejscowe posiadały 2192 gminy (koniec 2006 – 2154 gminy, 2005 – 2105, 2004 – 2025), w których obowiązywało 37 071 planów, w tym 7806 opracowanych na podstawie *Ustawy z 2003 r.* (tab. 2.5). Plany sporządzane obowiązkowo stanowiły 16,0% (2006 – 18,2%). Wskaźnik ten w przypadku miast na prawach powiatu był niższy (15,5%). W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost liczby planów o ponad 5 tys., a w miastach powiatowych grodzkich – o ponad 200. Warto podkreślić, że wzrost w skali kraju

Tabela 2.5

Liczba i struktura obowiązujących planów miejscowych na podstawie obydwu ustaw w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Plany sporządzone na podstawie obydwu ustaw ogółem	29 642	31 620	37 071	2 788	3 084	3 306
Plany obligatoryjne na podstawie obu ustaw	5 133	5 785	5 928	508	527	512
Udział planów obligatoryjnych z obu ustaw	17,3	18,3	16,0	18,2	17,1	15,5
Plany sporządzone na podstawie <i>Ustawy z 1994 r.</i> ogółem	26 235	25 980	29 265	2 439	2 448	2 317
w tym obligatoryjne	4 480	4 767	4 524	457	435	359
udział obligatoryjnych (%)	17,1	18,3	15,5	18,7	17,8	15,5
Plany sporządzone na podstawie <i>Ustawy z 2003 r.</i> ogółem	3 407	5 640	7 806	349	636	989
w tym obligatoryjne	653	1 018	1 404	51	92	153
udział obligatoryjnych (%)	19,2	18,0	18,0	14,6	14,5	15,5

Powierzchnia kraju objęta obowiązującymi planami miejscowymi  
w latach 2005-2007

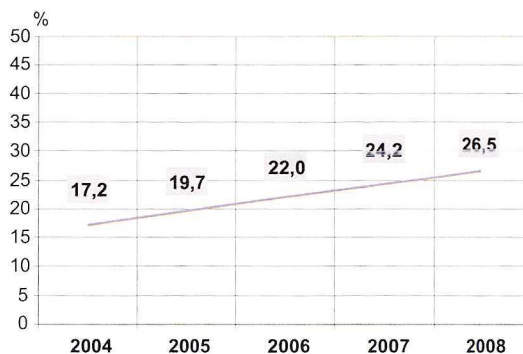
Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Powierzchnia kraju (tys. km <sup>2</sup> )	312,7	312,7	312,7	7,0	7,0	7,0
Powierzchnia objęta na podstawie obydwu ustaw ogółem (%)	19,7	22,0	24,2	21,2	27,8	31,7
w tym plany obowiązkowe (%)	6,8	7,9	8,5	5,2	7,0	9,4
Powierzchnia objęta na podstawie <i>Ustawy z 1994 r.</i> ogółem (%)	14,5	14,5	16,0	16,0	17,2	16,4
w tym plany obowiązkowe (%)	5,3	5,7	4,5	4,5	4,3	3,6
Powierzchnia objęta na podstawie <i>Ustawy z 2003 r.</i> ogółem (%)	5,2	7,6	9,3	5,2	10,5	15,3
w tym plany obowiązkowe (%)	1,4	2,3	2,9	0,7	2,6	5,8

w latach 2006-2007 był niemal dwukrotnie wyższy, niż w okresie 2005-2006 i czterokrotnie wyższy, niż w latach 2004-2005. Oznacza to kontynuację przyspieszenia uchwalania planów miejscowych pod względem ich liczby (powierzchnia, będąca ważniejszym wskaźnikiem została opisana dalej).

Większość planów została uchwalona na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.* W końcu 2007 r. plany obowiązujące na podstawie nowych przepisów stanowiły 21,1% łącznej ich liczby, podczas gdy rok wcześniej – 17,8%. Jednak wskutek sukcesywnego uchwalania planów, w przypadku których procedury administracyjne wszczęto przed wejściem w życie *Ustawy z 2003 r.*, ich liczba wzrosła do ponad 29 tys.

Najważniejszy wskaźnik, jakim jest udział powierzchni pokrytej obowiązującymi planami miejscowymi wyniósł 24,2% (tab. 2.6, ryc. 2.1). Oznacza to wzrost o 2,2 pkt proc., czyli porównywalnie do lat 2005-2006, kiedy nastąpiła zwyżka z 19,7 do 22,0%. Oznacza to dosyć stabilną kontynuację, ale można to oceniać w ten sposób, że przyrost powierzchni pokrytej planami, w skali kraju, jest niewystarczający. Jeśli zakładać utrzymanie tego tempa, to przykładowo na osiągnięcie wskaźnika 50% pokrycia kraju planami miejscowymi potrzeba 12 lat i to przy nierealistycznym założeniu, że plany nie będą ulegały dezaktualizacji<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Obecnie nie ma żadnych przepisów, które w bardziej ścisły sposób regulowałyby, czy dany plan jest aktualny czy nie. Można by to rozwiązać w bardzo prosty sposób, uzależniając konieczność aktualizacji plany od np. zmian demograficznych.



Ryc. 2.1. Przyrost powierzchni objętej obowiązującymi planami miejscowymi w latach 2004-2008 (na rycinie uwzględniono nowe dane, jakie pojawiły się już po realizacji projektu).

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 2.1.-2.7).

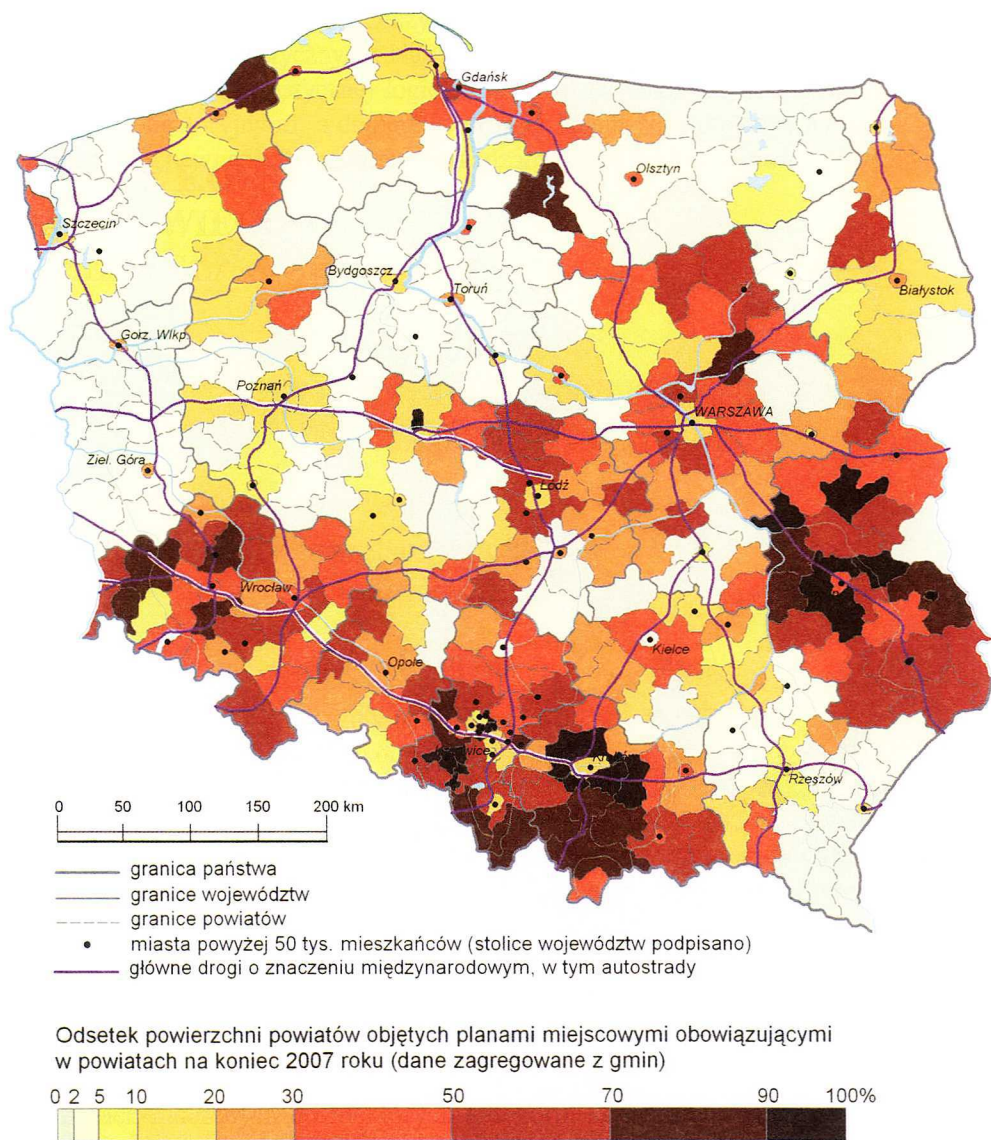
W przypadku analizy regionalnej utrwalają się zróżnicowania, obserwowane w poprzednich latach (ryc. 2.2.). Wynika to z tego, że przyrost powierzchni pokrytej planami jest relatywnie wolny. Najlepsze pokrycie cechuje południową i wschodnią część kraju. Pozytywne jest np. zadowalające pokrycie wzdłuż korytarza transportowego A4. Na obszarach północnych i zachodnich pokrycie jest zdecydowanie niższe. Nie można tego jednak usprawiedliwiać słabszym zaludnieniem i dużymi powierzchniami leśnymi, gdyż wskaźniki pokrycia są na bardzo niskim poziomie, w znacznej większości gmin poniżej 10%<sup>2</sup>. W skali całego kraju wskaźnik pokrycia planami miejscowymi jest rekompensowany sytuacją we wschodnich, południowych i środkowopolskich województwach (zwłaszcza w regionie lubelskim), gdzie duże obszarowo gminy wiejskie i miejsko-wiejskie są pokryte w całości szczegółowymi dokumentami planistycznymi.

W stosunku do 2006 r., w największym stopniu wzrosła powierzchnia objęta planami miejscowymi w następujących regionach:

- a) w województwach południowych, zwłaszcza w dolnośląskim i śląskim;
- b) w województwach północnych, zwłaszcza w pomorskim;
- c) w aglomeracji stołecznej;
- d) w niektórych innych regionach, np. północnym Mazowszu, Kielecczyźnie, południowym Podlasiu.

Ogólnie, byłyby to powód do pozytywnej oceny kierunków zaawansowania prac planistycznych, jest w tym jednak jeden niepokojący sygnał. Jeżeli bowiem weźmie się pod uwagę szczegółowe dane, to okaże się, że w pierwszych trzech wymienionych grupach regionalnych wystąpiło wprawdzie dosyć duże obszarowo zjawisko wzrostu pokrycia, ale przy względnie niewielkich wartościach. Z kolei na mniej zwartych, położonych peryferyjnie obszarach, mieliśmy do czynienia z przyrostem pokrycia na powierzchni całych gmin. Innymi słowy, tam gdzie brakowało, zostało dodane

<sup>2</sup> Na terenach należących do Lasów Państwowych, pokrycie planistyczne nie jest wymagane.



Ryc. 2.2. Pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi w powiatach w końcu 2007 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

w mniejszym stopniu, niż tam, gdzie nie było to aż tak potrzebne. Ostateczna interpretacja jest taka, że ponad dwuprocentowy (w pkt proc.) przyrost powierzchni pokrytej planami w Polsce nastąpił w dosyć istotnej mierze wskutek prac prowadzonych poza miejscami o intensywnym rozwoju.

Bardziej pozytywnych wniosków, i to podobnie jak w roku ubiegłym, dostarcza analiza pokrycia powierzchni najważniejszych ośrodków miejskich, czyli miast na prawach powiatu. W ciągu roku wskaźnik pokrycia obowiązującymi planami miejscowymi wzrósł do 31,7% ich powierzchni (2006 – 27,8%, 2005 – 21,2%). Jest to tempo nieco niższe, niż w latach ubiegłych, ale jednocześnie nadal wyższe od przeciętnej w kraju.

W pozostałych kategoriach administracyjnych gmin sytuacja była zróżnicowana, jednak także mamy do czynienia z pewnym postępowaniem. W gminach miejskich (liczonych bez miast powiatowych) wskaźnik pokrycia osiągnął 41,8% (rok wcześniej 39,1%), w miejsko-wiejskich – 19,1% (18,2%), a w wiejskich – 25,8% (23,1%) – tab. 2.6. Ogólnie, zatem, tylko do pewnego stopnia istnieje korzystna prawidłowość w pokryciu planistycznym. Niemniej trzeba odnotować, że ponad 2/5 powierzchni większych miast jest pokrytych obowiązującymi planami miejscowymi, co jest bardzo korzystne. Najlepsza pod tym względem sytuacja występuje w woj. lubelskim, opolskim, warmińsko-mazurskim, a najgorsza – w woj. świętokrzyskim (tab. 2.7).

W strukturze powierzchniowej planów nie odnotowano większych zmian (tab. 2.8). Udział powierzchni obligatoryjnej (tj. w planach sporządzanych w ten sposób) spadł nieznacznie, z 36,1 do 35,2%. Co oczywiste, wskutek wycofywania i zastępowania ich nowszymi, spadła nieco powierzchnia planów uchwalonych na podstawie *Ustawy z 1994 r.*

Tabela 2.7

Pokrycie planistyczne według województw i kategorii administracyjnych gmin

Województwo	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
Dolnośląskie	23,9	39,3	50,5	40,9	44,6
Kujawsko-Pomorskie	24,2	36,8	1,3	1,7	2,4
Lubelskie	55,8	50,3	66,8	58,5	59,3
Lubuskie	27,0	36,0	3,1	1,3	3,0
Łódzkie	18,8	30,9	28,7	28,7	28,5
Małopolskie	17,9	46,8	43,5	69,2	60,1
Mazowieckie	19,3	35,0	28,8	26,8	27,2
Opolskie	24,8	100,0	25,4	33,0	29,7
Podkarpackie	16,5	16,7	12,9	4,1	6,8
Podlaskie	16,0	37,2	20,9	10,8	13,5
Pomorskie	41,8	29,5	7,5	11,9	12,2
Śląskie	47,0	51,6	43,5	59,4	53,7
Świętokrzyskie	3,3	8,1	11,4	19,7	16,6
Warmińsko-Mazurskie	43,1	66,9	7,6	12,6	11,4
Wielkopolskie	29,9	47,9	10,6	12,5	12,2
Zachodniopomorskie	29,8	53,5	7,8	18,6	13,3
Razem	31,6	41,8	19,1	25,8	24,2

Tabela 2.8

Struktura powierzchni obowiązujących planów miejscowych  
na podstawie obydwu ustaw w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Plany sporządzone na podstawie obydwu ustaw ogółem (km <sup>2</sup> )	61 677	68 915	75 570	1 487	1 943	2 222
Plany obligatoryjne na podstawie obu ustaw (km <sup>2</sup> )	21 125	24 866	26 609	362	488	661
Udział planów obligatoryjnych z obu ustaw (%)	34,2	36,1	35,2	24,3	25,1	29,7
Plany sporządzone na podstawie <i>Ustawy z 1994 r.</i> ogółem (km <sup>2</sup> )	45 358	45 225	46 365	1 119	1 204	1 150
w tym obligatoryjne (km <sup>2</sup> )	16 638	17 698	17 424	315	303	253
udział obligatoryjnych (%)	36,7	39,1	37,6	28,1	25,2	22,0
Plany sporządzone na podstawie <i>Ustawy z 2003 r.</i> ogółem (km <sup>2</sup> )	16 320	23 690	29 205	367	738	1 072
w tym obligatoryjne (km <sup>2</sup> )	4 487	7 168	9 185	47	185	408
udział obligatoryjnych (%)	27,5	30,3	31,4	12,8	25,1	38,1

Tabela 2.9

Przeciętna powierzchnia obowiązujących planów miejscowych w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Na podstawie obydwu ustaw ogółem (ha)	208,1	217,9	203,9	53,3	63,0	67,2
w tym plany obowiązkowe (ha)	411,6	429,8	448,9	71,3	92,6	129,1
Na podstawie <i>Ustawy z 1994 r.</i> ogółem (ha)	172,9	174,1	158,4	45,9	49,2	49,6
w tym plany obowiązkowe (ha)	371,4	371,3	385,1	68,9	69,7	70,5
Na podstawie <i>Ustawy z 2003 r.</i> ogółem (ha)	479,0	420,0	374,1	105,2	116,0	108,4
w tym plany obowiązkowe (ha)	687,1	704,1	654,2	92,1	201,1	266,7

W 2007 r. odnotowano zmniejszenie przeciętnej powierzchni uchwalanego planu miejscowego. Były to jednak małe zmiany – dla wszystkich rodzajów planów i kategorii gmin z 218 do 204 ha (tab. 2.9). Większe rozpiętości dotyczyły miast na prawach powiatu, gdzie wskaźnik ten podobnie jak rok wcześniej, wzrósł, tym razem z 63 do 67 ha. Inaczej, niż w okresie poprzednim, nastąpiło zmniejszenie średniej powierzchni planu w powiatach. Zatem nie jest to zjawisko korzystne.

### 2.2.2. Tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową

Podobnie jak w przypadku studiów gminnych, dane dotyczące szczegółowej zawartości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są w znacznej części niepełne. Sytuacja taka utrzymuje się przy tym od początków badania statystycznego, jakkolwiek stopień tej niepełności sukcesywnie, choć bardzo powoli, się zmniejsza.

Na podstawie informacji z ok. 3/4 gmin, w planach miejscowych zagwarantowano 5835 km<sup>2</sup> powierzchni pod zabudowę mieszkaniową. Bardzo pozytywne jest to, że terenów mieszkaniowych przybyło również w największych ośrodkach. Jak wskazują szczegółowe analizy, jest to związane nie tylko z uchwalaniem nowych planów, ale również z uzupełnianiem danych źródłowych. Szczególnie wysoki jest wzrost powierzchni przewidzianej pod zabudowę mieszkaniową w miastach na prawach powiatu, gdzie wartości zwyżkowały do 441 km<sup>2</sup>.

Wysoka dynamika przeznaczenia terenów w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową oznacza szybką realizację postanowień zawartych w studiach gminnych, ale zachodzi to szybciej w mniejszych ośrodkach (tab. 2.10). Realizacja zapisów przewidzianych w studiach uikzp (stosunek pokrycia „wykonanego” do planowanego) wzrosła w skali całego kraju do ponad 84%. Warto zwrócić uwagę, że wskaźnik ten ulega dużym wahaniom w poszczególnych latach, co oznacza nie tylko

Tabela 2.10

Tereny przewidziane pod zabudowę mieszkaniową w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Według studiów gminnych (km <sup>2</sup> )	8 188	7 942	6 917	453	687	729
Według obowiązujących planów miejscowych (km <sup>2</sup> )	4 360	5 345	5 835	259	353	441
Wykonanie (relacja zapisu w planach miejscowych do studium gminnego) (%)	53,2	67,3	84,4	57,3	51,4	60,5
% powierzchni gmin (w planach miejscowych)	1,4	1,7	1,9	3,7	5,0	6,3

zmiany studiów gminnych i planów miejscowych oraz weryfikację danych uzyskiwanych z badania ankietowego, ale też i ogólną tendencję do wzrostu podaży gruntów.

### 2.2.3. Zmiany przeznaczenia terenów

Badania ankietowe przeprowadzone w gminach wskazują, że na koniec 2007 r. w planach miejscowych przewidziano przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze w ilości 3549,6 km<sup>2</sup> (1,4%; 2006 – 3620,0 km<sup>2</sup>). Ten niewielki spadek wynika z weryfikacji materiału źródłowego, gdyż w poprzednich latach sugerowano wątpliwości w tym zakresie, polegające np. na błędnych wpisach. Jednocześnie w ciągu jednego roku nastąpił wysoki, bowiem dwukrotny wzrost powierzchni terenów przewidzianych do odrolnienia w miastach powiatowych (z 97,6 do 219,9 km<sup>2</sup>). Zestawiając te dane z tym, że w miastach tych istnieją duże rezerwy w postaci użytków rolnych w granicach administracyjnych miast, nie są to wartości wysokie. Dlatego też warto w tym miejscu odnieść się do ustawowej zmiany przeznaczenia gruntów w miastach<sup>3</sup>, która w świetle przedstawionych danych otrzymuje kolejny argument przeciwny (tab. 2.11.).

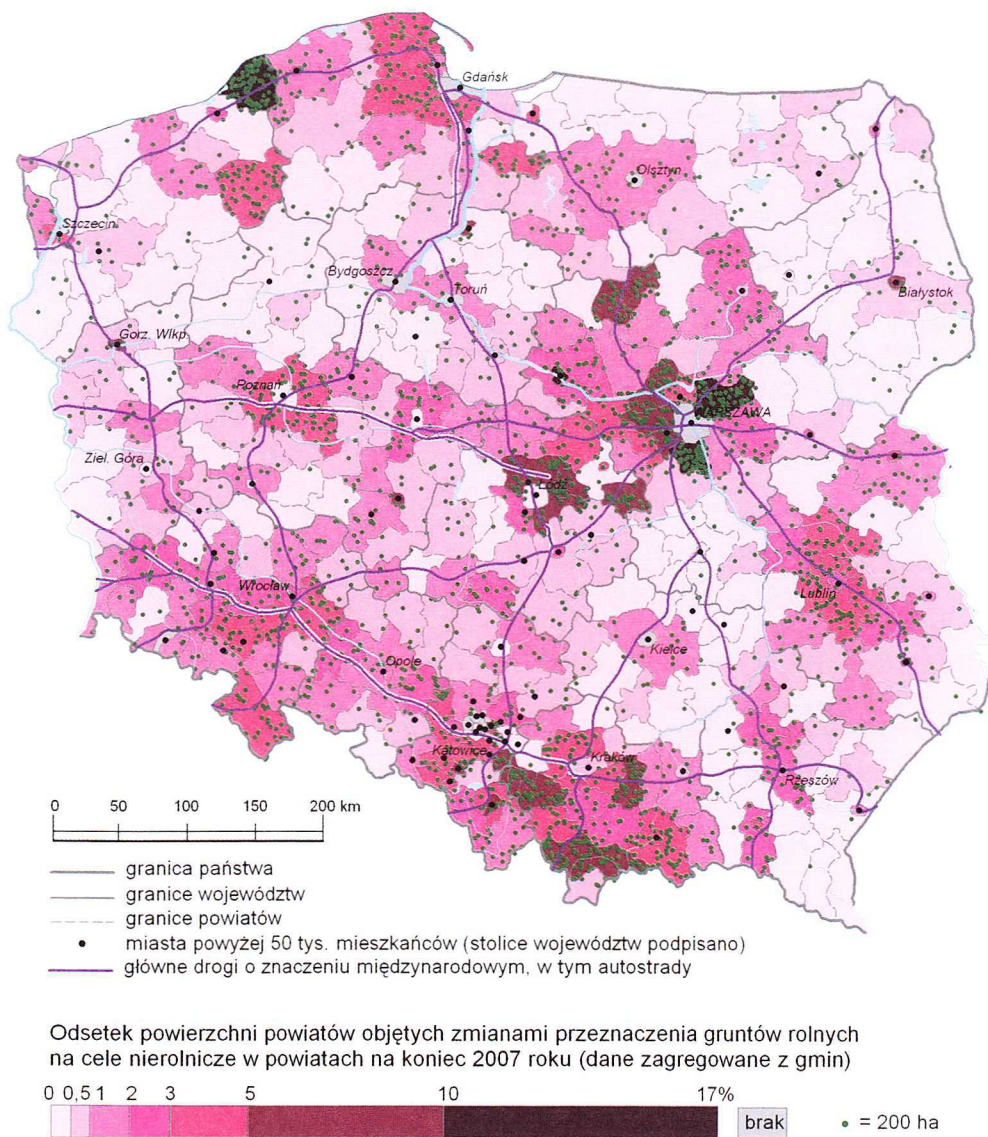
Tabela 2.11

Zmiany przeznaczenia terenów w planach miejscowych w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<b>Odrolnienia</b>						
zapis w studium uwarunkowań (km <sup>2</sup> )	3 444,0	3 620,0	3 549,6	73,0	97,6	219,9
zapis w planach miejscowych (km <sup>2</sup> )	3 214,0	3 915,2	4 294,1	102,0	117,0	135,0
% realizacji zapisu w studium gminnym	93,3	108,2	121,0	140,1	119,8	61,4
% powierzchni kraju	1,0	1,2	1,4	1,5	1,7	1,9
<b>Wylesienia (odlesienia)</b>						
zapis w studiach gminnych (km <sup>2</sup> )	487,4	335,5	339,2	6,2	19,7	22,7
zapis w mpzp (km <sup>2</sup> )	218,6	240,6	256,4	9,2	12,3	12,8
% realizacji zapisu w studiach gminnych	44,9	71,7	75,6	147,7	62,5	56,2
% powierzchni kraju	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
<b>Zalesienia</b>						
zapis w studiach gminnych (km <sup>2</sup> )	5 462,1	5 553,5	5 223,3	43,1	36,7	31,7
zapis w mpzp (km <sup>2</sup> )	2 700,4	3 203,3	3 562,6	15,8	32,6	35,5
% realizacji zapisu w studiach gminnych	49,4	57,7	68,2	36,7	88,7	111,9
% powierzchni kraju	0,9	1,0	1,1	0,2	0,5	0,5

<sup>3</sup> Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2008 r., nr 237, poz. 1657).

W przypadku odlesień sytuacja była ustabilizowana, bowiem odnotowano niewielki przyrost przeznaczanej powierzchni z 335,5 do 339,2 km<sup>2</sup> w skali całego kraju. W poprzednim badaniu odnotowano znaczny spadek wartości w stosunku do 2005 r., co oznacza, że do danych można podchodzić z coraz większym, choć nadal nie stuprocentowym zaufaniem.



Ryc. 2.3. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w powiatach w końcu w 2007 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

Podobnie jak w poprzednich *Raportach o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach*, trzeba zwrócić uwagę na porównanie zapisów planów miejscowych w stosunku do przewidywań w studiach gminnych. Sytuacja, w której zapisy w planach mają wartości wyższe, niż w studiach gminnych, jest charakterystyczna dla dużej części gmin. W całym kraju poziom odrołnień w planach miejscowych przekroczył 120% zapisów ze studiów gminnych. Dane szczegółowe wskazują również na to, że presja inwestycyjna na obszarach zurbanizowanych, która wystąpiła w ostatnich latach, była większa od spodziewanej. Co ciekawe, w miastach na prawach powiatu wskaźnik realizacji odrołnień stopniowo spada, co oznacza weryfikację studiów gminnych.

Obraz kartograficzny po raz kolejny potwierdza rosnącą presję inwestycyjną na obszarach najbardziej dynamicznie rozwijających się (ryc. 2.3). Szybsze tempo zmian przeznaczenia gruntów związane z działalnością człowieka (zamiana na nierolnicze, a w mniejszym stopniu na nieleśne) dotyczy obszarów rozwojowych. W szczególności można tutaj wymienić obszary metropolitalne, zwłaszcza warszawski oraz ośrodki regionalne, a ponadto niektóre części korytarzy transportowych, szczególnie wzdłuż obecnie budowanych i projektowanych autostrad.

### 2.3. Plany miejscowe w trakcie sporządzania

W końcu 2007 r. było 7216 planów miejscowych w trakcie sporządzania, podczas gdy rok wcześniej liczba ta wyniosła 6383 (tab. 2.12). Z tego jeszcze 328 dokumentów było sporządzanych na podstawie przepisów z 1994 r. Jednocześnie jest to liczba planów, których opracowanie trwa już ponad 4 lata. Liczba planów przygotowanych zgodnie z wymogami „starej” *Ustawy* systematycznie spada.

W porównaniu z 2006 r. liczba planów w trakcie sporządzania wzrosła dosyć istotnie, bowiem o 833 dokumenty. Co ważne, wzrasta ich liczba w niektórych największych ośrodkach, jednak w skali wszystkich powiatowych nie był to wzrost bardziej

Tabela 2.12

Liczba i struktura planów miejscowych w trakcie sporządzania w latach 2005-2007 w stosunku do postanowień studium gminnego

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Liczba projektowanych planów ogółem	6 617	6 383	7 216	1 349	1 493	1 518
w tym na podstawie <i>Ustawy z 1994 r.</i>	918	511	328	224	149	92
w tym na podstawie <i>Ustawy z 2003 r.</i>	5 699	5 872	6 888	1 125	1 344	1 426

istotny – o zaledwie 25. W miastach na prawach powiatu w końcu 2007 r. było opracowywanych 1518 planów.

Bardziej istotne od liczby planów są wskaźniki względne odnoszące się do powierzchni. Tutaj obszary objęte projektowanymi planami w skali całego kraju po raz kolejny się zmniejszyły, z 21,6 do 19,8 tys. km<sup>2</sup>, chociaż spadek ten był mniej widoczny, niż na podstawie poprzedniego badania (tab. 2.13, ryc. 2.4). Zatem przyrost liczby planów związany jest z ciągłym zmniejszaniem się ich średniej powierzchni. Można powtórzyć hipotezę z poprzedniego roku, że najprawdopodobniej w ostatnim czasie ożywienie gospodarcze i rosnąca presja inwestycyjna związana ze wzrostem cen nieruchomości spowodowała także nasilenie podejmowania decyzji o przystąpieniu do sporządzania planów miejscowych. W rezultacie poszukiwania miejsc mogących być potencjalnymi obszarami inwestycyjnymi ograniczały się do niewielkich, pod względem zajmowanej powierzchni, terenów.

O ile średnia powierzchnia planu w skali kraju znacznie się zmniejszyła, o tyle w przypadku największych ośrodków kolejny rok z rzędu została w zasadzie utrzymana. W miastach na prawach powiatu w końcu 2007 r. było to 1572 km<sup>2</sup>, a rok wcześniej – 1589 km<sup>2</sup>.

W rezultacie zróżnicowanej polityki planistycznej, w końcu 2007 r. 6,3% powierzchni kraju było objęte planami miejscowymi w trakcie sporządzania. Było to mniej niż rok wcześniej (6,9%), ale w największych ośrodkach, czyli miastach na prawach powiatu wskaźnik ten istotnie się nie zmienił (2007 – 22,7%, 2006 – 22,5%).

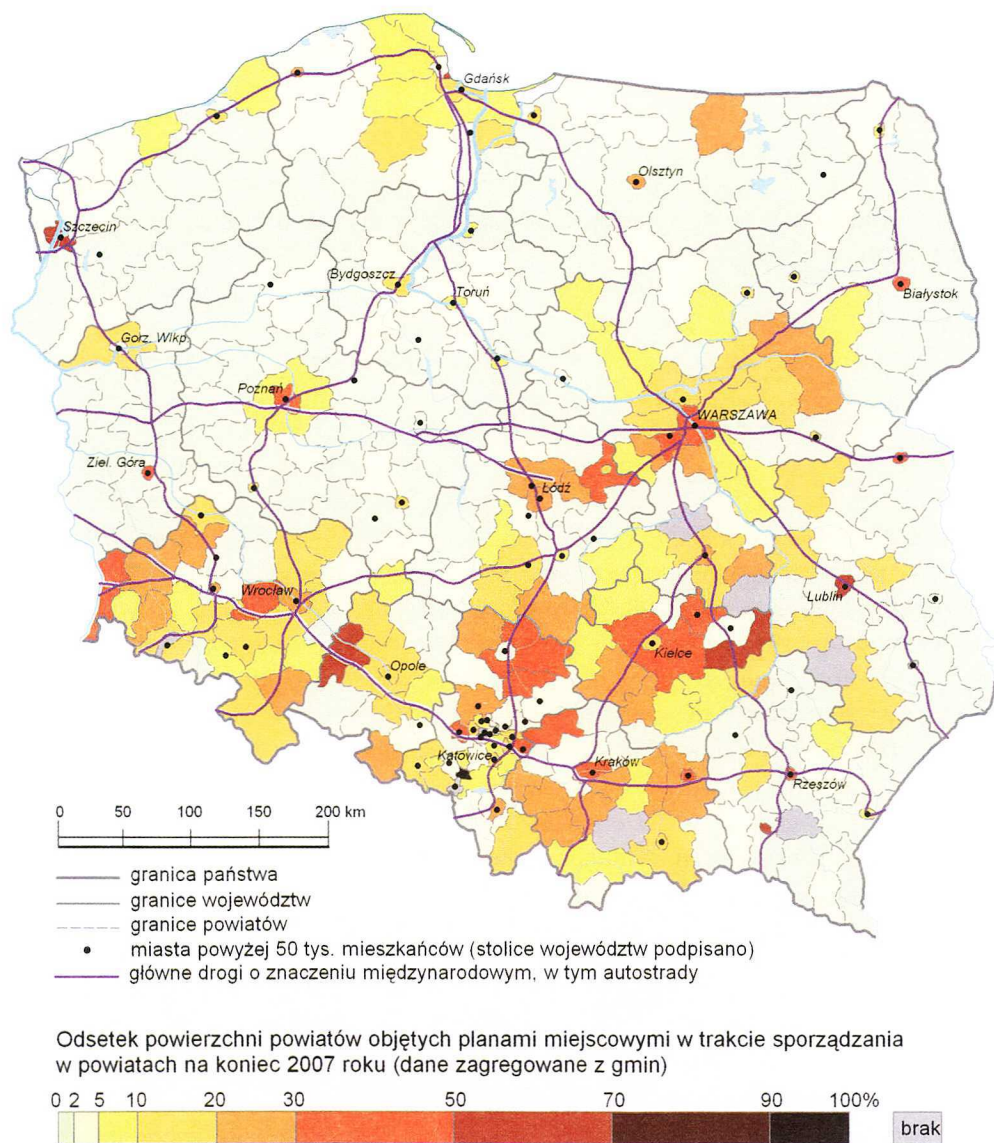
W strukturze planów zaobserwowano kontynuację tendencji do zmniejszania się liczby i powierzchni planów sporządzanych obligatoryjnie (tab. 2.14). Jest to dlatego istotne, że jeszcze w badaniu za 2005 r. sygnalizowano, że udział ten jest bardzo niski. Tymczasem w ciągu kolejnego roku wskaźnik procentowy udziału powierzchni planów obowiązkowych wśród całej projektowanej powierzchni spadł z 17,1%, w tym w miastach na prawach powiatu do zaledwie 6,9%. Oznacza to rozszerzenie sformułowanej

Tabela 2.13

Struktura powierzchni planów miejscowych w trakcie sporządzania  
w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Powierzchnia projektowanych planów ogółem (km <sup>2</sup> )	27 633	21 570	19 806	1 586	1 589	1 572
w tym na podstawie <i>Ustawy z 1994 r.</i> (km <sup>2</sup> )	5 290	3 261	1 592	176	126	54
w tym na podstawie <i>Ustawy z 1994 r.</i> (%)	19,1	15,1	8,3	11,1	7,9	3,5
w tym na podstawie <i>Ustawy z 2003 r.</i> (km <sup>2</sup> )	22 343	18 309	17 494	1 410	1 463	1 517
% powierzchni ogółem	8,8	6,9	6,3	22,7	22,7	22,5

tezy o braku związku między rzeczywistymi potrzebami, zapisami studium a realizowanymi pracami planistycznymi. Nakłada się nań bowiem, jak wykazano, nieprzestrzegany w praktyce urbanistycznej logiczny podział na kolejność obejmowania planami najpierw obligatoryjnymi, a dopiero w drugiej kolejności fakultatywnymi. W 2007 r. nadal istniała pewna liczba planów sporządzanych bardzo długo, nawet powyżej 6 lat.



Ryc. 2.4. Pokrycie projektowanymi planami miejscowymi w powiatach w końcu 2007 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

Tabela 2.14

Realizacja planów miejscowych w trakcie sporządzania w latach 2005-2007  
w stosunku do postanowień studium gminnego

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Powierzchnia projektowanych planów ogółem (km <sup>2</sup> )	27 633	21 570	19 806	1 586	1 589	1 572
w tym obligatoryjne (km <sup>2</sup> )	6 051	4 057	3 386	324	201	108
w tym obligatoryjne (%)	21,9	18,8	17,1	20,4	12,6	6,9

Również w tej edycji badania nie wykazały, aby długi czas przygotowywania planów był skorelowany z niskim pokryciem, jak też z wysoką liczbą składanych i rozpatrywanych wniosków lokalizacyjnych. Bardziej jednoznaczne byłyby tutaj jednak szczegółowe analizy, wykorzystujące dane nie tylko o liczbie, ale i powierzchni projektowanych planów, które to dane niestety nie były gromadzone.

## 2.4. Administracyjne decyzje lokalizacyjne

### 2.4.1. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

W 2007 r. zostało złożonych 27,8 tys. wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ulicp). Oznacza to utrzymanie malejącej tendencji w stosunku do roku poprzedniego, chociaż skala spadku była dwa razy mniejsza, niż w latach 2005-2006 (tab. 2.15). Interesujące jest, że w miastach na prawach powiatu nastąpił spadek o ponad 10%, podczas gdy rok wcześniej odnotowano wzrost o 7%.

Tabela 2.15

Liczba i struktura wniosków o wydanie decyzji  
o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Liczba złożonych wniosków	32 860	29 477	27 805	8 057	8 630	7 683
Liczba podjętych decyzji	30 048	26 360	25 085	7 063	7 101	6 735
%	91,4	89,4	90,2	87,7	82,3	87,7
w tym decyzje odmowne	367	411	494	63	116	135
%	1,2	1,6	1,8	0,9	1,6	1,8

Podjęmowane decyzje są pochodną liczby składanych wniosków i ich rozpatrywanie utrzymywało się na poziomie 80-90% tej liczby w zależności od kategorii gmin. W największych miastach wskaźnik ten był najniższy, co trzeba tłumaczyć mniejszą wydajnością urzędów, obsługujących relatywnie większą liczbę inwestorów, niż w małych gminach wiejskich.

Podobnie jak w poprzednim badaniu został utrzymany bardzo niski odsetek decyzji odmownych, chociaż wzrósł on w skali całego kraju w ciągu roku z 1,6 do 1,8%. Podobną tendencję zaobserwowano w miastach na prawach powiatu. Blisko stuprocentowe pozytywne wydawanie decyzji oznacza, że złożenie wniosku jest tylko formalnością.

#### 2.4.2. Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy

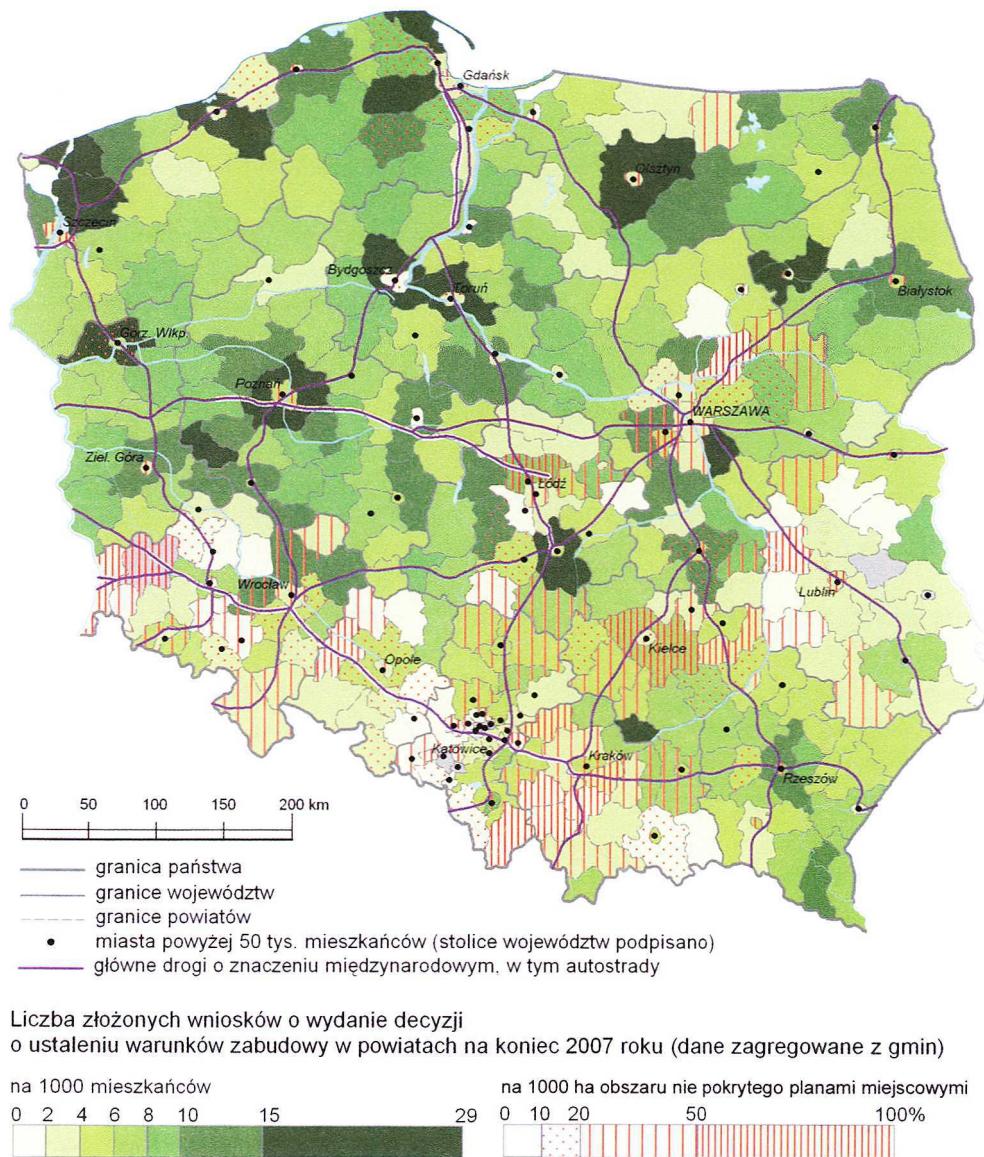
Wśród wszystkich wniosków lokalizacyjnych zgłoszenia dotyczące ustalenia warunków zabudowy (uwz) w 2007 r. przekroczyły liczbę 200 tys. (tab. 2.16; ryc. 2.5). Wydane decyzje były częstsze w mniejszych ośrodkach. W miastach na prawach powiatu wskaźnik podjętych decyzji osiągnął 88% i był wyższy, niż w roku poprzednim (83%). Podobnie wnioski dotyczące zabudowy mieszkaniowej zostały utrzymane na poziomie ok. 40% ogółu wniosków. W skali całego kraju wartość ta wzrosła z 47 do 54%, co jest sygnałem o rozwoju budownictwa, zwłaszcza jednorodzinnego. Podobnie jak w przypadku decyzji o ulicp, rozpatrywanie spraw dotyczących warunków zabudowy było szybsze w mniejszych ośrodkach, niż w miastach na prawach powiatu. W tym ostatnim przypadku wskaźnik odsetka rozpatrzonych wniosków wyniósł 81%, ale co ciekawe, w pozostałych kategoriach gmin spadł o blisko cztery pkt proc. Odsetek decyzji odmownych dla ustalenia warunków zabudowy mieszkaniowej był

Tabela 2.16

Liczba i struktura wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w latach 2005-2007

Wskaźnik, jednostka miary	Razem			W tym miasta na prawach powiatu		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Liczba złożonych wniosków	185 011	194 715	200 377	40 667	40 471	39 992
Liczba podjętych decyzji	167 804	179 774	176 546	33 651	33 027	32 538
% złożonych wniosków	90,7	92,3	88,1	82,7	81,6	81,4
w tym dotyczące zabudowy mieszkaniowej	84 855	83 771	108 543	12 857	12 984	16 801
%	50,6	46,6	54,2	38,2	39,3	42,0
w tym decyzje odmowne	4 739	4 678	5 562	1 836	1 803	2 270
%	2,8	2,6	2,8	5,5	5,4	5,7

nieco wyższy, gdyż wyniósł 2,8% w Polsce, a w miastach na prawach powiatu 5,7%, czyli zwiększając się o 0,2-0,3 pkt proc. Oznacza to w zasadzie utrzymanie podobnego poziomu w stosunku do poprzedniego roku. Zatem również w tym przypadku otrzymanie pozytywnej decyzji pozostawało w zasadzie formalnością.



Ryc. 2.5. Natężenie składania wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w powiatach w 2007 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

## 2.5. Wnioski

Ogólnie, w świetle najnowszych aktualnych danych na koniec 2007 r., odnotowano pewien postęp w pracach planistycznych w stosunku do lat poprzednich. Wskaźnik pokrycia powierzchni gmin wzrósł do 24,2%, czyli o ponad 2 pkt proc. w porównaniu z 2006 r. i o ok. 7 w stosunku do 2004 r. W sumie w latach 2004-2007 powierzchnia o uporządkowanej sytuacji planistycznej wzrosła o ponad 1/3. Pozytywne jest utrzymanie szybszego uchwalania planów w największych ośrodkach, jakkolwiek w ostatnim roku odnotowano pewne wyhamowanie tego trendu. Zmniejszała się przeciętna powierzchnia dokumentu, przy tendencji rosnącej w ostatnich latach.

Na tym tle ponownie bardzo słabo wypada ośrodek stołeczny. Wprawdzie powierzchnia objęta planami wzrosła, ale w wyróżnionych kategoriach administracyjnych gmin stolica znajduje się na ostatnim miejscu. We wcześniejszej edycji *Raportu o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach* (za 2006 r.) pisano, że optymizmem napawa sporządzenie w Warszawie znacznej liczby planów. Pokładane nadzieje na szybsze porządkowanie sytuacji planistycznej nie okazały się trafne, m.in. ze względu na to, że przeciętny czas przygotowywania tych dokumentów w stolicy jest relatywnie długi (ok. 3 lat).

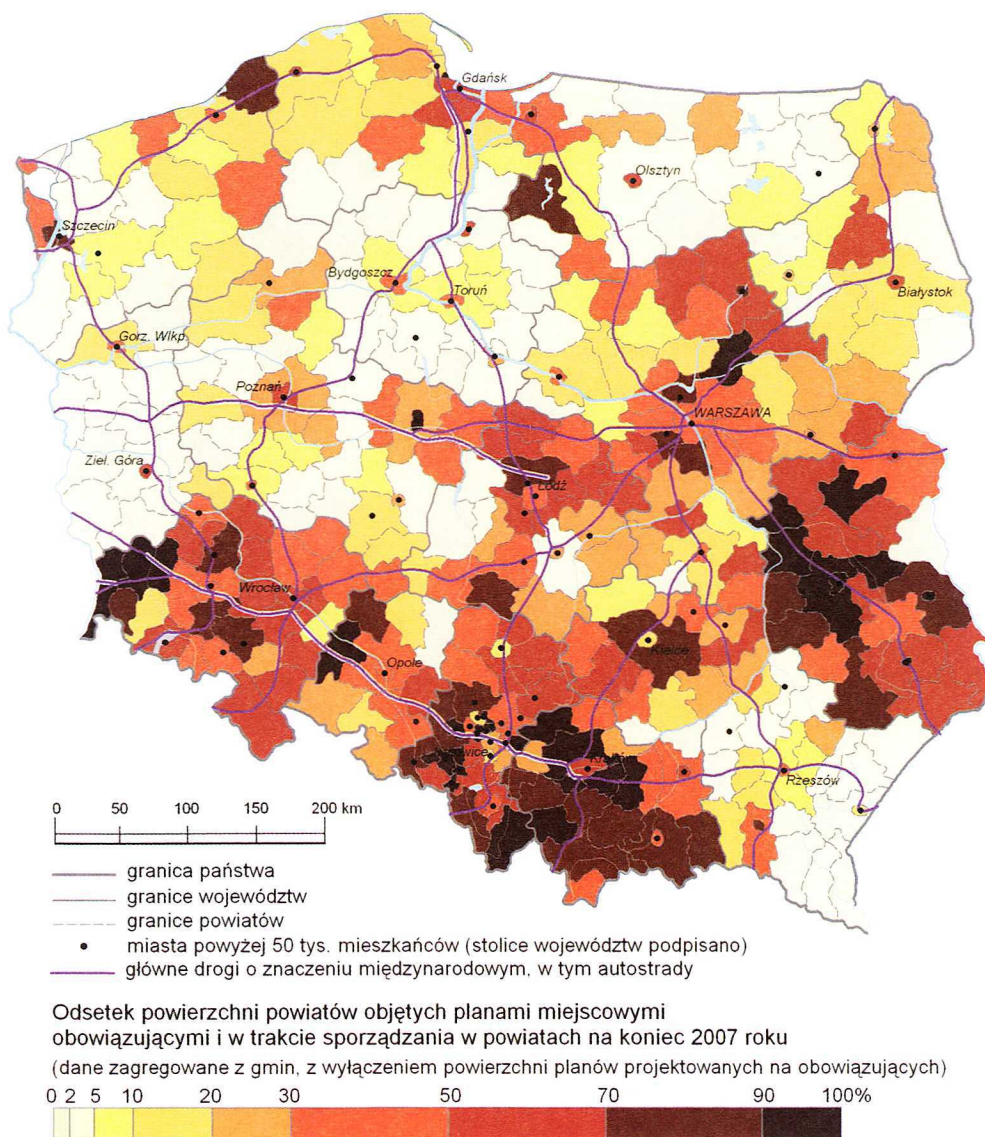
Porównanie danych wskazuje wyraźnie, że nastąpiło dalsze wzmocnienie presji inwestycyjnej, mimo że już w poprzednim (2006 r.) obserwowano jej wysokie natężenie. Dotyczy to przede wszystkim zmian przeznaczenia gruntów, czyli głównie tzw. odrolnień, a w mniejszym stopniu wydawanych decyzji lokalizacyjnych, choć i tu sytuacja jest zróżnicowana w gminach o różnej specyfice (więcej na ten temat w kolejnym rozdziale). Szczególnie warte podkreślenia jest to, że w ciągu jednego roku

Tabela 2.17

Powierzchnia obowiązujących i projektowanych planów miejscowych  
(stan na 31 XII 2007 r.)

Wskaźnik, jednostka miary	Miasta na prawach powiatu	Inne gminy miejskie	Inne gminy miejsko- wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
Powierzchnia ogółem (km <sup>2</sup> )	7 000	6 983	99 019	199 684	312 685
Powierzchnia przewidziana do objęcia wszystkimi planami w studiach gminnych (km <sup>2</sup> )	1 364	1 781	17 847	55 110	76 102
Powierzchnia planów obowiązujących (km <sup>2</sup> )	2 222	2 930	19 031	51 388	75 571
Powierzchnia planów projektowanych (km <sup>2</sup> )	1 679	1 155	6 688	12 950	22 472
Powierzchnia razem	3 901	4 085	25 719	64 338	98 043
% powierzchni ogółem	55,7	58,5	26,0	32,2	31,4
% powierzchni przewidzianej w studiach gminnych	286,0	229,4	144,1	116,7	128,8

nastąpił wysoki, dwukrotny wzrost terenów przewidzianych do odrolnienia w miastach powiatowych (z 97,6 do 219,9 km<sup>2</sup>). Wynika to przede wszystkim ze zmian studiów gminnych (uikzp), które w ostatnich latach właśnie w większych miastach były aktualizowane. Nawet jeśli w części jest to spowodowane dalszym uszczegóło-



Ryc. 2.6. Pokrycie obowiązującymi i projektowanymi planami miejscowymi w powiatach w końcu 2007 r. (dane zostały zagregowane z gmin, szczegółowe mapy z podziałem gminnym znajdują się w załączniku kartograficznym)

