

MAREK PIENIĄŻEK
MICHAŁ ORLEAŃSKI

Główny Urząd Statystyczny w Warszawie

BEZŁĄD PRZESTRZENNY A ZASOBY INFORMACJI O STANIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE

Abstract: Spatial Disorder vs. Data Collection on Spatial Planning in Poland. The article deals with the issue of spatial disorder as a consequence of lack of information about spatial planning in local government administration units. An efficient monitoring system of spatial planning on the local level is indispensable for the effective implementation of public policies, development strategies and operational programmes. Lack of full knowledge of land use leads to irrational and unsustainable use of resources in municipalities. The activities of public statistics in the field of the quality of information on spatial management concern the quality and methods of obtaining data, while adjusting the information available to the needs of authorities responsible for spatial planning at all levels.

Keywords: Monitoring, regional statistics, spatial disorder, spatial planning.

W tekście przedstawiono wybrane aspekty pozyskiwania danych statystycznych na temat planowania przestrzennego w Polsce na przykładzie badania *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*. Badanie to jest wykonywane przez statystykę publiczną, a prowadzone przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W artykule ukazano także wyzwania dotyczące monitoringu zagospodarowania przestrzennego i jakości danych dostarczanych przez respondentów (gminy).

Bezład przestrzenny, jako przeciwieństwo ładu jest zjawiskiem niepożądanym. Wśród przyczyn jego występowania można wskazać wiele czynników ekonomicznych i kulturowych, których nie sposób zrozumieć bez informacji – bez danych o stanie zjawisk przestrzennych, kierunkach i skali podejmowanych działań oraz o ich rezultatach. Wiedza o stanie przestrzeni, jej użytkowaniu i wykorzystaniu, jest istotna w kontekście racjonalnego i zrównoważonego zarządzania. Pozyskaniu tej informacji powinien służyć system monitorowania, dając w ten sposób podstawy do obiektywnej oceny prowadzonych działań w różnym horyzoncie czasowym. Podejmowanie racjo-

nalnych decyzji jest możliwe w warunkach dysponowania odpowiednimi i aktualnymi danymi. Budowa takiego systemu stanowi wyzwanie zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i dla statystyki publicznej. Nie będzie to możliwe bez udziału jednostek administracji samorządowej, dostarczającej danych na temat występujących na jej obszarze zjawisk i procesów oraz podejmowanych tam działań planistycznych.

Skuteczna polityka przestrzenna gmin, prowadząca do minimalizacji ryzyka bezładu, powinna reagować na czynniki i zjawiska warunkujące jej efektywną realizację. Wymaga to diagnozy przestrzeni, monitorowania zmian stanów, zjawisk i procesów, analizy trendów rozwoju i wykrywania mechanizmów ich powstawania [Czochański 2013]. Dlatego rozwój monitoringu planowania i zagospodarowania przestrzennego, jako trwałego działania, opartego na stale doskonalonych metodach jest niezwykle istotny. Monitorowanie to powinno następować zarówno w skali makro, jak również w skali lokalnej – a narzędziami do tego celu są zarówno wskaźniki statystyczne [Śleszyński 2013], jak również analiza przestrzenna z zastosowaniem narzędzi GIS [Fogel 2012; Dymek *et al.* 2015].

Oprócz podejmowania starań o rozwój zakresu monitoringu konieczne jest dążenie do podnoszenia jakości już prowadzonych badań statystycznych. Proces ten wymaga zaangażowania i odpowiedniej staranności od wszystkich podmiotów uczestniczących w tych badaniach. Informacja wytworzona na poziomie gminy wraca do niej w postaci danych, które następnie mogą służyć do prowadzenia porównań, benchmarkingu, do formułowania wniosków będących przesłankami do podejmowania działań naprawczych albo utwierdzających decydentów w kontynuacji obranego kursu.

Prowadzenie skutecznej polityki przestrzennej wymusza jej formułowanie i implementowanie zarówno na poziomie samorządowym, jak i rządowym [Affek 2013]. Wymaga to dostępu do porównywalnych danych w skali całego kraju [Pieniążek 2014]. Potrzebne są w tym zakresie podobne działania, jak w przypadku monitorowania polityki rozwoju. Rosnące zapotrzebowanie na dane doprowadziło w tym przypadku do budowy przez statystykę publiczną, we współpracy z resortami odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki regionalnej, *Systemu monitorowania polityki rozwoju – STRATEG* [Rogalińska 2014].

Postulaty ustanowienia mechanizmów monitorowania zmian przestrzennych podnoszone były m.in. przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast i Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, które przeprowadziły pilotażowe badania nad stanem zagospodarowania przestrzennego. Mimo podjętych działań, monitoring stanu zagospodarowania przestrzennego i jego integracja z systemem polityki rozwoju nie zostały doprowadzone do stanu wdrożeniowego. Brak takiego systemu jest jedną ze słabości systemu planowania w Polsce [Ciołkosz *et al.* 2008; Markowski 2009], która przekłada się na chaos przestrzenny [Kowalewski *et al.* 2014].

Statystyka publiczna prowadzi badania na podstawie rocznego programu badań statystycznych statystyki publicznej (PBSSP). Oprócz głównych założeń, tj. celu i zakresu, znajdują się w nim informacje na temat podmiotów odpowiedzialnych za przekazanie

danych oraz zasady późniejszego ich udostępniania. W celu uzyskania wiedzy o potrzebach informacyjnych odbiorców prowadzone są konsultacje treści PBSSP oraz dialog z organizacjami samorządu terytorialnego. Działania ze strony statystyki publicznej obejmują integrację danych z wielu źródeł, tj. danych sprawozdawczych (ankietowych), rejestrów administracyjnych, źródeł informacji geoprzestrzennej, itp. Ważna jest również współpraca z innymi organami administracji publicznej oraz instytucjami naukowo-badawczymi, zajmującymi się planowaniem przestrzennym, w zakresie edukacji na temat znaczenia informacji statystycznej w kształtowaniu ładu przestrzennego.

Badanie pn. *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* jest prowadzone przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a realizowane przez jednostki statystyki publicznej. Celem badania jest zebranie informacji dotyczących sytuacji planistycznej gminy. Użyte dane dotyczą stopnia przygotowania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a także aktualności studiów i planów miejscowych. Wyniki pozwalają na oszacowanie kosztów poniesionych na wykonanie zmian studiów gminnych, wykonanie planów miejscowych oraz skutków ich uchwalenia. W ramach badania pozyskiwane są informacje czy gminy posiadają zbiory danych przestrzennych wraz z utworzonymi metadanymi, tj. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w postaci elektronicznej z informacją georeferencyjną. Badanie określa także zasoby metadanych zbiorów przestrzennych i stopień ich zgodności z przepisami wykonawczymi INSPIRE, jak również zakres usług sieciowych dla zbiorów danych przestrzennych. Badanie prowadzone jest w gminach – wypełniają one sprawozdanie PZP-1 [*Lokalne...* 2015].

Analizy i interpretacje uzyskanych danych statystycznych dokonuje od 2016 r. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie ministra właściwego ds. planowania przestrzennego [Śleszyński *et al.* 2014]. Wyniki badania umożliwiają ocenę sposobu i skutków realizacji przepisów obowiązującej *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.) oraz służą określeniu kierunków zmian legislacyjnych w zakresie gospodarki przestrzennej.

Na jakość danych statystycznych wpływa jakość danych wejściowych – dostarczanych przez gminy. Analiza raportów z badania pn. *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, przygotowanych przez Urząd Statystyczny we Wrocławiu, z lat 2011-2016 pozwoliła na wskazanie głównych problemów, z którymi borykają się gminy opracowując dane nt. zagospodarowania przestrzennego.

- **Brak pełnej wiedzy na temat stanu zagospodarowania w gminie**, w tym m.in. informacji o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. W wielu przypadkach posiadana przez gminy dokumentacja nie określa wielkości terenów inwestycyjnych lub przeznaczonych pod zalesienie. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. nie precyzowała formy opra-

cowania dokumentacji planistycznej, co skutkuje brakiem możliwości ustalenia powierzchni w planach miejscowych oraz studiach, które opracowane zostały na podstawie ww. ustawy. Problemem jest również niska jakość wykonania map, rycin oraz podkładów mapowych wykorzystanych w opracowaniach planistycznych. W części tekstowej dokumentów problem ten dodatkowo potęgowany jest przez zastosowanie zaokrągleń wartości liczbowych (np. z 1,52 ha do 2 ha).

- **Niedoszacowanie wartości.** Stopień informatyzacji urzędów i zasobów jest różny. Przekazywane dane, odczytywane są z dokumentów analogowych albo z baz GIS. Problem precyzyjnego pomiaru dotyczy głównie terenów poniżej 1 ha. Nieprawidłowości w danych sprawozdawczych przekazywanych przez jst spowodowane jest zmianami w powierzchni gmin wprowadzonymi przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii w latach 2006-2015.
- **Brak precyzyjnych zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp).** *Ustawa o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym* nie wprowadza obowiązku wskazania w studium terenów, które muszą zostać objęte miejscowymi planami zagospodarowania terenu. Respondenci wskazują, że w suikzp brak jest również jednoznacznie zdefiniowanej funkcji dla terenu. Problem w szczególności zaznacza się na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, na których, zgodnie z zapisem planów, dopuszcza się również rozwój funkcji innych niż mieszkalne. W rzeczywistości decyzja dotycząca formy zagospodarowania terenu zapada ostatecznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w pozwoleniu na budowę.
- **Dowolność w określaniu funkcji dla terenów.** Brak jest ustawowo zdefiniowanego i zamkniętego wykazu możliwych funkcji zagospodarowania terenu.
- **Koszty związane z opracowaniem dokumentów planistycznych.** W wielu przypadkach gminy nie dysponują informacjami o całkowitych kosztach opracowania dokumentacji planistycznej. Część z kosztów związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej nie była ponoszona przez gminy, a przez inwestorów realizujących inwestycje celu publicznego.
- **Brak informacji o skutkach finansowych wprowadzenia planów.** Obowiązujące przepisy nie narzucają konieczności opracowania dokumentacji planistycznej oraz dokumentacji finansowo-księgowej. Skutkuje to brakiem możliwości tworzenia prognoz finansowych dla terenów objętych planami zagospodarowania. Respondenci podkreślali w komentarzach, że nie posiadają w swoich zasobach szczegółowych informacji dotyczących skutków finansowych wprowadzenia mpzp.
- **Ograniczenie zastosowania GIS w planowaniu przestrzennym.** Obsługa oprogramowania GIS wiąże się z potrzebą dodatkowego włączania do prac służb informatycznych, administratorów lub samych wykonawców oprogramowania, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Problemem jest również brak znajomości zagadnień technologicznych związanych z digitalizacją dokumentacji planistycznej przez pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Wstępnym warunkiem do prowadzenia walki z bezładem przestrzennym jest informacja o stanie planowania i zagospodarowania terenu. Konieczne jest zbudowanie trwałego systemu monitoringu, który będzie pozyskiwał i udostępniał dane odnoszące się do różnych poziomów podziału terytorialnego, ale także pokazujące wewnętrzne zróżnicowanie gmin. Celem statystyki publicznej jest także podnoszenie jakości prowadzonych już badań oraz zwiększenie zakresu udostępnianych danych na poziomie gminnym. Dla realizacji tego celu konieczne jest podnoszenie świadomości respondentów na temat użyteczności danych oraz ich wpływu na decyzje planistyczne. Konieczne jest także zmniejszenie obciążeń sprawozdawczych jednostek samorządu terytorialnego przez upowszechnianie wykorzystania źródeł administracyjnych. Dane raz wprowadzone do jednego z systemów informacyjnych państwa nie powinny być zbierane powtórnie od gmin. Polepszenie jakości danych wiąże się również z ograniczeniem błędów w wypełnianych sprawozdaniach. Ważne jest zastosowanie jednolitych definicji i klasyfikacji. Istotną rolę w ich opracowaniu mogą odegrać środowiska naukowe i organizacje jednostek samorządu terytorialnego. Ważne jest również przygotowanie kadr zatrudnionych w jednostkach administracji samorządowej. Realizacja przez nie sprawozdawczości o różnej tematyce ujawnia niekiedy problemy natury merytorycznej, co zwiększa prawdopodobieństwo popełnienia błędów. Problemem w niektórych przypadkach może być brak dostępu do narzędzi GIS, umożliwiających prowadzenie analiz przestrzennych lub niewłaściwe ich użycie.

Monitorowanie zmian zachodzących w przestrzeni nie jest możliwe bez wysokiej jakości danych. Dlatego główne wyzwania, jakie stoją przed statystyką publiczną w zakresie przeciwdziałania bezładowi przestrzennemu to wzmocnienie aparatu badawczego oraz zwiększenie liczby i szczegółowości danych agregowanych na poziomie gminnym. Wszelkie działania podjęte przez statystykę publiczną w tym zakresie powinny odbywać się ze współudziałem administracji publicznej, która jest jednocześnie współautorem, jak i odbiorcą tych danych.

Literatura

- Affek A., 2013, *Propozycje wskaźników środowiskowych do oceny zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*. Biuletyn KPZK PAN, z. 252, Warszawa.
- Ciołkosz A., Bielecka E., Kozubek E., Anusz S., 2008, *Monitoring zagospodarowania przestrzennego. Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*. T. IV, MRR, Warszawa: 677-699.
- Czochański J. T., 2013, *Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne*. Studia KPZK PAN, t. CXLIX, Warszawa.
- Dymek W., Bal-Domańska B., Pieniążek M., Bieńkowska A., Buciak R., Drabik I., Okoń G., Wojtkowiak J., Łapińska A., Markowski K., Murzac B., Myna A., Zabiegła J., Zabiegły G., 2015, *Pozyskanie nowych wskaźników z zakresu planowania przestrzennego i budownictwa*.

twa mieszkaniowego przydatnych do oceny dostępności i jakości usług publicznych. Praca powstała w ramach Projektu *Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz programowania i monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020*, Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, Jachranka-Warszawa.

- Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach.* Biuletyn KPZK PAN, z. 250, Warszawa.
- 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): 5-21.
- Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 – Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 (Dz. U. poz. 1304).*
- Markowski T., 2009, *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, [w:] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, T. Markowski (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXII, Warszawa.
- Pieniążek M., 2014, *Kwestia przestrzeni w kontekście rozwoju statystyki regionalnej.* Biuletyn KPZK PAN, z. 255, Warszawa.
- Rogalińska D., 2014, *System STRATEG – nowe narzędzie do monitorowania zjawisk i rezultatów polityk publicznych w przestrzeni.* Biuletyn KPZK PAN, z. 255, Warszawa.
- Śleszyński P., 2013, *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego*, [w:] *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*, P. Śleszyński (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 252, Warszawa: 176-231.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2014, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2013 roku.* IGiPZ PAN, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.