

PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI JERZY SOLON

1. WPROWADZENIE

Planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym należy niemal wyłącznie do kompetencji gminy. Wypływa to z nadrzędnej zasady samorządności życia społeczno-gospodarczego, przyjętej po 1989 r. w wyniku przemian politycznych. W efekcie rozwój przestrzenny jest nie tylko wypadkową naturalnych rynkowych i nierynkowych procesów demograficznych, gospodarczych, i innych, ale powinien być świadomą emanacją celów i zamierzeń lokalnych społeczności, potwierdzanych prawem miejscowym. Tempo zmian w krajach przechodzących permanentną transformację oraz wielka różnorodność lokalnych uwarunkowań sprawia, że szczególnie palącym problemem staje się szczegółowa, wiarygodna i uporządkowana wiedza na temat stanu zaawansowania prac planistycznych oraz ich różnorodnych związków z otoczeniem przyrodniczym i społeczno-gospodarczym. Jest to jeden z niezbędnych warunków prawidłowej diagnozy i oceny rozwoju przestrzennego, nie tylko zresztą w skali lokalnej. Prezentowane studium stara się w pewnej części zaspokoić te potrzeby.

W Polsce jeszcze do niedawna nie było dokładnie wiadomo, w jaki sposób gminy przygotowują i w jakim stopniu realizują politykę przestrzenną. Nie istniały porównywalne dane na temat podstawowych dokumentów planistycznych, przewidzianych w *Ustawach o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.* oraz *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.*, takich jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studia uikzp) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Brakowało informacji na temat decyzji lokalizacyjnych, przewidzianych w *Ustawie z 2003 r.*, tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (decyzji o ulicp) oraz decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (decyzji o uwz).

Przełamanie impasu w pozyskaniu i dostępie do szczegółowej informacji nastąpiło w 2001 r., kiedy dzięki współpracy Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa oraz ówczesnego Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast rozpoczęto pierwsze ogólnopolskie (w wybranych gminach) badania pilotażowe dotyczące stanu zaawansowania prac planistycznych (Anusz 2003). Uzyskano reprezentatywne,

podstawowe informacje związane z liczbą i zawartością dokumentów, takich jak strategie rozwoju gmin, studia uikzp, mpzp (w tym sporządzone według *Ustawy* jeszcze z 1984 r.), a także dotyczące niektórych zagadnień na szczeblu wojewódzkim i centralnym. Już wtedy sygnalizowano, że wprowadzenie *Ustawy* z 1994 r. spowodowało spadek tempa obejmowania planami miejscowymi powierzchni gmin.

Kluczowe stało się wprowadzenie od 2005 r. do systemu statystyki publicznej zagadnień krystalizującego się monitoringu przestrzennego w postaci badania na temat prac planistycznych w gminach. Od tego momentu samorządy gminne są zobowiązane do udzielenia informacji przez wypełnienie formularza ankietowego na temat 3 kategorii dokumentów:

- 1) studium uikzp (okresu uchwalenia, istnienia wersji cyfrowej, przewidywań funkcji terenów, ustaleń odnośnie do realizacji mpzp);
- 2) mpzp (liczby, powierzchni, struktury, czasu uchwalenia, zmian przeznaczenia gruntów – obowiązujących i w trakcie sporządzania);
- 3) wniosków i decyzji lokalizacyjnych (struktury decyzji o ulicę i uwz, w tym wniosków rozpatrzonych negatywnie).

Od 2006 r. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN realizuje na zlecenie resortów odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną (ostatnio Ministerstwo Infrastruktury) opracowania pt. *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach*. Dotychczas ukazały się 3 raporty zespołowe oraz 1 indywidualny, wszystkie dostępne na stronach internetowych resortu Infrastruktury. Analizy te poza wieloma celami szczegółowymi, udzielają w pewnym stopniu również odpowiedzi na pytanie, jaki jest praktyczny sens planowania przestrzennego, tzn., w jakim stopniu ruch budowlany wykorzystuje pokrycie planistyczne.

Raporty o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach spotkały się z dużym zainteresowaniem ze strony praktyki urbanistycznej. Autorzy *Raportów* wielokrotnie prezentowali wyniki badań podczas branżowych i ogólnonaukowych konferencji. Naprzeciw oczekiwaniom środowiska wyszła też przygotowana na podstawie analiz publikacja książkowa, wydana przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN¹. Niesłabnące zainteresowanie tematyką, przyrost liczby informacji, dający możliwość prześledzenia zachodzących zmian w dłuższej perspektywie oraz znaczne poszerzenie przedmiotowe prowadzonych analiz są przyczynami, dla których zdecydowano się na opublikowanie zmodyfikowanej, dla celów wydawniczych i gruntownie przeredagowanej wersji *Raportu* za 2007 r.

Zatem, w przedstawianym zestawie analiz zamieszczono nie tylko kontynuację prowadzonych badań, ale wprowadzono liczne uzupełnienia. Polegały one na wykorzystaniu dodatkowych badań ankietowych w gminach wybranych metodą doboru celowego, albo na wyeksponowaniu lub rozszerzeniu części aspektów. W prezentowanych studiach więcej uwagi poświęcono szczególnie analizie i ocenie stanu

¹ Śleszyński *et al.* (2007).

zaawansowania prac planistycznych w poszczególnych kategoriach tzw. obszarów funkcjonalnych, wyróżnianych na podstawie rodzaju i intensywności użytkowania (korytarze transportowe, obszary metropolitalne, itd.). Z perspektywy czasu okazuje się, że takie podejście jest szczególnie przydatne z punktu widzenia oceny nie tylko postępów w pracach planistycznych, ale również pozwala wyciągać wnioski co do zróżnicowania tempa realizacji inwestycji i występujących tu utrudnień. Tym samym, analiza taka jest bardzo pomocna z punktu widzenia prowadzenia polityki przestrzennej, w tym oceny różnego rodzaju przeszkód i barier w procesie inwestycyjnym.

Opisane uwarunkowania są szczególnie ważne w czasie wzmożonego ruchu budowlanego, związanego z budową dróg szybkiego ruchu, rozwoju stref podmiejskich i rozpraszania zabudowy, a także inwestycji w zagospodarowanie turystyczne. Wcześniejsze *Raporty* wskazywały wyraźnie, że bardzo dużo problemów występuje w związku z funkcjami ochrony przyrody, które są swego rodzaju „wspólnym mianownikiem” komplikacji po stronie procesu inwestycyjnego w różnych kategoriach funkcjonalnych gmin. Sytuację potęguje to, że w kraju od kilku lat wprowadzana jest sieć Natura 2000, której zasięg przestrzenny jest o wiele większy od tradycyjnych, dotychczasowych najbardziej rygorystycznych form ochrony przyrody (parków narodowych i rezerwatów przyrody). Przykładowo, obejmowanie siecią Natura 2000 mniej rygorystycznie chronionych parków krajobrazowych i ich otulin, nie zawsze jest skorelowane z zaawansowaniem prac planistycznych. Presja inwestycyjna powoduje zatem liczne kolizje i konflikty przestrzenne. Na obszarach chronionych wynikają one głównie z zagospodarowania i ruchu turystyczno-rekreacyjnego, jak również z powodu innych kierunków działalności (transport, mieszkalnictwo). Dlatego wynika potrzeba podjęcia bardziej szczegółowych prac analitycznych.

Jak wiadomo, z praktycznego punktu widzenia procesy inwestycyjne są prowadzone na obszarach pokrytych planami miejscowymi lub nie. Te obydwie ścieżki istotnie się różnią. W badaniach konieczne stało się bliższe „przyjrzenie się” planowaniu w warunkach pokrycia planami miejscowymi oraz na podstawie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jak też lokalizacji inwestycji celu publicznego. We wcześniejszych analizach wskazywano na pewne charakterystyczne koincydencje, wymagające bliższego rozpoznania.

Na tak przedstawionym tle, główne cele obecnego opracowania można sformułować w następujący sposób:

1. Otrzymanie uporządkowanej informacji na temat stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach według danych na koniec 2007 r. Mieści się w tym również porównanie zmian, jakie zaszły w ostatnich latach w gminach w zakresie stanu prac planistycznych na obszarach o różnej specyfice.
2. Analiza pokrycia planami miejscowymi i decyzjami lokalizacyjnymi pod kątem współwystępowania tych dokumentów na obszarach o różnej specyfice funkcjonalnej (korytarze transportowe, obszary metropolitalne itd.). Innymi słowy jest to zbadanie, w jakiej części ruch budowlany dyskontuje pokrycie planami miejsco-

wymi, a w jakiej nie (zachodzi na podstawie decyzji lokalizacyjnych). Dotyczy to również gmin, w których pokrycie planami miejscowymi nie jest całkowite.

3. Szczegółowa analiza i wyjaśnienie warunków na obszarach funkcjonalnych (korytarze transportowe, obszary metropolitalne itd.) z punktu widzenia istnienia obszarów chronionych przyrodniczo, które wywołują największą liczbę konfliktów przestrzennych na swoim terenie i w otoczeniu.

Na podstawie analiz, zarówno statystyczno-kartograficznych, jak też ankietowych, starano się też odpowiedzieć na pytanie, jaka jest orientacyjna struktura ruchu budowlanego pod względem inwestowania na obszarach pokrytych planami miejscowymi, a jaka na pozostałych. Ma to bardzo ważne znaczenie z punktu widzenia oceny przydatności planów miejscowych, jak też kolejności ich uchwalania. W poprzednich analizach stwierdzano, że w gminach występują pod tym względem niepokojące zjawiska, wymagające pogłębionej analizy.

W badaniach wykorzystano dwa podstawowe zbiory informacyjne:

- 1) dane statystyczne zbierane i wstępnie agregowane przez GUS w ramach corocznego badania (badanie PP-01 *Planowanie przestrzenne w gminie*);
- 2a) dane statystyczne i jakościowe uzyskane w ramach uzupełniającego badania ankietowego w 52 urzędach gmin i 28 starostwach powiatowych, wykonanego drogą korespondencyjną i telefoniczną jesienią 2008 r. (wzory ankiety w załączeniu);
- 2b) dane statystyczne uzyskane drogą korespondencyjną i telefoniczną z zarządów parków narodowych i krajobrazowych.

Głównym celem przeprowadzenia ankiety było bliższe rozpoznanie stanu i uwarunkowań konfliktów przestrzennych oraz ogólnie zjawisk i procesów w tych gminach, w których spotyka się problem dużego ruchu budowlanego związanego z presją inwestycyjną. Inwestycje budowlane są tam prowadzone zarówno na obszarach pokrytych planami miejscowymi, jak i na podstawie decyzji lokalizacyjnych. Materiał ten umożliwił bezpośrednie analizowanie takich zagadnień, jak rozkład przestrzenny pokrycia planistycznego wewnątrz gmin, przyczyny zaawansowania prac (w tym czynników determinujących popyt na plany miejscowe, przede wszystkim sytuacji konfliktowych), rzeczywiste relacje między pokryciem planami miejscowymi a liczbą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy (weryfikacja hipotezy o nieprawidłowościach w procesie planowania). Szczegółowe założenia metodyczne badań ankietowych, w tym zasady doboru celowego, omówiono w rozdziale 5. Dało to możliwości sformułowania szczegółowych wniosków, uzupełniających, a często weryfikujących wykonane w poprzednich latach analizy na poziomie krajowym i wojewódzkim oparte jedynie na danych statystycznych.

W opracowaniu przeprowadzono analizy w kilku kategoriach podziałów przestrzennych. Po pierwsze, ze względu na zasadnicze, ogólne walory informacyjne, prezentowane i komentowane są zestawienia w podziale na kategorie administracyjne gmin, powiaty i województwa. Z drugim, bardziej zaawansowanym podziałem wiąże się wydzielenie obszarów funkcjonalnych. Ich delimitacja polegała na klasyfikacji

gmin pod względem sposobu i intensywności użytkowania. Możliwe jest zatem wydzielenie gmin położonych w obrębie korytarzy transportowych, największych miast i ich stref podmiejskich, turystycznych, itd. Podział taki zastosowano z dużym pożytkiem dla interpretacji stanu zaawansowania prac planistycznych w poprzednich *Raportach*. Trzeba podkreślić, że podział na kategorie funkcjonalne umożliwia znacznie bardziej szczegółowe i dogłębne analizy, niemożliwe lub niecelowe w zestawieniach tradycyjnych (kategorie administracyjne gmin, województwa).

Bardziej szczegółowe wyjaśnienia metodyczne, jeśli to było uzasadnione, przedstawiono też w poszczególnych rozdziałach.

Przy okazji uwag metodycznych trzeba się odnieść do oceny danych źródłowych. Sytuacja jest tutaj z każdym kolejnym rokiem coraz lepsza, jednak mimo przeprowadzanej weryfikacji danych ich część nadal budzi wątpliwości¹. W skali całego kraju nie ma to większego znaczenia, jednak w niektórych analizach regionalnych i lokalnych może rzutować na interpretację stanu i uwarunkowań prac planistycznych. Dodatkowo okazuje się, że wraz z upływem czasu dochodzi do weryfikacji zbiorczych danych źródłowych dla gmin. Z tego powodu prezentowane niektóre dane w prezentowanej publikacji mogą być rozbieżne z informacjami podawanymi obecnie na internetowej stronie Banku Danych Regionalnych GUS.

Prezentowane studium jest wynikiem pracy zespołu badawczego Instytutu Geografii Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Brało w nim udział kilkanaście osób przy zróżnicowanym udziale merytorycznym, organizacyjnym i technicznym. Całością prac kierował doc. dr hab. Przemysław Śleszyński, który jest też autorem rozdziału drugiego oraz współautorem kilku innych. Rozdział trzeci został przygotowany przez doc. dr hab. Tomasza Komornickiego, dr Marka Więckowskiego i P. Śleszyńskiego, rozdział czwarty – przez doc. dr hab. Jerzego Solona, rozdział piąty – przez dr Marię Bednarek-Szczepańską, M. Więckowskiego i T. Komornickiego. Rozdział szósty stanowi podsumowanie, które jest zbiorowym opracowaniem wymienionych osób.

W monografii zamieszczono ponadto aneksy: kartograficzny (P. Śleszyński) oraz wyniki studiów lokalnych badanych na podstawie ankiety, kierowanej do urzędów gminnych i powiatowych (stanowi ona również odrębny załącznik). W przypadku załącznika z wynikami ankiet gminnych i powiatowych zespół autorski tworzą osoby, które brały udział w tych badaniach (M. Bednarek-Szczepańska, mgr B. Szejgiec, mgr R. Wiśniewski, mgr J. Niedźwiecki), a następnie opisały ich zawartość dla poszczególnych 28 gmin, przy czym M. Bednarek-Szczepańska dla celów publikacyjnych dokonała gruntownej redakcji opisanych wcześniej studiów przypadków. Wzór ankiety gminnej i powiatowej został opracowany przez P. Śleszyńskiego, T. Komornickiego

¹ Między innymi z tego powodu jesienią 2009 r. Ministerstwo Infrastruktury i GUS, przy współpracy merytorycznej Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, podjęły działania zmierzające do zmodyfikowania pożądanego zasobu informacyjnego nt. planowania przestrzennego w gminach, co zaowocowało nowym wzorem ankiety.

i M. Więckowskiego, a ankieta kierowana do parków narodowych – przez J. Solona (przeprowadził on również badania ankietowe w tych jednostkach).

Poza wymienionymi wyżej osobami, merytorycznie odpowiedzialnymi za wykonanie badań, w projekcie uczestniczyły również osoby biorące udział w pracach techniczno-organizacyjnych (mgr Barbara Solon, mgr Marcin Stępiak, mgr Magdalena Januszevska-Stępiak).

Autorzy pragną wyrazić wdzięczność kierownictwu Ministerstwa Infrastruktury w osobie Podsekretarza Stanu, Pana dr Olgierda Dziekońskiego, za wyrażenie zgody na publikację wyników badań, jak też wsparcie finansowe projektu. Podziękowania kierujemy też do pracowników Departamentu Nieruchomości i Planowania Przestrzennego (obecnie Departamentu Gospodarki Przestrzennej): pani Marii Szwalko, Anny Świąteckiej-Wrony oraz Elżbiety Pastwy za pomoc logistyczną przy realizacji projektu. Kierownictwu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego składamy podziękowania za sfinansowanie wydania publikacji.