

**TOMASZ KOMORNICKI
MAREK WIĘCKOWSKI
PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI**

3. POKRYCIE PLANISTYCZNE A RUCH INWESTYCYJNY

3.1. Zaawansowanie prac planistycznych według kategorii funkcjonalnych gmin

3.1.1. Uwagi metodologiczne

Analiza pokrycia planistycznego według kategorii funkcjonalnych gmin jest kontynuacją studiów podjętych przy ocenie stanu zaawansowania prac planistycznych na podstawie danych z końca 2006 r. (Komornicki, Śleszyński 2008). Jej celem jest identyfikacja dynamiki zmian w zakresie relacji między pracami planistycznymi i presją inwestycyjną a funkcją, jaką pełni określony obszar. Podobnie jak w poprzednim badaniu jest to pomocne przy interpretacji materiału statystycznego w zakresie czynników determinujących tempo i charakter prac planistycznych (wpływ dominującej funkcji społeczno-gospodarczej) oraz przyczyn istnienia i skali presji inwestycyjnej (wyrażonej miarą zasięgu planowanych odroldnień oraz liczbą wniosków o ustalenie warunków zabudowy).

Badania dla kategorii funkcjonalnych dla 2006 r. ujawniły pośrednio istnienie niepożądanych zjawisk w procesie prac planistycznych. Wyrażały się one w tym, że w gminach należących do niektórych kategorii, koncentracja ruchu inwestycyjnego występowała na terenach nie objętych planami. Dotyczyło to głównie stref podmiejskich dużych ośrodków oraz regionów turystycznych. Istotnym celem analizy dla 2007 r. była zatem weryfikacja postawionych rok wcześniej hipotez, przez powtórzenie analogicznej procedury badawczej.

Ze względu na konieczną porównywalność danych zastosowano ten sam co wcześniej podział na kategorie funkcjonalne. Nie zmieniona pozostała także hierarchia poszczególnych kategorii. Pozostano przy tym samym zestawie danych bazowych służących do delimitacji. W efekcie przyporządkowanie gmin do kategorii było identyczne. Tym samym nie zmieniła się też liczebność poszczególnych grup.

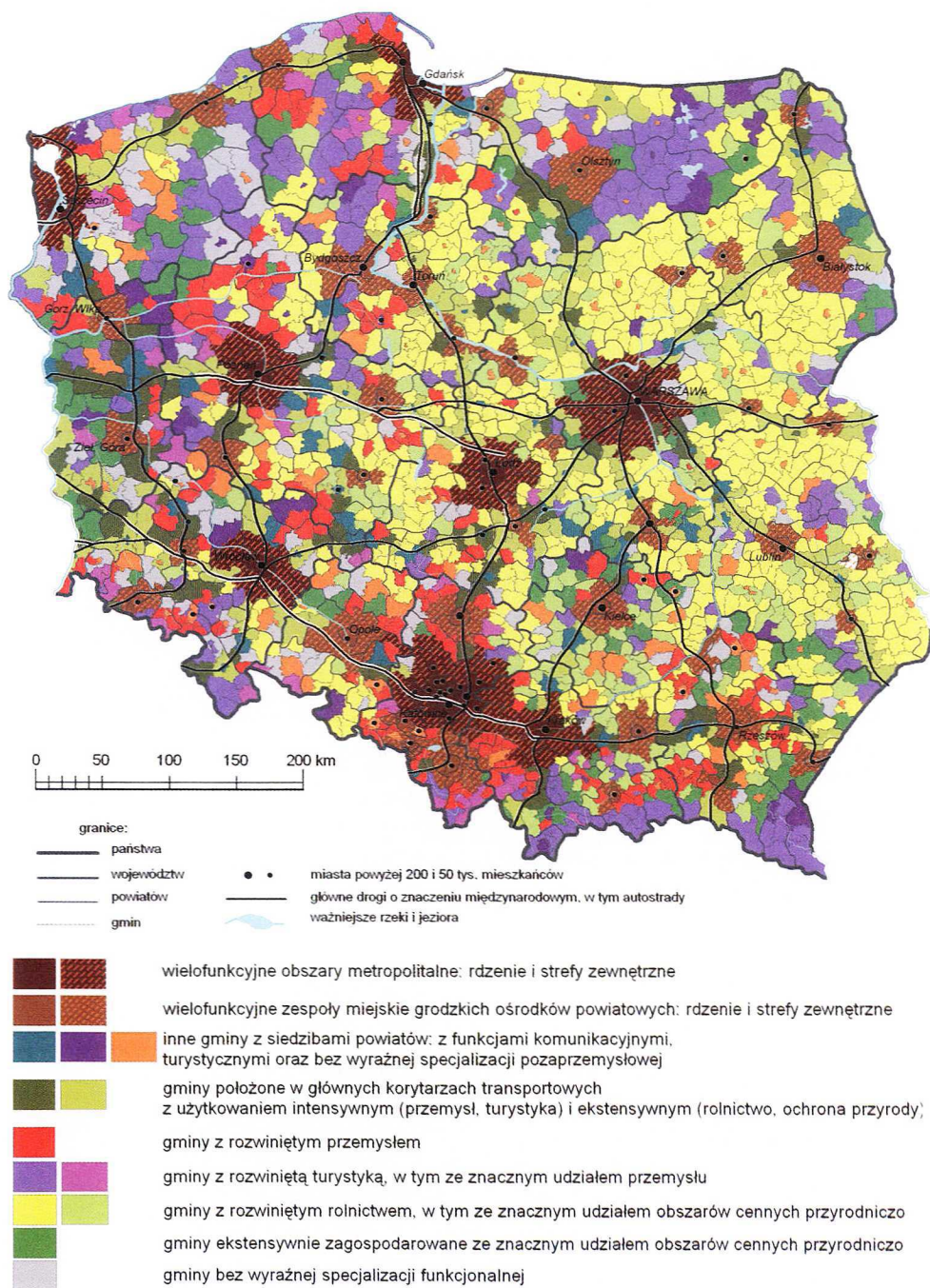
Podsumowując, perspektywy dotyczące stanu zaawansowania planowania przestrzennego w gminach są coraz lepsze, choć nadal niewystarczające. Rok 2007 był kolejnym, w którym nastąpiło zwiększenie powierzchni pokrytej planami (prezentuje to tab. 2.17 oraz ryc. 2.6 i 2.7). We wszystkich kategoriach gmin nastąpiło przekroczenie lub osiągnięcie zapisów zawartych w studiach gminnych. Za bardzo korzystne trzeba uznać, że największe ośrodki – miasta na prawach powiatu i inne miasta, mają ponad połowę terenów objętych planami miejscowymi, tak jak spodziewano się w roku ubiegłym.

Tabela 3.1

Podstawy delimitacji kategorii funkcjonalnych gmin

Kod	Nazwa	Delimitacja
DR	Rdzenie obszarów metropolitalnych (tzw. MEGA's)	według delimitacji Korcellego i Śleszyńskiego wykonanej na potrzeby programu ESPON 1.4.3 <i>Study of urban function</i> w 2006 r. (ESPON... 2007)
DP	Strefy zewnętrzne obszarów metropolitalnych	jw.
GR	Rdzenie innych miast powiatowych grodzkich	jw.
GP	Strefy zewnętrzne innych miast powiatowych grodzkich	jw.
M	Miasta powiatowe bez wyraźnej specjalizacji funkcjonalnej, na ogół z rozwiniętymi funkcjami przemysłowymi, czasem z funkcjami przyrodniczymi i rolniczymi	pozostałe miasta powiatowe
MK	Miasta powiatowe z rozwiniętą funkcją komunikacyjną	spełnienie warunków dla kategorii K1 lub K2 w miastach powiatowych
MT	Miasta powiatowe z rozwiniętą funkcją turystyczną	spełnienie warunków dla kategorii T w miastach powiatowych
K1	Korytarze transportowe z intensywnym użytkowaniem (przemysł, turystyka)	według zmodyfikowanej (patrz tekst) delimitacji Komornickiego (2006) (poprzedni <i>Raport</i> , Śleszyński <i>et al.</i> (2007) plus warunki delimitacji kategorii P i T
K2	Korytarze transportowe z ekstensywnym użytkowaniem (w tym rolnictwo i ochrona przyrody)	według zmodyfikowanej (patrz tekst) delimitacji Komornickiego (2006) (poprzedni <i>Raport</i> , Śleszyński <i>et al.</i> (2007)
P	Gminy o rozwiniętej funkcji przemysłowej, nie będące stolicami powiatów	1 z 3 warunków: 1) zatrudnienie w przemyśle >35% pracujących; 2) zatrudnienie w przemyśle >10 osób na 1 km ² ; 3) rejony wydobywania surowców
T	Gminy o rozwiniętej funkcji turystycznej	2 z 2 warunków: 1) miejsca noclegowe na 100 mieszkańców >2; 2) udzielone noclegi na 100 mieszkańców >1
TP	Gminy o rozwiniętych funkcjach przemysłowych i turystycznych	jednoczesne spełnienie warunków kategorii P i T
R	Gminy o rozwiniętej funkcji rolniczej	3 z 4 warunków: 1) powierzchnia użytków rolnych >50% lub sadów >2%; 2) zatrudnienie w rolnictwie >40%; 3) gospodarstwa produkujące na rynek >40%; 4) obsada hodowlana jak w <i>Raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju</i> (Węclawowicz <i>et al.</i> 2006)
RE	Gminy o rozwiniętej funkcji rolniczej wraz z obszarami cennymi przyrodniczo	jednoczesne spełnienie warunków kategorii R i E oraz które nie wchodzi do żadnej z kategorii wymienionych wyżej
E	Gminy z obszarami cennymi przyrodniczo	1 z 3 warunków: 1) lesistość > 50%; 2) obszary chronione > 50%; 3) obszary ściśle chronione (rezerваты i parki narodowe) >10% oraz które nie wchodzi do żadnej z kategorii wymienionych wyżej
I	Inne gminy	pozostałe gminy bez wyraźnej specjalizacji funkcjonalnej

Źródło: Komornicki, Śleszyński (2008).



Ryc. 3.1. Rozmieszczenie kategorii funkcjonalnych gmin

Źródło: Komornicki, Śleszyński (2008).

Zasady wydzielenia kategorii przytoczono w tab. 3.1, a ich rozkład regionalny pokazano na ryc. 3.1. Zestawienia tabelaryczne i wykresy aktualizowano do sytuacji z 2007 r. Jednocześnie zrezygnowano z prezentowania danych dla 2004 r., jako najmniej wiarygodnych statystycznie. W analizie dynamicznej przyjęto dwa okresy porównawcze 2005-2006 i 2006-2007.

Podobnie jak poprzednio, dla łatwiejszej interpretacji uzyskanych wskaźników zdecydowano się również na wydzielenie grup pomocniczych skupiających obszary o różnych funkcjach: (a) metropolii wraz zapleczem (kategorie DR+DP); (b) dużych ośrodków wraz zapleczem (GR+GP); (c) miast powiatowych (niezależnie od wydzielonej funkcji; kategorie M+MK+MT); (d) podstawowej tkanki osadniczej (wszystkie powyższe kategorie DR+DP+GR+GP+M+MK+MT); (e) terenów poza metropoliami i dużymi miastami o funkcjach komunikacyjnych (K1+K2+MK); (f) terenów poza metropoliami i dużymi miastami o funkcjach przemysłowych (P+M+TP); (g) terenów poza metropoliami i dużymi miastami o funkcjach turystycznych (T+MT+TP); (h) terenów poza metropoliami i dużymi miastami o funkcjach rolniczych (R+RE). Zbiory nie musiały być w tym przypadku rozłączne.

Pośród wydzielonych kategorii funkcjonalnych najwięcej, bo aż 563 gminy (blisko 23%), zaliczono do kategorii R (gminy o rozwiniętej funkcji rolniczej). One też zajmowały największą powierzchnię (22,6% powierzchni kraju) i skupiały najwięcej użytków rolnych (ponad 28% ogółu ich powierzchni). Jednocześnie jednak mieszkało w nich zaledwie niecałe 9% ludności kraju. 32 gminy stanowiące rdzenie obszarów metropolitalnych (DR) skupiały ponad 1/5 mieszkańców Polski, zajmując jedynie 1,3% jej powierzchni.

3.1.2. Plany obowiązujące i projektowane

Analizie poddano dane o powierzchni terenów pokrytych planami oraz planami w opracowaniu. Tak jak i w latach ubiegłych, ocena wskaźników dynamiki musi być dokonywana z daleko idącą ostrożnością. Powodem są przypadki zmniejszenia powierzchni z planami miejscowymi oraz sytuacje, w których niektóre tereny wykazano podwójnie na skutek uwzględnienia korekt w już obowiązujących dokumentach.

Jak już zaznaczono w opisie ogólnym pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi wzrosło w Polsce w okresie 2006-2007 o 1,2 pkt proc. do poziomu 24,1% powierzchni gmin.

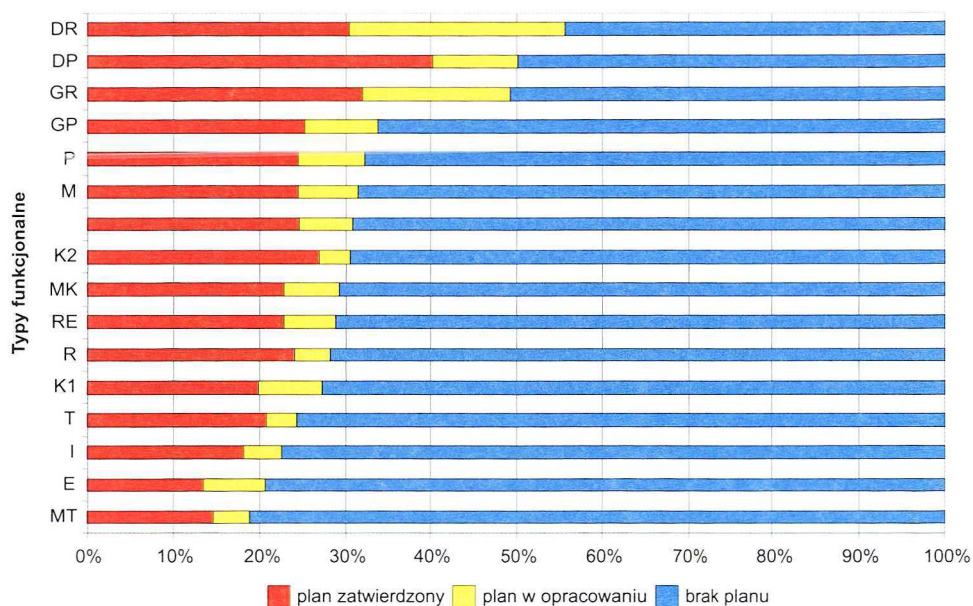
W 2007 r. nadal najwyższym pokryciem planistycznym odznaczała się kategoria DP (obszary podmiejskie największych ośrodków; patrz tab. 3.2 i ryc. 3.2-3.4). Jednocześnie jednak już drugi rok z rzędu zakres aktualnie prowadzonych prac był na tych terenach relatywnie mniejszy. Najbardziej zaawansowany był w obszarach rdzeniowych tych samych jednostek. Dla nich też ogólny odsetek powierzchni gminy objętej planami obowiązującymi i w opracowaniu pozostał największy (58%). Prawie tak samo intensywne prace nad nowymi planami miejscowymi toczyły się w 2007 r.

Tabela 3.2

Plany obowiązujące i projektowane według kategorii funkcjonalnych
w latach 2005-2007

Kategoria	Powierzchnia objęta planami zatwierdzonymi w %			Przyrost powierzchni w latach 2005-2007		Powierzchnia objęta planami w opracowaniu w %			Powierzchnia objęta planami zatwierdzonymi i w opracowaniu w %		
	2005	2006	2007	2005-2006 (2005=100)	2006-2007 (2006=100)	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Grupowanie podstawowe											
DR	21,7	29,4	32,1	135,4	109,2	22,4	23,9	26,5	44,1	53,2	58,5
DP	32,7	37,4	41,0	114,3	109,8	15,0	11,5	10,2	47,7	48,8	51,2
GR	24,1	27,2	32,3	113,2	118,5	20,6	22,1	17,6	44,7	49,4	49,8
GP	17,7	23,8	25,8	134,0	108,5	12,6	8,4	8,6	30,4	32,2	34,4
M	17,9	22,2	24,6	123,9	111,1	10,1	8,5	6,9	28,0	30,7	31,5
MK	24,3	26,7	22,4	110,0	83,9	7,6	5,8	6,5	31,9	32,5	28,9
MT	14,0	14,4	14,8	103,2	102,8	3,3	3,5	4,1	17,3	18,0	18,9
K1	19,6	20,7	19,8	105,7	95,2	7,4	8,0	7,5	27,0	28,8	27,2
K2	22,8	25,2	26,9	110,5	106,6	4,8	2,4	3,6	27,7	27,6	30,4
P	20,9	22,5	24,6	107,8	109,0	10,0	8,7	7,8	31,0	31,3	32,4
T	18,9	16,7	21,2	88,1	127,1	5,6	3,2	3,7	24,6	19,8	24,9
TP	19,6	21,6	24,5	110,1	113,5	10,2	8,6	6,1	29,9	30,2	30,6
R	20,1	21,9	24,3	108,9	111,0	7,7	5,5	4,1	27,8	27,4	28,4
RE	18,2	21,5	22,9	118,0	106,4	10,9	9,5	6,0	29,1	31,0	28,9
E	9,5	12,9	13,8	136,3	106,6	8,0	5,9	7,2	17,5	18,9	21,0
I	14,0	15,1	18,8	108,0	124,4	8,4	7,7	4,6	22,4	22,8	23,4
POLSKA	19,8	21,9	24,1	111,0	110,0	8,8	6,9	6,1	28,6	28,8	30,2
Grupowanie pomocnicze											
DR+DP	30,9	36,0	39,5	116,7	109,7	16,2	13,5	12,9	47,1	49,6	52,4
GR+GP	18,5	24,2	26,5	130,9	109,8	13,5	10,0	9,7	32,0	34,2	36,2
M+MK+MT	19,0	21,8	21,7	114,8	99,4	7,8	6,5	6,2	26,8	28,4	27,9
D+G+M	22,6	27,2	29,1	120,3	107,0	12,5	10,0	9,5	35,1	37,1	38,6
K1+K2+MK	22,2	24,2	24,2	109,2	100,2	6,0	4,5	5,1	28,1	28,6	29,3
P+M+TP	19,8	22,3	24,6	112,4	110,3	10,1	8,6	7,3	29,9	30,9	31,8
T+MT+TP	18,4	17,1	20,9	92,7	122,3	6,0	4,0	4,1	24,4	21,1	25,0
R+RE	19,6	21,8	23,9	110,9	109,9	8,5	6,5	4,6	28,1	28,2	28,5

Źródło: Opracowań własne (tab. 3.2-3.15).



Ryc. 3.2. Pokrycie planami obowiązującymi i znajdującymi się w opracowaniu w 2007 r.

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 3.2-3.10).

w obszarach rdzeniowych miast drugiego rzędu (GR). Podobnie jak poprzednio w ich przypadku utrzymała się bardzo duża różnica w pokryciu planistycznym względem obszarów podmiejskich (w kategorii łącznego udziału dokumentów gotowych i w opracowaniu 44,7 dla GR i tylko 30,4% dla GP). Można przyjąć, że w obu kategoriach ośrodków (miast dużych i średnich) ugruntowała się tendencja przyspieszenia prac planistycznych w obszarach rdzeniowych i dalszego ich spowolnienia (lub przynajmniej stagnacji) na terenach otaczających.

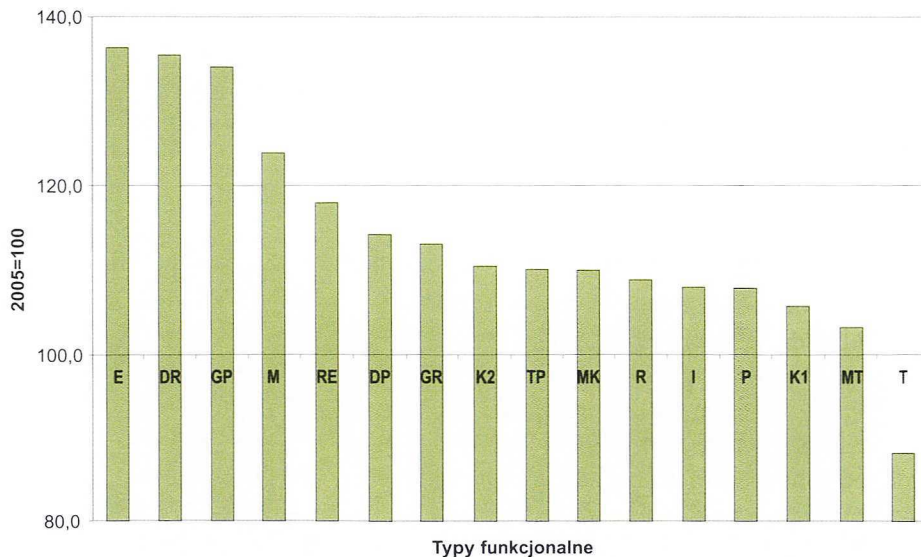
Tempo prac nad nowymi dokumentami zmalało także w pozostałych miastach powiatowych. Ich pokrycie planami miejscowymi wzrosło, ale tylko nieznacznie. Te z spośród nich, które posiadają istotną funkcję przemysłową (MP) nie różnią się praktycznie pod tym względem od pozostałych. Odmierna sytuacja występuje natomiast w przypadku miast powiatowych o istotnej funkcji turystycznej (MT), które charakteryzują się najmniejszym stopniem pokrycia planistycznego spośród wszystkich wyróżnionych kategorii funkcjonalnych (zaledwie 14,8% powierzchni objętej planami obowiązującymi). Co gorsza, także tempo prowadzonych prac należy tu do najniższych (4,1% powierzchni obejmują dokumenty „w opracowaniu”).

Sumarycznie w obrębie podstawowego systemu osadniczego (kategorie z grup D, G i M) w latach 2006-2007 pokrycie planami miejscowymi wzrosło o ok. 2 pkt proc., osiągając poziom 29%, a uwzględniając dokumenty opracowywane 38,6%. Odsetek gruntów, dla których plany były aktualnie wykonywane zmniejszył się jed-

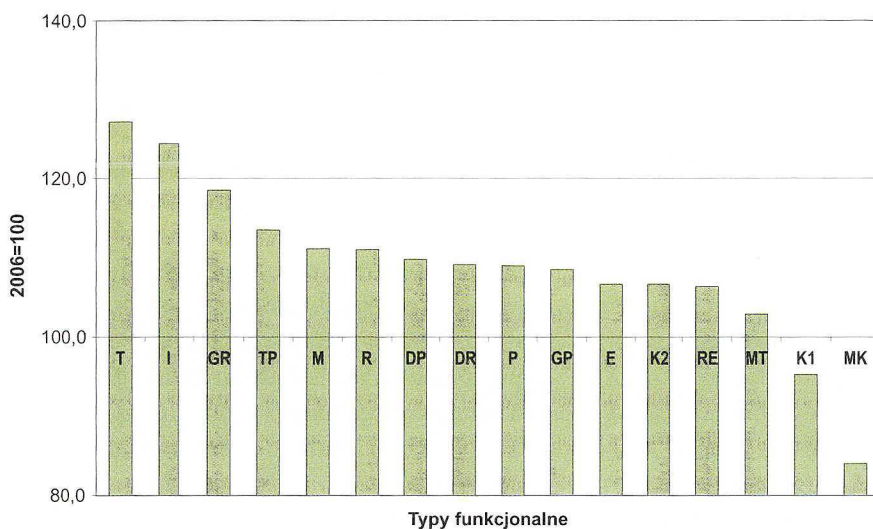
nak dla tych grup z 12,5 do 10%. Biorąc pod uwagę, że strefy zewnętrzne metropolii, a zwłaszcza ośrodków dużych i średnich cechuje utrzymujący się niedobór pokrycia planistycznego, jako negatywny trzeba ocenić mniejszy zakres nowych prac w tych jednostkach. Jest charakterystyczne, że niekorzystne tendencje w coraz większym stopniu występują w otoczeniu miast średniego szczebla.

W 2007 r. doszło do zmniejszenia pokrycia planami obowiązującymi w gminach należących do kategorii K1 (funkcje komunikacyjne) i MK (miasta powiatowe z funkcjami komunikacyjnymi). W pierwszym przypadku może to być jednak tłumaczone unieważnieniem planu miejscowego w gminie wiejskiej Garwolin (13,5 tys. ha). Ogólnie pokrycie planami w jednostkach o funkcjach komunikacyjnych (K1 i K2) oraz przemysłowych (P) i turystyczno-przemysłowych (TP) oscyluje nadal w przedziale 20-25% (a łącznie z dokumentami w opracowaniu 28-32%). Dynamika zmian w okresie 2006-2007 pozostała w tego typu gminach niewielka (znacznie niższa od średniej krajowej). Można przyjąć, że ani funkcje przemysłowe (najczęściej istniejące na danym obszarze od wielu dziesięcioleci) ani komunikacyjne (w tym związane z planowanymi inwestycjami) nie stymulują rozwoju prac planistycznych.

Gminy o funkcji turystycznej (T) wykazały w poprzednim okresie porównawczym (2005-2006) zmniejszenie wskaźnika pokrycia planami miejscowymi. Było to spowodowane specyficzną sytuacją związaną z unieważnieniem starych dokumentów w kilku jednostkach (m.in. Iława i Borne Sulinowo). W 2007 r. proces ten uległ odwróceniu. Względem 2006 r. pokrycie dokumentami obowiązującymi zwiększyło się o ponad 27% (znacznie powyżej średniej krajowej). Nadal jednak gminy turystyczne



Ryc. 3.3. Dynamika przyrostu pokrycia obowiązującymi planami miejscowymi w latach 2005-2006 (2005=100)



Ryc. 3.4. Dynamika przyrostu pokrycia obowiązującymi planami miejscowymi w latach 2006-2007 (2006=100)

pozostają relatywnie słabiej wyposażone planistycznie. Co więcej, intensywne prace w tym zakresie nie są kontynuowane (plany w opracowaniu obejmują zaledwie 3,7% łącznej powierzchni gmin). Tym samym można podejrzewać, że wysoki wskaźnik dynamiki jest jedynie efektem statystycznym uwarunkowanym spadkiem w latach poprzednich (uchwalono ponownie plany w jednostkach, które unieważniły wcześniejsze dokumenty). Gminy o funkcjach turystycznych pozostają zatem obszarami z dużym prawdopodobieństwem konfliktów przestrzennych, mogących być zarówno przyczyną niskiego pokrycia planami (niechęć do rezygnacji z kompetencji w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy na terenach atrakcyjnych inwestycyjnie), jak i skutkiem takiego stanu rzeczy. Potwierdzeniem tej tezy jest też opisana wcześniej niekorzystna sytuacja miast powiatowych o funkcjach turystycznych.

Obszary o dominujących funkcjach rolniczych (R) lub rolniczo-ekologicznych (RE) utrzymały relatywnie wysokie tempo wzrostu odsetka terenów pokrytych planami miejscowymi. Obecne zaawansowanie prac planistycznych jest na tych terenach zbliżone do średniego poziomu krajowego. Biorąc pod uwagę rzeczywiste zapotrzebowanie na plany miejscowe (np. w dużych miastach), wartość wskaźnika należy uznać za wysoką. Podobnie jak w latach poprzednich jest to spowodowane uchwalaniem, w niektórych gminach wiejskich Polski Wschodniej i Południowej, planów obejmujących cały ich obszar. Jednocześnie jednak pokrycie planami na terenach rolniczych nadal sukcesywnie wzrasta. W 2007 r. wyraźnie zmniejszyła się dynamika prac planistycznych w gminach o istotnej funkcji ochrony przyrody (z ponad 36 w okresie 2005-2006 do zaledwie 7% w latach 2006-2007). Stan zaawansowania prac planistycznych nadal należy w tych jednostkach do najmniejszych (zaledwie 13,8%).

Ponadprzeciętny jest tam natomiast udział gruntów, dla których dokument znajduje się w opracowaniu. Wysoką dynamiką prac planistycznych wykazywały się w latach 2006-2007 również gminy kategorii „I” (nie mające jednoznacznie wyodrębnionej przynależności funkcjonalnej).

3.1.3. Zakres odrolnień przewidzianych w planach miejscowych

Tak jak w poprzednich latach, sukcesywny wzrost powierzchni odrolnionych w większości gmin jest w 2007 r. wynikiem przyrostu liczby nowych planów miejscowych. Odstępstwa od tej reguły występują na skutek unieważniania planów (grunty, których przeznaczenie zmieniono w unieważnionym dokumencie nie są już traktowane jako odrolnione). W skali kraju do 2007 r. na mocy obowiązujących planów przeznaczenie zmieniło 2,4% użytków rolnych, co stanowiło 1,4% powierzchni kraju (patrz tab. 3.3). Wzrost względem 2006 r. wyniósł więc 0,4 pkt proc., co jest wartością istotną. Skala zmian pozostała wyraźnie zróżnicowana w obrębie kategorii funkcjonalnych (patrz ryc. 3.5).

Zdecydowanie największa skala odrolnień ma stale miejsce w strefach zewnętrznych metropolii (DP). Przeznaczenie zmieniło tam już łącznie 8,2% użytków rolnych (wobec 7,5% rok wcześniej) oraz ponad 4,5% ogólnej powierzchni gmin. Wysoki wskaźnik zanotowano także ponownie w obszarach rdzeniowych ośrodków drugiego rzędu (GR; 6,9% użytków rolnych i 2,6% ich powierzchni). Wzrost łącznej powierzchni odrolnionej był jednak dla tej kategorii w latach 2006-2007 znikomy. Wyraźnie mniejszy, ale wciąż ponadprzeciętny zakres odrolnień wystąpił w strefie zewnętrznej ośrodków II rzędu oraz w obszarach rdzeniowych metropolii. Całkowity wzrost powierzchni odrolnionej był jednak w latach 2006-2007 zdecydowanie większy w drugim z wymienionych przypadków. Można przyjąć, że w miastach uznanych za ośrodki drugiego rzędu presja na grunty rolne (zarówno wewnątrz miast, jak i na terenach otaczających) została do pewnego stopnia zatrzymana, podczas gdy w największych metropoliach trwa nadal, a nawet uległa intensyfikacji. O zatrzymaniu presji na tereny rolnicze można też mówić w przypadku miast powiatowych, w których zakres odrolnień nie przekracza 2-2,5% i nie wzrasta (wykazany w tab. 3. spadek jest efektem statystycznym unieważniania dawnych dokumentów). Interpretując powyższe dane należy jednak pamiętać, że w sposób oczywisty pozostają one skorelowane z samym pokryciem planistycznym (przy braku planów nie ma formalnych odrolnień).

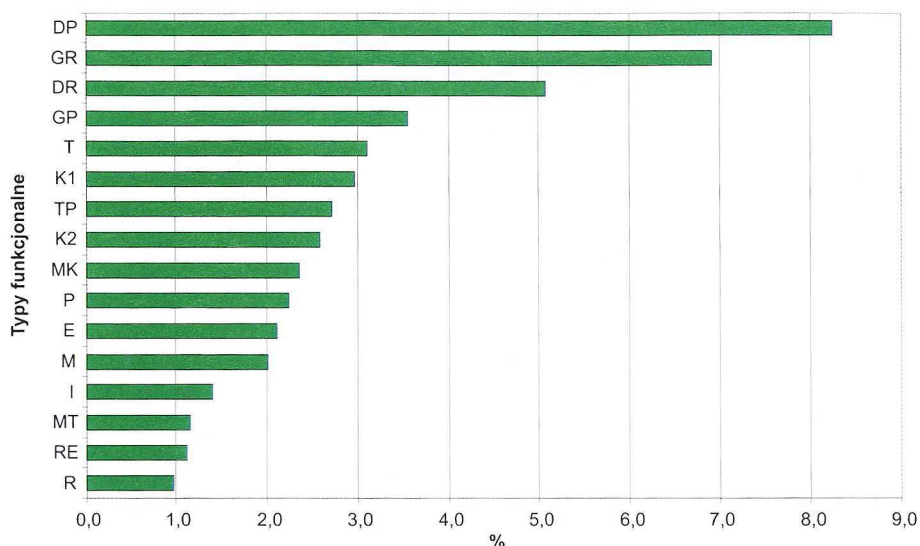
Jest charakterystyczne, że w 2007 r. utrzymała się wysoka presja na tereny rolne w gminach o funkcjach komunikacyjnych i silnym zainwestowaniu (K1). Wartości wskaźników są tam nadal niższe niż w powiatach grodzkich, ale jednocześnie wyższe niż w ośrodkach powiatowych. W większości przypadków jest to najprawdopodobniej efekt działań inwestycyjnych w pobliżu istniejącej infrastruktury drogowej obciążonej silnym ruchem pojazdów. Tylko w niektórych jednostkach można domniemywać wpływu samych nowych inwestycji. W stosunku do 2006 r. bardzo wyraźnie

Tabela 3.3

Zakres odrolniń według kategorii funkcjonalnych w latach 2005-2007

Kategoria	Grunty odrolnione jako % powierzchni gminy			Grunty odrolnione jako % powierzchni użytków rolnych w gminie		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Grupowanie podstawowe						
DR	1,4	1,2	1,6	4,7	4,0	5,1
DP	3,5	4,1	4,5	6,5	7,5	8,2
GR	1,8	2,5	2,6	4,8	6,8	6,9
GP	1,7	1,9	1,9	3,0	3,5	3,5
M	0,8	1,3	1,1	1,5	2,2	2,0
MK	1,2	1,4	1,4	1,9	2,3	2,4
MT	0,4	0,6	0,5	1,0	1,3	1,2
K1	1,2	1,4	1,6	2,3	2,7	3,0
K2	1,1	1,2	1,7	1,7	1,8	2,6
P	1,0	1,1	1,2	1,9	2,1	2,2
T	0,6	0,7	1,4	1,4	1,6	3,1
TP	1,0	1,2	1,3	2,2	2,6	2,7
R	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0
RE	0,6	0,7	0,7	0,9	1,0	1,1
E	0,6	0,6	0,9	1,4	1,5	2,1
I	0,6	0,7	0,8	1,1	1,1	1,4
POLSKA	1,0	1,2	1,4	1,8	2,0	2,4
Grupowanie pomocnicze						
DR+DP	3,2	3,6	4,0	6,3	7,1	7,9
GR+GP	1,7	2,0	2,0	3,2	3,8	3,8
M+MK+MT	0,9	1,2	1,1	1,5	2,1	2,0
D+G+M	1,9	2,2	2,3	3,6	4,2	4,4
K1+K2+MK	1,2	1,3	1,6	1,9	2,1	2,6
P+M+TP	1,0	1,2	1,2	1,8	2,2	2,2
T+MT+TP	0,6	0,7	1,2	1,5	1,7	2,8
R+RE	0,6	0,7	0,7	0,8	1,0	1,0

wzrosła także presja na grunty rolne w gminach zaliczonych do kategorii K2 (funkcja komunikacyjna na obszarach bez silnego zainwestowania). Świadczy to o, nie występującym wcześniej, rozprzestrzenianiu się potrzeb inwestycyjnych na tereny poza



Ryc. 3.5. Grunty przewidziane do odrolnienia jako odsetek całości użytków rolnych w 2007 r.

węzłami transportowymi. Skala zakładanych odrolnień pozostała w 2007 r. wyraźnie niższa w gminach o funkcjach przemysłowych (P) niż komunikacyjnych (K1). Potwierdza to tezę o nikłym obecnie zapotrzebowaniu na grunty ze strony przemysłu.

Względem 2006 r. w sposób spektakularny wzrósł zakres odrolnień w gminach o funkcji turystycznej. Po części jest to z pewnością związane z samym przyspieszeniem prac planistycznych w tych jednostkach. Nie tłumaczy to jednak całości zjawiska (areal, który zmienił swoje przeznaczenie uległ niemal podwojeniu przy 27% wzroście powierzchni objętej planami). Potwierdza to tezę, że obok stref suburbanizacji, to właśnie regiony turystyczne stają się obecnie terenami skupiającymi największą presję na grunty rolne. Bardzo mały pozostał zakres planowanych zmian przeznaczenia gruntów w gminach o funkcjach rolniczych i ekologicznych. Tym samym podstawowy zasób ziemi wykorzystywanej rolniczo i położonej w regionach o istotnym znaczeniu gospodarki rolnej, pozostał nie zagrożony silną presją inwestycyjną.

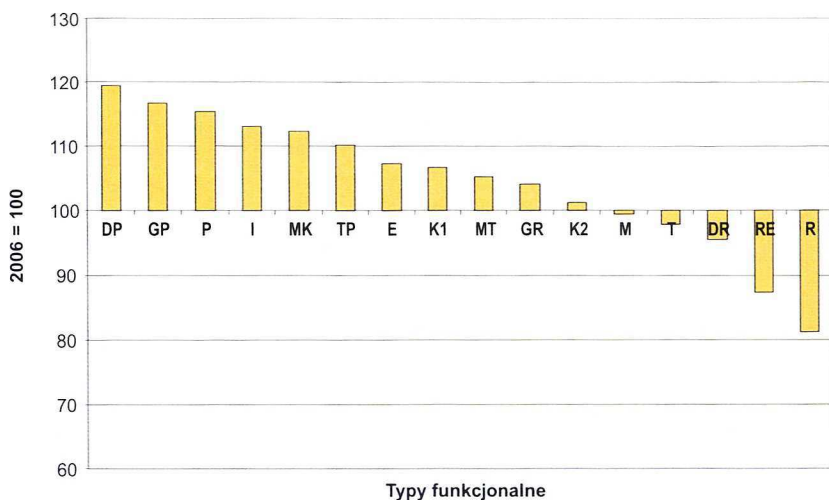
3.1.4. Decyzje lokalizacyjne

Liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy jest przede wszystkim obrazem aktualnej aktywności inwestycyjnej na terenach nie objętych planami miejscowymi. W celu zapewnienia porównywalności, wskaźnik ten musi być odnoszony do liczby mieszkańców. Dynamika w zakresie liczby wniosków była w latach 2006-2007 niższa niż rok wcześniej (tab. 3.4). W obrębie niektórych wydzielonych kategorii funkcjonalnych doszło do zmniejszenia liczby wniosków na 1000 mieszkańców. Stało się tak m.in. w obszarach rdzeniowych dużych metropolii (spadek rozpoczął już

Tabela 3.4

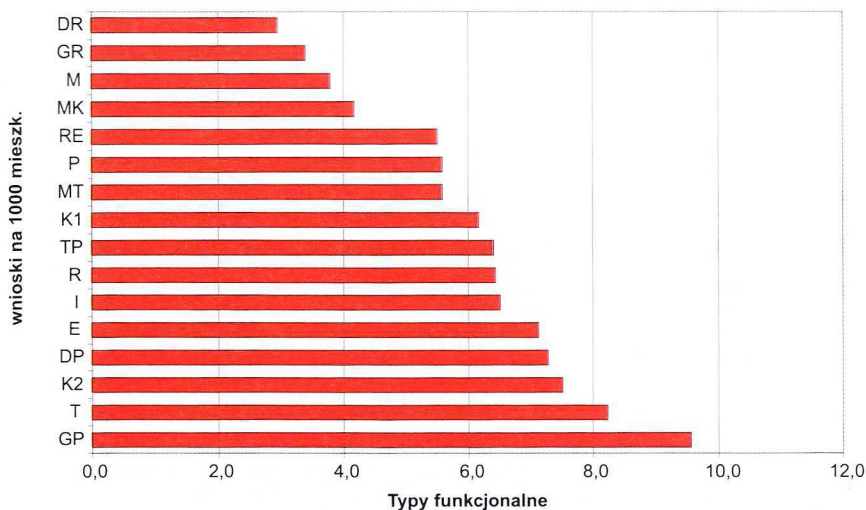
Wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy
według kategorii funkcjonalnych w latach 2005-2007

Kategoria	Wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy						Dynamika	
	ogółem			na 1000 mieszkańców			2005-2006	2006-2007
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	(2006=100)	(2006=100)
Grupowanie podstawowe								
DR	25 002	24 477	23 379	3	3	3	98	96
DP	23 811	22 449	26 796	6	6	7	94	119
GR	16 087	16 662	17 338	3	3	3	104	104
GP	19 860	19 916	23 236	8	8	10	100	117
M	13 442	12 571	12 513	4	4	4	94	100
MK	9 001	8 712	9 783	4	4	4	97	112
MT	4 397	4 500	4 736	5	5	6	102	105
K1	6 533	6 629	7 069	6	6	6	101	107
K2	9 318	11 234	11 377	6	7	8	121	101
P	8 668	9 283	10 711	5	5	6	107	115
T	11 354	11 969	11 724	8	8	8	105	98
TP	2 214	2 413	2 658	5	6	6	109	110
R	19 362	26 640	21 658	6	8	6	138	81
RE	5 877	7 118	6 212	5	6	6	121	87
E	4 732	4 430	4 755	7	7	7	94	107
I	5 309	5 661	6 403	5	6	7	107	113
POLSKA	184 967	194 664	200 348	5	5	5	105	103
Grupowanie pomocnicze								
DR+DP	48 813	46 926	50 175	4	4	4	96	107
GR+GP	35 947	36 578	40 574	5	5	5	102	111
M+MK+MT	26 840	25 783	27 032	4	4	4	96	105
D+G+M	111 600	109 287	117 781	4	4	5	98	108
K1+K2+MK	24 852	26 575	28 229	5	5	6	107	106
P+M+TP	24 324	24 267	25 882	4	4	5	100	107
T+MT+TP	17 965	18 882	19 118	7	7	7	105	101
R+RE	25 239	33 758	27 870	6	8	6	134	83



Ryc. 3.6. Zmiana liczby wniosków o ustalenie warunków zabudowy 2006-2007.

wcześniej i wyraźnie związany z postępowaniem w uchwalaniu nowych planów miejscowych) i w gminach turystycznych (zmiana sytuacji uwarunkowana przyspieszeniem prac planistycznych). Największy regres w tym zakresie wystąpił jednak w gminach rolniczych (R i RE). W gminach kategorii R w latach 2005-2006 wystąpił prawie 40% wzrost liczby wniosków, a w okresie 2006-2007 – ich blisko 20% spadek. Liczba bezwzględna wniosków pozostała wysoka, ale *boom* inwestycyjny związany najprawdopodobniej z dopłatami bezpośrednimi wyraźnie uległ wyhamowaniu.



Ryc. 3.7. Wnioski o ustalenie warunków zabudowy na 1000 mieszk. w 2007 r.

Największy przyrost aktywności inwestycyjnej na terenach nie objętych planami obserwujemy w latach 2006-2007 w strefach zewnętrznych największych metropolii (DP) oraz miast – ośrodków drugiego rzędu (GP; ryc. 3.6). W obu przypadkach wskaźnik dynamiki zbliża się do 20%. Jest to zaskakujące zwłaszcza w pierwszym przypadku, gdyż tereny podmiejskie metropolii są relatywnie najlepiej wyposażone planistycznie oraz postęp prac następuje tam sukcesywnie. Jednoczesny wzrost składanych wniosków jest zatem mocnym potwierdzeniem stawianej już wcześniej tezy o nieprawidłowościach procesu planistycznego na tych obszarach.

Obszary podmiejskie ośrodków drugiego rzędu stały się natomiast w efekcie tych zmian kategorią o najwyższej liczbie wniosków na 1000 mieszkańców. Sięga ona 10, co w luźnej interpretacji oznacza, że co setna osoba składała taki wniosek. W strefach zewnętrznych metropolii poziom jest nieco niższy (ok. 7 wniosków na 1000 mieszkańców; ryc. 3.7). Wysokie wartości wskaźnika notujemy także nadal w gminach o funkcjach turystycznych. Najmniejsze natężenie relatywnej liczby planowanych inwestycji zanotowano ponownie w obszarach rdzeniowych (zarówno metropolii – DR, jak ośrodków drugiego rzędu – GR; w obu przypadkach średnio zaledwie 3 wnioski na 1000 mieszkańców) oraz w ośrodkach powiatowych (4 wnioski).

3.2. Analiza współwystępowania pokrycia planistycznego i decyzji lokalizacyjnych ogółem oraz w podziale na kategorie gmin

Wzajemna relacja między pokryciem planistycznym i liczbą wniosków pozwala na pośrednią analizę rzeczywistej sytuacji w zakresie polityki planistycznej prowadzonej w poszczególnych kategoriach funkcjonalnych. W tym celu dokonano analizy korelacji między obydwoma wskaźnikami (pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi w % oraz liczba wniosków o decyzję o uwz na 1000 mieszkańców) dla każdej kategorii (tab. 3.5).

Przedstawiona analiza pokrycia planami miejscowymi i decyzji lokalizacyjnych pod kątem współwystępowania tych dokumentów na obszarach o różnej specyfice funkcjonalnej (korytarze transportowe, obszary metropolitalne itd.) miała za zadanie wyjaśnić, w jakiej części ruch budowlany dyskontuje pokrycie planami miejscowymi, a w jakiej nie (zachodzi na podstawie decyzji lokalizacyjnych). Dotyczy to również gmin, w których pokrycie planami miejscowymi nie jest całkowite. Ma to bardzo ważne znaczenie z punktu widzenia oceny przydatności planów miejscowych, jak też kolejności ich uchwalania.

Ze względu na to, że materiał statystyczny dotyczy co prawda całego kraju, ale bazuje na danych w jednostkach przestrzennych (gminy, powiaty), możliwa jest tylko orientacyjna analiza struktury ruchu budowlanego, pod względem inwestowania na obszarach pokrytych planami miejscowymi, jak też na pozostałych. Z kolei

Tabela 3.5

Korelacja między pokryciem obowiązującymi planami miejscowymi i liczbą wniosków o ustalenie warunków zabudowy (2006 i 2007)

Kategorie funkcjonalne	Współczynnik korelacji Pearsona	
	2006	2007
DR	-0,793	-0,614
DP	-0,497	-0,469
GR	-0,512	-0,719
GP	-0,412	-0,537
M	-0,670	-0,641
MK	-0,631	-0,656
MT	-0,592	-0,440
K1	-0,592	-0,588
K2	-0,598	-0,567
P	-0,683	-0,634
T	-0,503	-0,514
TP	-0,741	-0,653
R	-0,534	-0,594
RE	-0,600	-0,683
E	-0,437	-0,405
I	-0,565	-0,477
POLSKA	-0,488	-0,480

wzajemna relacja między pokryciem planistycznym i liczbą wniosków pozwala na pośrednią analizę rzeczywistej sytuacji w zakresie polityki planistycznej prowadzonej w poszczególnych kategoriach funkcjonalnych. Sama liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy jest obrazem obecnej aktywności inwestycyjnej na terenach nie objętych planami.

W skali kraju (dla 2478 gmin), zgodnie z oczekiwaniami, otrzymano zależność ujemną opisaną współczynnikiem korelacji liniowej Pearsona na poziomie $-0,480$. Jego wartość była prawie identyczna, jak dla analogicznych badań według danych za 2006 r. Tym samym można przyjąć, że nie nastąpiła normalizacja stosunków planistyczno-decyzyjnych, która powinna wyrażać się w proporcjonalnym zmniejszaniu liczby składanych wniosków wraz z opracowaniem kolejnych planów miejscowych. W poszczególnych kategoriach funkcjonalnych współczynnik korelacji oscylował w przedziale od $-0,405$ do $-0,719$. Tym samym zakres wahań był nieco mniejszy niż rok wcześniej. Ogólnie, istotny poziom zależności, który można utożsamiać z uporządkowanymi stosunkami planistycznymi, zanotowano w obszarach rdzeniowych ośrodków drugiego rzędu, a w drugiej kolejności metropolii, w miastach powiato-

wych, gminach przemysłowych i rolniczych z funkcją ochrony środowiska. Natomiast domniemanie nieprawidłowości w systemie planowania występuje, gdy niski współczynnik korelacji występuje w odniesieniu do kategorii funkcjonalnej, dla której wcześniej zdiagnozowano wysokie pokrycie planistyczne i znaczną presję inwestycyjną. W 2007 r. dotyczyło to miast powiatowych o funkcjach turystycznych, obszarów podmiejskich metropolii i gmin pełniących funkcje ochrony przyrody. W porównaniu z 2006 r. możemy mówić o stopniowym normalizowaniu się praktyk planistycznych w strefach podmiejskich ośrodków drugiego rzędu oraz w gminach turystycznych.

Zależność między pokryciem planistycznym a liczbą wniosków o wydanie decyzji o uwz jest negatywnie skorelowana. Zróżnicowanie między poszczególnymi kategoriami funkcjonalnymi jest znaczne. Analiza dla kategorii funkcjonalnych pozwala przypuszczać, że w niektórych przypadkach można podejrzewać o obejmowaniu planami miejscowymi innych obszarów, niż terenów o największej presji inwestycyjnej. Dotyczy to gmin położonych w strefach podmiejskich metropolii i dużych ośrodków oraz gmin o funkcjach turystycznych i pośrednio pełniących funkcje ochrony przyrody. Przyczyny takiego stanu rzeczy są z pewnością różne. Jedną z potencjalnych mogą być nieprawidłowości w procesie przygotowania i uchwalania planów miejscowych (mniej lub bardziej legalny wpływ grup lobbingowych lub pojedynczych inwestorów).

Różnice między poszczególnymi latami nie są jednak duże i tym samym wyciąganie wniosków, że sytuacja się polepsza, jest jeszcze zbyt wczesne. Takie konkluzje będzie można przedstawić po kilku latach poprawy sytuacji lub po osiągnięciu znacznych wartości współczynnika korelacji. Dlatego też na podstawie dostępnych informacji można bardzo ostrożnie stawiać tezę, że praktyki planistyczne normalizują się, między innymi w strefach podmiejskich ośrodków drugiego rzędu, w gminach turystycznych oraz w gminach pełniących funkcje ochrony przyrody. Współczynnik korelacji dla tych grup liczony od 2004 r. na ogół wzrasta nieznacznie, ale systematycznie.

Dla uzasadnienia relacji między pokryciem planistycznym a decyzjami lokalizacyjnymi, na podstawie przeprowadzonych ankiet w gminach i starostwach, analizowano także sytuację w poszczególnych wybranych gminach. Nie udało się natomiast otrzymać zestawień statystycznych na poziomie województw (według informacji uzyskanych w jednym z urzędów marszałkowskich, tego typu zestawienia o wydawaniu decyzji lokalizacyjnych nie są prowadzone, a ich przygotowanie jest niezwykle czasochłonne).

W gminach, w których występuje niemal całkowite pokrycie planami miejscowymi, wydawanie wniosków o ustalenie warunków zabudowy jest tylko teoretycznie rzadsze. Trudno jest przy tym ustalić dokładnie, których terenów dotyczy wydawanie wniosków o uwz. Najczęściej jednak dotyczą one miejsc, które nie są objęte planami i to właśnie w gminach o niewielkim stopniu pokrycia planami.

W dalszej kolejności szczegółowej analizie poddano sytuację planistyczną w gminach o funkcjach: podmiejskich, komunikacyjnych, turystycznych, a także z rozwiniętą funkcją ochrony przyrody (bardziej szczegółowe informacje i wyniki analiz w tych grupach funkcjonalnych znajdują się w rozdziałach 4 i 5).

Obszary zewnętrzne metropolii charakteryzują się najwyższym stopniem pokrycia planistycznego, które w 2007 r. osiągnęło poziom 41% powierzchni tego typu gmin. W strefach zewnętrznych ośrodków zarówno metropolitalnych (DP), jak i miast na prawach powiatu (GP), współczynnik korelacji jest relatywnie niski lub średni. Z kolei, jak już wspomniano, pokrycie planistyczne na tych obszarach jest dosyć wysokie. Występuje też duża aktywność inwestycyjna na pozostałych terenach. Sugeruje to, że pomimo pokrywania planami miejscowymi znacznych obszarów, duża część aktywności inwestycyjnej ma miejsce jednak w innych częściach jednostek. Znaczna presja na te obszary, wynikająca z dynamicznego rozwoju miast, prowadzi do potrzeby częstszego, niż w innych kategoriach gmin, zapotrzebowania na wydawanie wniosków o uwz i ulicp.

W 2006 r. w miastach na prawach powiatu (GR) współczynnik korelacji był dość niski w warunkach wysokiego pokrycia planistycznego oraz bardzo słabej aktywności inwestycyjnej na pozostałych gruntach. Było to efektem wewnętrznego zróżnicowania w tej kategorii funkcjonalnej. Jednak sytuacja w minionym roku zmieniła się znacznie i obecnie współczynnik korelacji dla tej grupy jest najwyższy spośród wszystkich. Jednorazowa zmiana nie upoważnia do formułowania bardziej pewnych wniosków, niemniej jednak można zaryzykować stwierdzenie, że sytuacja planistyczna uległa poprawie i znaczna część obszarów została objęta nowymi planami.

Pokrycie planami w jednostkach o funkcjach komunikacyjnych (MK, K1 i K2) oscyluje obecnie w przedziale 19-27% (łącznie z dokumentami w opracowaniu jest to 28-32%). Są to wartości zbliżone do średniej dla całego kraju. Jednocześnie dynamika zmian (w okresie 2004-2007) jest niewielka, a powierzchnia planów obecnie opracowywanych spada (np. na terenach K1 obszar pokryty planem w 2007 r. zmniejszył się, wracając do poziomu z 2005 r.). Występuje też proces unieważniania istniejących planów i konieczność ich zmiany w wyniku nowych uwarunkowań, w tym presji inwestycyjnej oraz budowy infrastruktury komunikacyjnej. Ponadto, w jednostkach tych funkcje komunikacyjne skupiają się na niewielkiej części obszaru. Tam też występuje zwiększone zapotrzebowanie na prace planistyczne. Gdy są one relatywnie zaawansowane, następuje jednak spowolnienie dalszych działań. Niemniej jednak obliczone współczynniki korelacji są wyższe niż średnia krajowa, a wartości w poszczególnych latach różnią się nieznacznie.

Pokrycie zatwierdzonymi dokumentami w gminach z występującymi funkcjami turystycznymi jest niższe, niż przeciętnie dla kraju (w 2007 r. – 21,2%). Jednocześnie gminy te charakteryzują się wysoką liczbą wydawanych dokumentów o uwz (7-8 na 1000 mieszkańców), co potwierdza, że presja inwestycyjna jest na ich terenach duża. Obliczone współczynniki korelacji Pearsona dla obszarów pełniących funkcje turystyczne są nieznacznie wyższe od średniej krajowej. Najwyższy ujemny współczynnik korelacji charakteryzuje obszary o funkcjach turystyczno-przemysłowych (–0,635 w 2007 r.).

Specyfika rozwoju turystyki przejawia się w jej silnej koncentracji w miejscach najbardziej atrakcyjnych. Koncentracja taka występuje także w ujęciu gminnym, a dotyczy w szczególności najbardziej atrakcyjnych miejsc i zagospodarowania tury-

stycznego. Wnikliwsze analizy sytuacji w gminach wykazują, że w znacznych przypadkach właśnie te skoncentrowane obszary pełniące funkcje turystyczne są objęte planami zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, gminy tego typu w niektórych przypadkach charakteryzują się wysoką lesistością i powierzchniami zajmowanymi przez obszary prawnie chronionej przyrody. Te obszary często nie są obejmowane planami miejscowymi, a funkcjami ochrony tych miejsc zajmują się dyrekcje parków. Podobna sytuacja występuje na obszarach gmin turystyczno-przemysłowych, gdzie zazwyczaj funkcje przemysłowe i turystyczne są wyraźnie rozgraniczone i dotyczą miejsc oddalonych od siebie.

W gminach pokrytych planami miejscowymi w całości lub w przeważającej części, decyzje wydawane są na podstawie zatwierdzonych planów, co i tak nie gwarantuje braku konfliktów i protestów (por. rozdz. 5). Tam gdzie planów nie ma, wydawanie pozytywnych decyzji o uwz jest natomiast zaskakująco wysokie – powyżej 80-90%. Presja na tego typu obszary jest znaczna i analiza wykazuje (choć materiał statystyczny nie jest całkowicie wystarczający, aby to jednoznacznie stwierdzić), że boom inwestycyjny koncentruje się na obszarach nie objętych planami.

Na obszarach o rozwiniętych funkcjach ochrony przyrody dynamika planistyczna jest relatywnie największa. Jest to odzwierciedleniem ogólnej tendencji szybkiego przyrostu powierzchni objętej planami w gminach o dużym znaczeniu „ekologicznym”, ale przy założeniu, że sytuacja wyjściowa była tam bardzo zła (w 2004 r. zaledwie 7,1% pokrycia). Tym samym obecny stan zaawansowania prac, mimo tak dużej dynamiki, pozostaje najniższy spośród wszystkich kategorii (13,8%). Obok obszarów rdzeniowych metropolii, dynamika tego przyrostu jest jednak zdecydowanie najwyższa spośród wszystkich wydzielonych kategorii. W gminach z rozwiniętymi funkcjami ochrony przyrody powierzchnia objęta obowiązującymi dokumentami w latach 2004-2007 uległa prawie podwojeniu.

Obliczony współczynnik korelacji dla gmin z dominującymi funkcjami środowiskowymi jest najniższy spośród wszystkich grup funkcjonalnych i dodatkowo w stosunku do 2006 r. obniżył się (2006: $-0,437$; 2007: $-0,405$). Na taki wynik ma wpływ zarówno relatywnie mniejsza liczba wniosków uwz, jak i mniejsze pokrycie planistyczne. Sytuacja w tego typu gminach jest relatywnie słaba i wymaga przyspieszenia prac planistycznych. Jedynie w gminach, gdzie współpraca między władzami gminy a władzami obszarów chronionych (głównie parków narodowych) odbywa się na zasadzie partnerstwa, wydawanie wniosków lokalizacyjnych przebiega w miarę poprawnie. W wielu przypadkach jednak rodzi to silne konflikty społeczne, ekonomiczne i przestrzenne (por. rozdz. 4).

Z punktu widzenia jakości praktyki planistycznej obydwie opisane sytuacje można uznać za poprawne. Należy domniemywać, że mimo różnego stopnia zaawansowania, proces uchwalania planów miejscowych służy w nich obiektywnemu kontrolowaniu presji inwestycyjnej i tym samym rozwojowi gmin. Wątpliwości mogą budzić przypadki gmin o funkcjach turystycznych i funkcjach ochrony przyrody, gdzie bardzo duża

presja inwestycyjna nie znajduje potwierdzenia w intensywnych pracach nad planami miejscowymi. Jednak trudna sytuacja występuje też na metropolitalnych obszarach podmiejskich, gdzie w relatywnie dobrze pokrytych planami jednostkach, są nadal znaczne powierzchnie bez tych dokumentów i właśnie tam skupia się presja inwestycyjna.

Samorządy w coraz większym stopniu uświadamiają sobie, że uporządkowanie sytuacji prawno-planistycznej leży w ich interesie i jest koniecznym wymogiem, związanym nie tylko z kształtowaniem ładu przestrzennego, ale również polityki inwestycyjnej. Obserwuje się wyraźnie wzmożenie presji inwestycyjnej, co potwierdzają analizy dokumentów, czyli studiów gminnych oraz obowiązujących i sporządzanych planów miejscowych oraz wskaźników w nich zawartych. Dotyczy to przykładowo terenów przewidywanych lub przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, zmian przeznaczenia gruntów, np. odrolnień, wydawanych decyzji lokalizacyjnych, itp. Samorządy przyspieszyły też prace związane z zapewnieniem terenów pod budownictwo mieszkaniowe, jakkolwiek zasoby takich terenów, w skali kraju, wydają się być wystarczające.

Jednak, co warto jest podkreślić, koszty opracowywania planów są dla gmin (zwłaszcza rolniczych, jak np. Sztabin) wysokie w porównaniu z płynącymi stąd korzyściami. W wielu przypadkach tłumaczy to brak planów lub ich niewielkie powierzchnie. Przy braku planów zagospodarowania w większości gmin przeważająca część inwestycji prowadzona jest na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podejmowane decyzje są pochodną liczby składanych wniosków i odsetek pozytywnych wynosi ok. 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. Konsekwencją takiej sytuacji w planowaniu przestrzennym jest niski odsetek decyzji odmownych. Wydane decyzje były częstsze w mniejszych ośrodkach. W miastach na prawach powiatu wskaźnik podjętych decyzji osiągnął 82% i był porównywalny z rokiem poprzednim. Podobnie, wnioski dotyczące zabudowy mieszkaniowej zostały utrzymane na poziomie niecałych 40%. Podobnie jak w przypadku decyzji o ulicp, rozpatrywanie spraw dotyczących warunków zabudowy było szybsze w mniejszych ośrodkach, niż w miastach na prawach powiatu (ponad 80%). Odsetek decyzji odmownych dla ustalenia warunków zabudowy mieszkaniowej był nieco wyższy (blisko 3% w Polsce). Tym samym otrzymywanie pozytywnej decyzji pozostaje w zasadzie formalnością.

Ostateczna interpretacja siły korelacji musi odbywać się w nawiązaniu do wartości porównywanych wskaźników. Liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy jest obrazem aktualnej aktywności inwestycyjnej na terenach nieobjętych planami. Zakres przewidywanych odrolnień świadczy o istniejącej presji na grunty, najczęściej związanej z potencjalnymi inwestycjami przewidywanymi w planach miejscowych (por. rozdz. 3.1). Zdecydowanie największą aktywność inwestycyjną (w granicach 6-8 wniosków o wydanie decyzji na 1000 mieszkańców) obserwuje się w gminach o funkcjach turystycznych (T), rolniczych i pokrewnych (kategoria R, RE, a także K2, gdzie

obok komunikacyjnych najczęściej dominuje funkcja rolnicza), związanych z ochroną środowiska (E) oraz na terenach podmiejskich dużych i średnich ośrodków (miasta na prawach powiatu; kategoria GP – aż 10 wniosków na 1000 mieszk.). Najmniejsze natężenie liczby planowanych inwestycji występuje na obszarach rdzeniowych miast metropolitalnych i innych powiatowych (zaledwie 3 wnioski na 1000 mieszkańców).

W przypadku obszarów rdzeniowych metropolii (DR) oraz innych powiatów (GR), a także w miastach powiatowych (M i MK) współczynnik korelacji jest wysoki, a pokrycie planistyczne wyższe od średniej krajowej i występuje relatywnie niska aktywność inwestycyjna na terenach nie objętymi planami miejscowymi. Można przypuszczać, że obszary objęte planami, na których skupia się ruch inwestycyjny, zostały prawidłowo wybrane i kolejność zatwierdzania dokumentów jest właściwa. Tym samym w tych grupach funkcjonalnych sytuacja planistyczna jest względnie poprawna.

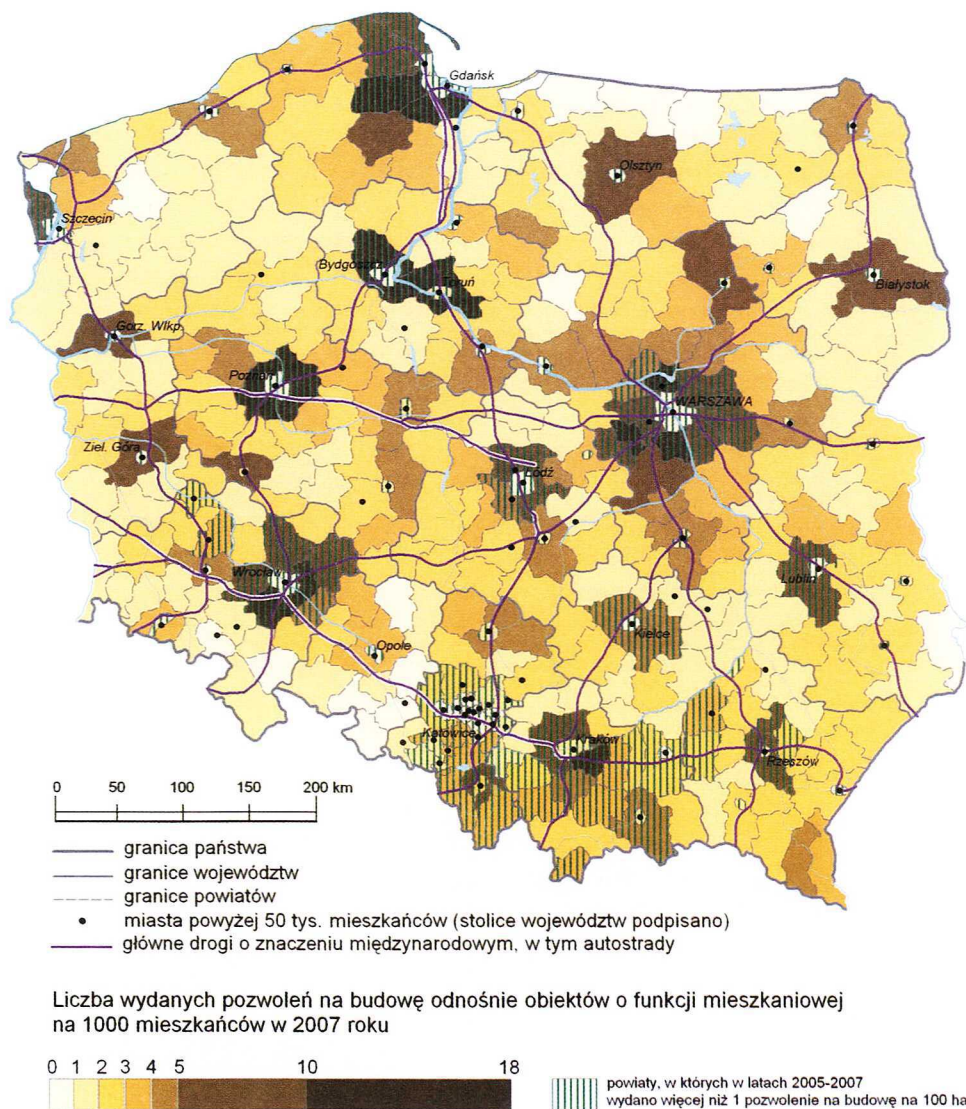
Z kolei w gminach o funkcjach komunikacyjnych (zwłaszcza K2), turystycznych (T) i turystyczno-przemysłowych (TP) przy średniej wartości współczynnika korelacji i średnim lub słabym pokryciu planami miejscowymi, występuje względnie wysoki ruch inwestycyjny na gruntach poza planami. Na tych obszarach, zanim atrakcyjne pod inwestycje tereny nie zostaną objęte planami miejscowymi, presja na obszary poza planami będzie duża. Jednocześnie znaczna część inwestycji będzie wymagała decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Ich wydawanie będzie uznaniowe i nie doprowadzi do ładu przestrzennego.

Na uwagę zasługuje jeszcze obliczony współczynnik korelacji między przeciętną powierzchnią planu miejscowego a natężeniem liczby wniosków lokalizacyjnych o uwz, również w przeliczeniu na powierzchnię. Dla wszystkich gmin w Polsce obliczona wartość wynosi 0,102. Jest to dosyć mało, co może świadczyć o braku zależności między tymi parametrami. Natomiast wartości dla poszczególnych kategorii funkcjonalnych wahają się między 0,05 a 0,2 i wykazują w tym przypadku niewielkie zróżnicowanie. Aby jednoznacznie potwierdzić występujące prawidłowości, analiza przeciętnej wielkości obszarów objętych planami miejscowymi wymaga jednak bardziej szczegółowych badań.

3.3. Pozwolenia na budowę a zaawansowanie prac planistycznych

Kolejna część szczegółowych analiz empirycznych została poświęcona zbadaniu, w jakim stopniu pokrycie planistyczne nawiązuje do presji inwestycyjnej. Po pierwsze, wykonano analizę kartograficzną rozmieszczenia i dynamiki zmian pozwoleń na budowę (ryc. 3.8). Po drugie, przeanalizowano współwystępowania statystyczne między zmiennymi objaśniającymi niektóre elementy procesów inwestycyjnych. Dysponowano przy tym statystykami odnośnie do wydanych pozwoleń na budowę według powiatów, a zatem dane o pokryciu planistycznym musiały być odpowiednio zagregowane.

Rozmieszczenie przestrzenne wydanych pozwoleń na budowę obiektów mieszkalnych (w 95% domów jednorodzinnych) w stosunku do liczby mieszkańców potwierdza znany z innych badań zasięg procesów suburbanizacji. W tym przypadku nie chodzi jednak o stwierdzenie znanych zagadnień, ale przedstawienie skali zjawiska. Okazuje się, że w większości stref podmiejskich występowało powyżej 5 pozwoleń na budowę na 1000 mieszkańców. Mnożąc tę pierwszą wartość razy 4 (przeciętna liczebność migrującej rodziny), otrzymujemy przeciętny roczny dwuprocentowy wzrost



Ryc. 3.8. Natężenie pozwoleń na budowę obiektów mieszkalnych na 1000 mieszkańców w 2007 r.

liczby mieszkańców. Istotne jest przy tym, że dane te niejednokrotnie nie pokrywają się z oficjalnymi danymi migracyjnymi, wskutek niedoszacowania tych ostatnich (brak obowiązku meldunkowego).

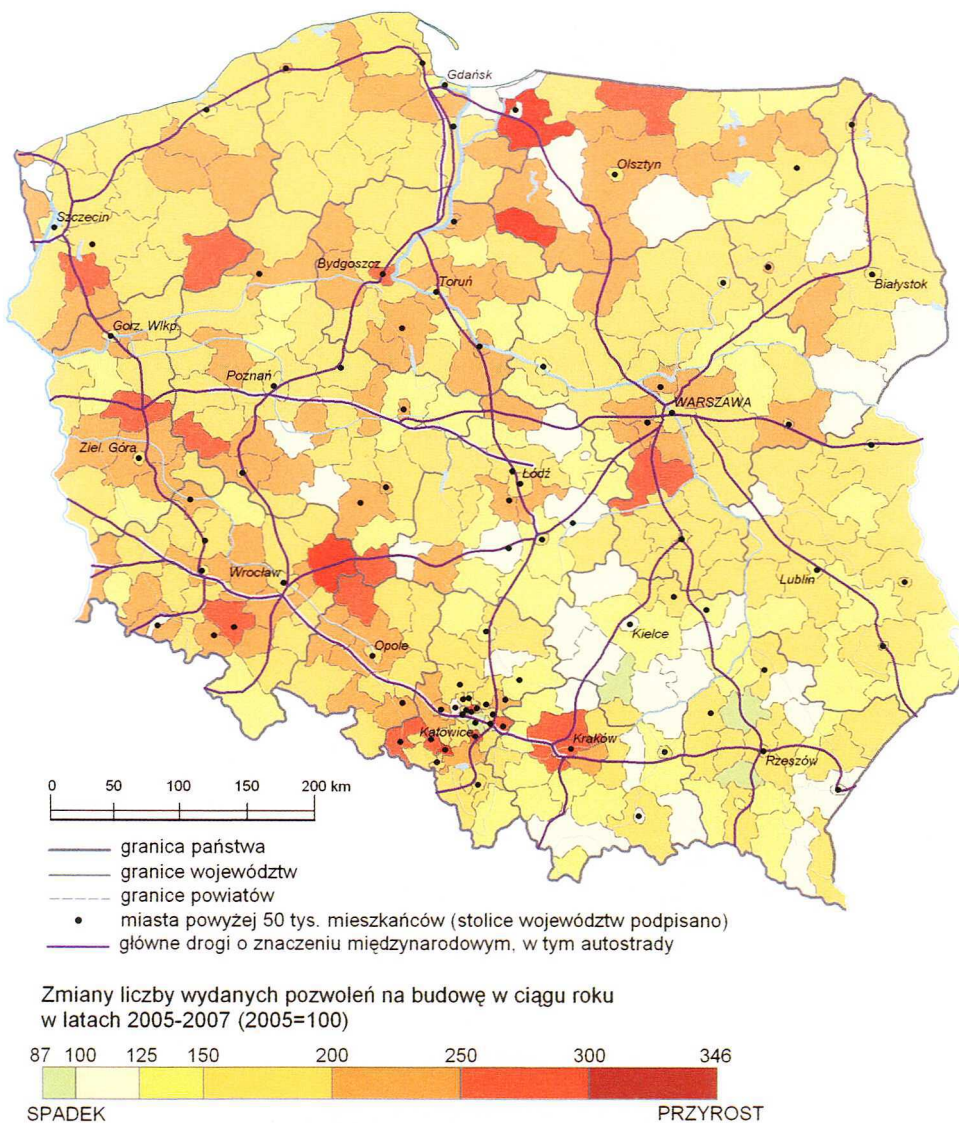
Największa wartość przedstawionych wyżej danych polega jednak nie na weryfikacji procesów migracyjnych, gdyż znacznie lepsze byłoby tutaj wykorzystanie statystyk odnośnie do mieszkań oddanych do użytku. Ogólnie, obserwacja natężenia, a zwłaszcza dynamiki zmian pozwoleń na budowę, pozwala na przewidywanie procesów inwestycyjnych, lub ocenę niektórych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Mapa dynamiki wydanych pozwoleń na budowę obiektów mieszkalnych w latach 2005-2007 pokazuje (ryc. 3.9), że w kraju nastąpiły dosyć wyraźne zmiany, dające się uchwycić w postaci prawidłowości regionalnych. Co charakterystyczne, na obserwowanym w ostatnich latach niewątpliwym *boomie* budowlanym nie skorzystały przede wszystkim najbardziej dotychczas aktywne w tym zakresie aglomeracje, a obszary bardziej oddalone, by nie powiedzieć niekiedy nawet peryferyjne. Co istotne, widać wyraźnie przewagę zachodnich części Polski nad wschodnimi oraz północnymi nad południowymi. Zatem przeczy to obserwowanym w ostatniej dekadzie procesom silnej polaryzacji przestrzennej na ekspansywne rdzenie i powolne lub stagnujące strefy zewnętrzne. Oznaczać więc to może tak wyczekiwane dyskontowanie rozwoju gospodarczego przez obszary dalej oddalone od metropolii, choć niezupełnie peryferyjne. W przypadku tych ostatnich, zwłaszcza położonych wzdłuż granicy wschodniej, zaznaczył się wyraźny regres, albo przyrost znacznie słabszy od średniego. Drugim takim obszarem jest region Poniidzia wraz z Górami Świętokrzyskimi, a trzecim – Kurpiowszczyzny i południowych Mazur. Co ciekawe, słabszy od przeciętnego wzrost dynamiki inwestycyjnej odnotowano w rejonie Karpat i części Sudetów.

Ogólnie, tak obserwowana zmiana akcentów w ruchu budowlanym jest bardzo interesująca i będzie skutkować, ze względu na swoje wartości bezwzględne, większymi od przeciętnych ruchami migracyjnymi. Czy są to jednak pewne symptomy reurbanizacji, kwestia wydaje się być dalece otwarta.

O strukturze wielkościowej działek, na których realizowana jest zabudowa jednorodzinna, informują dane przedstawione w tab. 3.6. Na podstawie danych z 28 gmin obliczono łączną liczbę pozwoleń na budowę domów jednorodzinnych, aby stwierdzić, jakich wielkości dotyczyły. W okresie 2004-2008 wydano łącznie 4199 pozwoleń na budowę. Zdecydowaną większość zabudowy stanowią domy lokalizowane na działkach o powierzchni do 2000 m² (ponad 86%). Inwestycje na działkach o powierzchni przekraczającej 1 ha stanowią niewiele ponad 3% ich liczby. Innymi słowy, co trzydziesty dom w strefie podmiejskiej powstaje na dużej działce. Można zatem oceniać, że struktura wielkościowa działek nie powinna być powodem rozpraszania zabudowy. Problemem jest natomiast wzajemna odległość realizowanych inwestycji.

Aby uszczegółowić tak zarysowane wstępnie prawidłowości, w dalszej kolejności posłużono się bardziej sformalizowaną analizą statystyczną. Po pierwsze, porównano współwystępowanie wniosków o ustalenie warunków zabudowy z wydanymi



Ryc. 3.9. Dynamika liczby wydanych pozwoleń na budowę obiektów mieszkalnych w latach 2005-2007

pozwoleniami na budowę. Tylko na pozór jest to porównanie niecelowe, bowiem jak wiadomo, tylko część decyzji lokalizacyjnych kończy się uzyskiwaniem przez inwestora pozwolenia na budowę, a następnie realizacji obiektu budowlanego i jego oddania do użytku. Okazuje się, że charakterystyczna jest tutaj nie tyle siła współwystępowania, przybierająca wartości powyżej 0,7, ile konsekwentny spadek tego wskaźnika w poszczególnych latach (tab. 3.7). Choć nie są to spadki duże, to uprawnione jest

Tabela 3.6

Łączna liczba pozwoleń dla 28 wybranych gmin
w grupach wielkościowych powierzchni domów jednorodzinnych
według pozwoleń za okres 2004-2008 (do października/listopada 2008 r.)

Wielkość działki, na której realizowane były domy jednorodzinne	Liczba pozwoleń na budowę	Udział procentowy
Do 1000 m ²	1 773	42,2
1001-2000 m ²	1 865	44,4
2001-5000 m ²	352	8,4
5001 m ² -1 ha	78	1,9
1-2 ha	89	2,1
Powyżej 2 ha	42	1,0
Razem	4 199	100,0

wysnucie wniosku, że coraz większa część ruchu inwestycyjnego polegała na działaniach, których celem nie była bezpośrednio realizacja obiektów budowlanych, czyli w domyśle zachowania spekulacyjne. Co więcej, współczynniki korelacji są znacznie wyższe względem powierzchni, niż ludności, co oznacza większe prawdopodobieństwo tych zjawisk na obszarach gęściej zaludnionych.

W dalszej kolejności prześledzono współwystępowanie między zmianami przeznaczenia gruntów a wydanymi pozwoleniami na budowę w 2007 r. (tab. 3.8). Zastosowano przy tym podział na obiekty mieszkalne i inżynieryjne. Okazuje się, że korelacje są silniejsze dla obiektów mieszkaniowych oraz obliczone względem wartości bezwzględnych odnoszonych do powierzchni, a zatem empirycznie potwierdzają się przypuszczenia co do wpływu czynników rezydencjalnych w procesach zmian przeznaczenia gruntów. Co jednak najbardziej zaskakujące, słaba siła tego związku wskazuje, że czynniki te nie są tak silne, jak wydawało się dotychczas. Najprawdopo-

Tabela 3.7

Korelacje między liczbą wniosków o wydanie decyzji
o ustaleniu warunków zabudowy
a liczbą pozwoleń na budowę takich obiektów w latach 2005-2007

Liczba wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy	Liczba pozwoleń na budowę	
	względem powierzchni	względem liczby mieszkańców
W 2005 r.	0,760	0,397
W 2006 r.	0,704	0,316
W 2007 r.	0,694	0,429

Tabela 3.8

Korelacje między zmianami przeznaczenia gruntów
a wydаныmi pozwoleniami na budowę w 2007 r.

Cecha	Obiekty mieszkaniowe		Obiekty inżynierii lądowej i wodnej	
	względem powierzchni	względem ludności	względem powierzchni	względem ludności
Udział powierzchni gruntów, dla których zmieniono przeznaczenie na nierolnicze (tzw. odrolnienia)	0,375	0,275	0,230	0,063

dobniej, wiele gmin upatruje w zmianach przeznaczenia gruntów sposobu na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej, czyli swego rodzaju renty lokalizacyjnej, co nie zawsze przekłada się jednak na decyzje inwestorów.

Ostatnim badaniem statystyczno-wyjaśniającym objęto relacje między wydanyimi pozwoleniami na budowę a pokryciem planistycznym (tab. 3.9). Konieczne było przy tym przyjęcie arbitralnego uproszczenia, polegającego na porównaniu tych ostatnich danych do roku $n+1$ w przypadku statystyk ruchu budowlanego, tj. uwzględniającego pewną inercję procedur administracyjno-planistycznych.

Okazuje się, że w żadnym z analizowanych przypadków nie stwierdzono współwystępowania istotnych statystycznie. Tylko pozwolenia na budowę wydane w 2007 r. charakteryzował słaby dodatni (+0,237) współczynnik korelacji z pokryciem planistycznym rok wcześniej. Ogólnie oznacza to brak silniejszych związków między zaawansowaniem prac planistycznych i ruchem budowlanym. Interpretacja tego zjawiska jest zatem negatywna, chociaż warto wskazać na pozytywny element w postaci

Tabela 3.9

Korelacje między pokryciem planistycznym a natężeniem pozwoleń na budowę
w latach 2005-2007

Cecha	Obiekty mieszkaniowe		Obiekty inżynierii lądowej i wodnej	
	względem powierzchni	względem ludności	względem powierzchni	względem ludności
Pokrycie planistyczne na koniec 2005 r. w stosunku do pozwoleń na budowę w 2006 r.	0,151	0,105	0,061	-0,095
Pokrycie planistyczne na koniec 2006 r. w stosunku do pozwoleń na budowę w 2007 r.	0,237	0,085	0,160	-0,011

wzrostu wskaźnika korelacji dla natężenia pozwoleń na budowę w latach 2006-2007, ale tylko względem powierzchni, a nie ludności. Przesłanki co do pozytywnych tendencji dotyczą zatem obszarów słabiej zaludnionych.

3.4. Pokrycie planistyczne a ruch inwestycyjny w wybranych gminach

W ostatniej części empirycznej tego rozdziału próbowano odpowiedzieć na pytanie, w jakiej części ruch inwestycyjny odbywa się na podstawie planów miejscowych, a w jakiej – na podstawie wyłącznie decyzji lokalizacyjnych. W podrozdziale tym oparto się na informacjach zebranych na podstawie badania ankietowego. Spośród ok. 100 gmin, które odesłały ankiety, informację dostateczną dla celów zestawień syntetycznych uzyskano z 40 samorządów (za pośrednictwem albo starostw powiatowych, albo urzędów gmin, gdyż te ostatnie nie mają obowiązku gromadzenia dokumentacji na ten temat i dla własnych celów robią to sporadycznie¹). Z pozostałych jednostek dane albo nie były pełne, albo nie zawierały wypełnionych wszystkich pól, co uniemożliwia uznanie tego badania za w pełni reprezentatywne. Niemniej jednak na podstawie tych czterech dziesiątek zestawów odpowiedzi, można wnioskować o pewnych ogólnych tendencjach, tym bardziej, że są one położone na obszarach newralgicznych, takich zwłaszcza, jak strefy podmiejskie dużych ośrodków miejskich.

Tabela 3.10

Liczba i struktura wydanych pozwoleń na budowę
w wybranych 40 gminach w latach 2004-2008

Rok	Wydane pozwolenia na budowę			
	razem	w tym na podstawie		
		planu miejscowego	decyzji lokalizacyjnych (uwz lub ulicp)	
	liczba			%
2004	1 919	703	1 216	63,4
2005	2 142	1 035	1 107	51,7
2006	2 359	1 243	1 116	47,3
2007	4 428	2 590	1 838	41,5
2008*	2 893	1 815	1 078	37,3

* zazwyczaj za okres styczeń-październik.

¹ Jest to bardzo poważna luka związana z monitoringiem procesów inwestycyjnych w urzędach gmin; powróci się do tego w podsumowaniu.

Tabela 3.11

Liczba i struktura wydanych pozwoleń na budowę w wybranych 40 gminach
w latach 2004-2008 według kategorii obiektów

Kategoria	Na podstawie	2004	2005	2006	2007	2008
Budownictwo jednorodzinne	mpzp	406	581	701	1367	1031
	decyzje	532	463	441	817	516
	%	56,7	44,3	38,6	37,4	33,4
Budownictwo wielorodzinne	mpzp	22	17	34	43	31
	decyzje	9	4	4	5	5
	%	29,0	19,0	10,5	10,4	13,9
Obiekty zamieszkania zbiorowego	mpzp	8	16	10	15	11
	decyzje	6	7	2	1	3
	%	42,9	30,4	16,7	6,3	21,4
Budynki użyteczności publicznej	mpzp	62	65	55	83	52
	decyzje	72	53	54	71	62
	%	53,7	44,9	49,5	46,1	54,4
Budynki gospodarczo-inwentarskie	mpzp	24	61	79	84	52
	decyzje	119	113	173	176	67
	%	83,2	64,9	68,7	67,7	56,3
Budynki przemysłowo-magazynowe	mpzp	22	31	36	63	50
	decyzje	63	73	48	55	45
	%	74,1	70,2	57,1	46,6	47,4
Infrastruktura transportowa	mpzp	23	36	24	50	47
	decyzje	26	9	20	37	16
	%	53,1	20,0	45,5	42,5	25,4
Budownictwo wodne	mpzp	8	10	17	8	9
	decyzje	2	5	1	6	4
	%	20,0	33,3	5,6	42,9	30,8
Rurociągi i inne obiekty liniowej infrastruktury przesyłowej	mpzp	77	118	130	284	252
	decyzje	224	225	223	231	132
	%	74,4	65,6	63,2	44,9	34,4
Pozostałe	mpzp	51	89	135	564	270
	decyzje	163	137	134	439	228
	%	76,2	60,6	49,8	43,8	45,8

Tabela 3.12

Podstawowe dane o pozwoleniach na budowę i cechach sytuacji planistycznej
w wybranych 34 gminach w 2007 r.

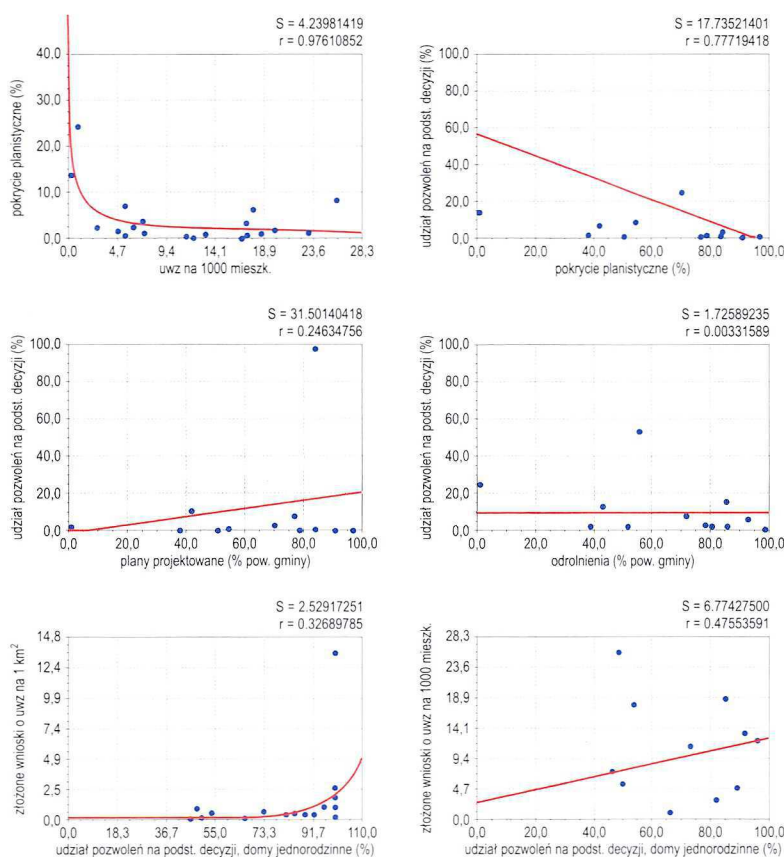
Nazwa	Nr statystyczny województwa	Kategoria gminy		Powierzchnia (tys. ha)	Liczba ludności (tys.)	Pozwolenia na budowę wydane w 2007 na podstawie				Plany miejscowe (% powierzchni gminy)		Odrobnienia (% powierzchni gminy)	Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy	
		administracyjna	funkcjonalna			planów miejscowych	decyzji lokalizacyjnych	w tym budownictwo jednorodzinne	obowiązujące	w opracowaniu	na 1 km ²		na 1000 mieszk.	
														liczba
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Czosnów	14	w	DP	12,8	8,9	336	0	0,0	0,0	100,0	0,0	9,7	0,0	0,0
Izabelin	14	w	DP	6,9	10,2	223	3	1,3	0,0	13,8	1,5	2,5	0,1	0,4
Łomianki	14	mw	DP	3,9	22,8	0	538	100,0	100,0	1,1	42,2	0,2	13,5	23,0
Nowy Dwór Maz.	14	m	DP	2,8	27,5	94	0	0,0	0,0	86,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Stare Babice	14	w	DP	6,0	16,1	683	0	0,0	0,0	104,2	4,8	25,1	0,0	0,0
Chęciny	26	mw	GP	12,7	14,7	0	68	100,0	100,0	3,5	0,9	3,0	0,3	7,1
Masłów	26	w	GP	8,6	9,7	0	127	100,0	100,0	0,6	100,0	0,6	1,9	17,1
Sitkówka-Nowiny	28	mw	GP	4,6	7,0	107	0	0,0	0,0	100,3	0,0	3,6	0,0	0,0
Ustka	22	w	GP	21,7	7,5	53	67	55,8	48,8	8,2	0,8	5,3	0,9	25,7
Jasienica Rosielna	18	w	K1	5,7	7,3	0	27	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,5	3,7
Karczew	14	mw	K1	8,2	16,0	0	80	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	2,2	11,5
Kościan	30	w	K1	20,3	15,1	81	206	71,8	66,3	24,2	2,7	0,7	0,1	1,0
Kudowa-Zdrój	02	m	K1	3,4	10,1	129	0	0,0	0,0	104,8	0,6	3,5	0,1	0,4
Lewin Kłodzki	02	w	K1	5,2	1,8	0	28	100,0	100,0	3,1	0,0	0,0	0,6	17,1
Polanica-Zdrój	02	m	K1	1,7	7,0	0	78	100,0	100,0	2,4	99,9	0,3	2,6	6,3
Suchedniów	26	mw	K1	7,5	10,8	4	24	85,7	81,8	2,3	0,6	0,1	0,4	2,9

Tabela 3.12 cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Zakroczym	14	mw	K1	7,2	6,2	0	17	100,0	100,0	7,0	30,7	7,0	0,5	5,5
Czempin	30	mw	K2	14,2	11,3	2	150	98,7	95,8	0,0	0,3	0,0	1,0	12,0
Ostrów Maz.	14	w	K2	27,9	12,7	159	0	0,0	0,0	85,6	0,0	0,2	0,0	0,0
Suchowola	20	mw	K2	25,6	7,3	0	45	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,2	6,5
Nidzica	28	mw	MK	37,9	21,4	11	40	78,4	73,3	0,4	7,9	0,2	0,6	11,3
Czarna	18	w	T	18,5	2,4	13	14	51,9	50,0	0,6	0,0	0,2	0,1	5,5
Giby	20	w	T	32,3	3,0	0	20	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,1	11,5
Kodeń	06	w	T	15,1	3,9	25	0	0,0	0,0	99,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Krasnopol	20	w	T	17,2	3,9	3	38	92,7	91,7	0,7	0,0	0,6	0,3	13,2
Ludwin	06	w	T	12,2	5,0	81	0	0,0	0,0	99,2	0,0	2,6	0,0	0,0
Lutowiska	18	w	T	47,6	2,2	11	7	38,9	46,2	1,1	0,0	0,2	0,0	7,3
Mikołajki	28	mw	T	25,6	8,4	0	61	100,0	100,0	1,6	0,0	0,6	0,6	19,8
Piecki	28	w	T	31,4	7,8	0	71	100,0	100,0	0,1	0,0	0,1	0,4	16,7
Radków	02	mw	T	14,0	9,2	40	0	0,0	0,0	91,7	8,4	0,2	0,0	0,0
Ruciane-Nida	26	w	T	35,8	8,5	10	41	80,4	85,0	0,8	0,1	0,2	0,4	18,5
Choczewo	22	w	TP	18,3	5,5	61	46	43,0	54,1	6,1	10,7	1,3	0,5	17,7
Zawoja	12	w	TP	12,9	8,9	7	41	85,4	88,9	1,5	98,4	1,5	0,3	4,8
Średnia nieważona				15,9	9,7	64,6	55,7	60,1	60,1	28,8	12,4	2,1	0,9	8,1

Najogólniej, w przypadku wydawanych pozwoleń na budowę obserwowano tendencję malejącą udziału tych dokumentów wydawanych wyłącznie na podstawie decyzji lokalizacyjnych (tab. 3.10). Udział pozwoleń na budowę w analizowanych gminach spadł z poziomu ponad 63% do ok. 37%. Jest to zjawisko ze wszech miar bardzo korzystne, gdyż oznacza, że w tych gminach (przeciętnie) prowadzono właściwą politykę przestrzenną. Niemniej obserwowane prawie pięcioprocentowe roczne tempo spadku tego udziału nie napawa już takim optymizmem.

Spadek udziału pozwoleń na budowę dotyczył w zasadzie wszystkich kategorii obiektów. Wśród nich zasadniczą część stanowiły domy jednorodzinne (tab. 3.11). W tej kategorii udział pozwoleń na budowę wydawanych bez planu miejscowego spadł z 57 do 33%. Ta ostatnia liczba ukazuje prawdopodobny górny pułap rozpraszania niekontrolowanej zabudowy. Nie zmienia to tego, że na podstawie tych danych można wyciągnąć ostrożny wniosek, że jeszcze niedawno ponad połowa zabudowy jednorod-



Ryc. 3.10. Krzywe regresji między udziałem procentowym pozwoleń na budowę a cechami opisującymi prace planistyczne w wybranych 34 gminach w 2007 r.

dzinnej na różnych obszarach była realizowana bez ścisłej kontroli, wizji rozwoju, itd., czyli bez planów miejscowych.

Dane z wybranych 34 gmin, dla których otrzymano najpełniejsze i najlepiej udokumentowane oraz zweryfikowane informacje, zestawiono w tab. 3.12. Posłużyły one do analizy regresji udziału procentowego pozwoleń na budowę (w różnych latach) z cechami obrazującymi zaawansowanie prac planistycznych oraz natężenie procesów inwestycyjnych (ryc. 3.10). Analiza ta wykazała, że w badanych gminach występują pożądane ogólne prawidłowości w zakresie związków między pokryciem planistycznym a natężeniem ruchu inwestycyjnego. Ogólnie zaobserwowano tendencję do zmniejszania się udziału procentowego pozwoleń budowlanych wydawanych dla obszarów bez planu miejscowego wraz ze wzrostem pokrycia planistycznego, jakkolwiek szczegółowa analiza wykresu wskazuje, że nie jest to zbyt wyraźne. Inne tendencje dla odsetka pozwoleń na budowę dla terenów nie objętych planami są następujące:

- a) dodatnie współwystępowanie w przypadku obszarów, dla których sporządzano plany (tendencja pozytywna);
- b) wyraźny brak współwystępowania z odsetkiem terenów, dla których zmieniono w planach przeznaczenie gruntu rolnego na nierolnicze (odrolnienie);
- c) dodatnie współwystępowanie natężenia składanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, bardziej wyraźne w przypadku obliczeń względem powierzchni, niż koncentracji ludności (tendencja negatywna).

Na zakończenie, jako uzupełniającą, można podać następującą informację otrzymaną z ankiet: według szacunków samorządów, ok. 2/3 decyzji lokalizacyjnych kończy się faktyczną realizacją inwestycji. Oznacza to ponoszenie dodatkowych, niepotrzebnych kosztów w związku z brakiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W skali kraju 1/3 z liczby ok. 200 tys. wniosków lokalizacyjnych oznacza zbędne koszty w wysokości ok. 70 mln zł.

3.5. Wnioski

Powtórzenie analizy pokrycia planistycznego oraz presji inwestycyjnej dla kategorii funkcjonalnych polskich gmin okazało się w pełni celowe. Pozwoliło na określenie aktualnej dynamiki zachodzących procesów. Dało też możliwość weryfikacji (lub zaprzeczenia) niektórym tezom postawionym w podsumowaniu analogicznej analizy dokonanej rok wcześniej.

Ogólnie potwierdzona została teza, że przebieg prac planistycznych w metropoliach i ośrodkach dużych (oraz w ich strefach zewnętrznych) jest specyficzny względem wszystkich innych kategorii funkcjonalnych. Można założyć, że w obu kategoriach ugruntowała się tendencja przyspieszenia prac planistycznych w obszarach rdzeniowych i pewnej stagnacji na terenach otaczających. Strefy podmiejskie obu kategorii największych ośrodków ogniskują na swoim terenie najwięcej problemów,

a najprawdopodobniej także i nieprawidłowości planistycznych. Na szczególne podkreślenie zasługuje dynamiczny wzrost presji inwestycyjnej w strefach zewnętrznych metropolii, gdzie na podstawie obecnie obowiązujących planów odrolniono już ponad 8% powierzchni użytków rolnych.

W latach 2006-2007 doszło wprawdzie do zauważalnej poprawy sytuacji planistycznej w gminach o funkcjach turystycznych, ale z pewnością jest to po części efekt unieważniania planów w latach poprzednich (obecnie były one ponownie uchwalane). W jednostkach tego typu utrzymała się znaczna presja inwestycyjna. Jednostkami problemowymi pozostały także gminy o funkcjach ochrony przyrody. Presja na tereny poza obowiązującymi planami jest w nich bardzo silna, a prace nad uchwalaniem nowych dokumentów, mimo że postępują relatywnie szybko, to jednak nie dotyczą najprawdopodobniej terenów, gdzie presja ta jest największa.

Rola dopłat rolniczych w aktywności inwestycyjnej na terenach rolnych okazała się wprawdzie znaczna, ale dosyć krótkotrwała. Tym bardziej nie jest zagrożeniem dla porządku planistycznego.

Ujemna korelacja między pokryciem planistycznym a liczbą wniosków o decyzję uwz pozostała na prawie identycznym, jak rok wcześniej, poziomie. Potwierdziły się przypuszczenia odnośnie do nieadekwatności terytorialnej opracowywanych planów miejscowych. Dotyczy to w największym stopniu obszarów podmiejskich metropolii oraz gmin o funkcjach ochrony przyrody. O poprawie w tym zakresie można mówić w jednostkach turystycznych. Nie dotyczy to jednak miast powiatowych pełniących jednocześnie funkcje turystyczne, w których sytuacja pozostała niekorzystna.

Występowanie obszarów nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest zjawiskiem na ogół niekorzystnym, gdyż nie zawierają one terenów, na których presja inwestycyjna jest największa. Obecnie i w przyszłości skutkuje to obniżeniem atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej.

Najważniejszym obszarem problemowym, z punktu widzenia zaawansowania i jakości prac planistycznych, są strefy podmiejskie dużych i średnich ośrodków (miasta na prawach powiatu) i w nieco mniejszym stopniu strefy zewnętrzne obszarów metropolitalnych. Dzieje się tak mimo relatywnie dużego pokrycia planami miejscowymi na tych terenach. Charakteryzują się one jednak mniejszą dynamiką opracowywania planów, z jednoczesną bardzo dużą presją inwestycyjną na tereny nie objęte planami.

Pełnienie funkcji turystycznych i związanych z ochroną przyrody wydaje się również wywoływać presję. Pokrycie planami miejscowymi należy tam do najniższych w skali kraju, przy ujemnej dynamice w zakresie ich uchwalania, częściowo spowodowanej unieważnianiem starszych dokumentów. Jednocześnie presja na tereny nie objęte ważnymi dokumentami, wyrażona wnioskami o wydanie decyzji o uwz, jest tam wysoka. W gminach o funkcjach ochrony przyrody presja na tereny nie objęte obowiązującymi planami jest bardzo silna. Jednocześnie jednak prace nad uchwalaniem nowych planów miejscowych postępują szybko, choć punkt wyjściowy jest niski i nadal pokrycie planistyczne w tego typu gminach jest najniższe w kraju.

Zależność między pokryciem planistycznym w skali całego kraju a liczbą wniosków o wydanie decyzji o uwz jest negatywnie skorelowana. Analiza dla kategorii funkcjonalnych dowodzi jednak, że w niektórych przypadkach można podejrzewać, że prace planistyczne obejmują inne obszary niż tereny o największej presji inwestycyjnej. Dotyczy to z całą pewnością gmin położonych w strefach podmiejskich metropolii i dużych ośrodków, a także częściowo gmin turystycznych i pełniących funkcje ochrony przyrody. Nie zawsze proces prowadzenia prac planistycznych można uznać za optymalny z punktu widzenia celów planowania na poziomie gminnym. Największe zastrzeżenia budzi on w strefach zewnętrznych metropolii i dużych ośrodków oraz na terenach turystycznych.

Badania ankietowe, które przeprowadzono w wybranych gminach wskazują, że sytuacja w tych samorządach ulega stopniowej poprawie. Stwierdzono jednak, że tempo tych zmian nie jest satysfakcjonujące.

Na zakończenie warto dodać, że w przypadku pozwoleń na budowę widać również wyraźnie pewne zmiany w zróżnicowaniu przestrzennym ruchu inwestycyjnego. Częściowo zaprzeczają one dotychczasowym obserwacjom polaryzacji społeczno-ekonomicznej. W przypadku specyficznej sytuacji, związanej z kryzysem gospodarczym i zmianami zachowań konsumpcyjnych ludności, wniosek ten niekoniecznie musi być trwały.

Ogólnie, zaobserwowany brak ściślejszych związków między pokryciem planistycznym a ruchem budowlanym, świadczy o braku mechanizmów wspierających porządkowanie sytuacji planistycznych na obszarach najbardziej tego wymagających. Wprawdzie sytuacja ta ulega systematycznej poprawie, ale zmiany są zdecydowanie zbyt wolne. Oznacza to konieczność bardziej radykalnych posunięć legislacyjnych, albo administracyjnych. W przeciwnym razie nic nie wskazuje, aby w najbliższych latach proces degradacji przestrzeni został wyraźniej zahamowany.