

BADANIE STATYSTYCZNE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W GMINACH

Przedstawiamy poniżej wyciąg z podsumowania wyników pilotażu badania statystycznego dotyczącego planowania przestrzennego w miastach i gminach za lata 1994 – 2003 przeprowadzonego przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury z dnia 28 maja 2004 r.

Badanie to przeprowadzono na próbkę 415 wybranych gmin. Celem badania było zweryfikowanie formularza zawierającego pytania dotyczące tej sfery działalności w miastach i gminach. W przyszłości formularz będzie wykorzystywany przez służby statystyki państwowej do corocznego zbierania informacji o sporządzanych planach.

Poza tym utylitarnym celem pilotaż przyniósł interesujące dane na temat stanu planowania przestrzennego w gminach w latach 1994-2003.

Charakterystyka obszaru badawczego

Badaniami objęte zostały gminy wszystkich typów, to jest gminy wiejskie, wiejsko-miejskie, miasta i miasta na prawach powiatu. Przy wyborze miast i gmin zachowano reprezentację jednostek w poszczególnych klasach wielkości zaludnienia, obejmujących gminy:

- do 5 tys. mieszkańców
- od 5 do 10 tys. „
- od 10 do 20 tys. „
- od 20 do 50 tys. „
- od 50 do 100 tys. „
- od 100 do 200 tys. „
- pow. 200 tys. „

Badaniami objęto 15% ogólnej liczby populacji gmin, w tym 15% z każdego województwa, co dało gwarancję równomiernego, przestrzennego rozmieszczenia badanej próby. Znalazło się w niej:

- 65 miast na prawach powiatu,
- 31 miast,
- 86 gmin miejsko-wiejskich,
- 238 gminy wiejskie.

Zakres ankiety

Przesłane do gmin ankiety, zawierały 47 pytań, reprezentujących 7 działów. Każdy z działów dotyczył innego dokumentu planistycznego, lub procedury.

Bogaty materiał zgromadzony w bazie danych, jak i jego podsumowanie będące przedmiotem Raportu daje możliwość oceny stanu realizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. oraz informuje o pierwszych doświadczeniach z wdrażania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Poza podsumowaniem uśrednionym dla kraju, charakteryzuje aktywność planistyczną gmin w poszczególnych województwach. Okazuje się, że jest ona bardzo różna, a zatem należałoby w przyszłości poszukać przyczyn tego stanu rzeczy i dokonać analizy uwarunkowań regionalnych. Być może zauważone różnice są wyłącznie pochodną stanu zaawansowania procesów rozwojowych, czy urbanizacyjnych, a być może wynikają z różnej tradycji w podejściu do zagospodarowania przestrzennego, m.in. z przyczyn kadrowych lub ekonomicznych panujących w gminach i regionach.

Stan prac nad studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Z podsumowania uzyskanych ankiet wynika, że najbardziej powszechnym i w najwyższym stopniu zrealizowanym zgodnie z wymogami ustawowymi z 1994 r. jest podstawowy dokument planistyczny dla gmin, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przeszło 95% gmin uchwaliło do 31 grudnia 2003 r. studium, w tym 22% przystąpiło w ostatnim czasie do jego zmiany/aktualizacji (dokonywanej w wyniku zaistnienia nowych okoliczności rozwoju gmin lub też z myślą o podniesieniu standardów opracowania do poziomu najlepszych znanych w regionach przykładów). Świadczy to o zakotwiczeniu w świadomości samorządów wagi studiów, jako dokumentu strategicznego planowania przestrzennego w gminach, dzięki któremu możliwe jest zarządzanie rozwojem przestrzennym gmin i podejmowanie decyzji lokalizacyjnych. Tym bardziej, że upowszechnia się tendencja do opracowywania studiów w wersji cyfrowej (już prawie 10% gmin takimi studiami dysponuje), która umożliwia stałą aktualizację najważniejszego z punktu widzenia planowania przestrzennego elementu jakim jest inwentaryzacja procesów inwestycyjnych, oraz

wszystkich bieżących decyzji wpływających na zagospodarowanie terenów, tworząc zręby systemu zarządzania rozwojem przestrzennym. Wiele z tych opracowań istnieje również w świadomości radnych i części mieszkańców, bowiem w większości gmin procedura opracowywania studium była poddawana dyskusji publicznej. Studia wskazały łącznie w kraju prawie 31 % powierzchni gmin dla których obowiązkowo powinny być opracowane plany miejscowe. Czy mogło to obyć się bez udziału społecznego przy pełnej świadomości wójtów i burmistrzów przed kolejnymi wyborami do samorządów?

Upraszczając podsumowanie Działu 1 można dodać, że w części gmin powierzchnie wskazane w studiach do obowiązkowego opracowania planów miejscowych, a wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości stanowiły 8,7% powierzchni gmin, z tym, że nie zanotowano takich danych dla miast na prawach powiatów, natomiast największy udział wymienionej kategorii powierzchni odnotowano w gminach wiejskich. Dla rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2000 m² gminy przewidziały łącznie 0,06% swej powierzchni, w tym w miastach na prawach powiatu 0,09, a w pozostałych miastach 0,07%. Powierzchni wskazanych jako obszary przestrzeni publicznej było średnio we wszystkich gminach 3,9%, a w gminach miejskich przeszło 11%. Ogólnie przeważał w studiach udział powierzchni wskazanych do sporządzenia planów miejscowych wynikający z konieczności kreowania własnych impulsów rozwojowych, lub prawnego sankcjonowania pomysłów inwestycyjnych właścicieli nieruchomości. Średnio w kraju powierzchnie te stanowiły przeszło 22% terytorium gmin, a w gminach miejskich dochodziło do wskazywania prawie 50% powierzchni, co może świadczyć o silnej tendencji do przekształcania zagospodarowania miast, jego intensyfikowania, lub ekspansji na tereny słabiej zurbanizowane.

Wyniki badań dla uchwalonych planów miejscowych

Dane Działu 2 charakteryzują wszystkie obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowane na podstawie ustawy z 1994 r. W miastach i gminach, które udzieliły odpowiedzi opracowano i uchwalono 3356 planów, co w przeliczeniu na jedną gminę daje prawie 15 planów. W poszczególnych typach jednostek samorządowych, liczba planów w przeliczeniu na miasto czy gminę różni się bardzo. Najmniej, bo prawie 9 planów przypada na gminę wiejską, a aż 34 na miasto na prawach powiatu. Jednak to nie liczba planów sporządzonych pod rządami ustawy z 1994 r. jest ważna jeśli chodzi o możliwość szybkiego uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, a później pozwolenia na budowę, lecz pokrywanie się powierzchni, dla których istnieją plany z pomysłami na inwestycje. Im więcej powierzchni byłoby objętej ważnymi planami, tym mniej byłoby kontrowersji na linii – brak planu – brak decyzji.

Z danych pilotażu wynika, że z tym pokryciem nie jest aż tak źle. W skali kraju pokrycie planami miejscowymi wynosi prawie 14% powierzchni miast i gmin, a w rozbiciu na typy jednostek, w gminach wiejskich stanowi to 15,5%, gminach miejsko-wiejskich i miastach na prawach powiatu pokrycie osiąga wartość 11% –12%. Największy udział powierzchni posiadających plany miejscowe jest w miastach, bo aż 27%. Zważywszy więc na relacje w użytkowaniu terenów w poszczególnych typach jednostek samorządowych, gdzie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich dominują tereny rolnicze, a w miastach udział użytków rolnych i leśnych też nie należy do najmniejszych, można powiedzieć, że stopień pokrycia planami powierzchni miast i gmin wyraźnie przekracza powierzchnie będące aktualnie w zabudowie.

Czy zatem barierą w bieżącej obsłudze potrzeb lokalizacyjnych jest niewielkie pokrycie powierzchni gmin planami, czy inne czynniki? Być może jest to wynik zbytnej ostrożności w przeznaczaniu terenów na cele inwestycyjne, być może wynika to z braku rozpoznania rynku inwestycyjnego, z bezwładności rynku nieruchomości i ostrożności lub braku możliwości gmin w tworzeniu własnych zasobów nieruchomości.

Wiedząc jaka jest liczba planów miejscowych w miastach i gminach należy mieć świadomość, że część z nich została narzucona gminom jako obowiązek wynikający z art. 13 ustawy z 1994 r. Średnio w kraju plany te stanowią 18,5%. Najwięcej, bo prawie 30% stanowią one w gminach miejskich, w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich około 20%, a w miastach na prawach powiatu zaledwie 13,6%. Biorąc pod uwagę fakt, że już w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy musiały wskazać obszary, dla których wynikał ustawowy obowiązek opracowania planów, dokonano porównania pomiędzy powierzchniami wskazanymi w studiach, a powierzchniami, dla których opracowano plany. Otrzymane zestawienie informuje o stanie zaawansowania prac planistycznych narzuconych przez prawo wynikające nie tylko z ustawy o planowaniu przestrzennym, ale także przez wiele ustaw szczególnych (aktualnie w ustawie zwanych przepisami odrębnymi). Otóż okazuje się, że w gminach wiejskich w najwyższym stopniu realizowano obowiązki wynikające z obowiązkowego opracowania planów, a najsłabiej w miastach na prawach powiatu. Średnio w kraju opracowano łącznie plany dla powierzchni wskazanej w studiach w 27,65%.

Z przeprowadzonych badań wynika znaczna uciążliwość procesu opracowywania planów miejscowych w dotychczasowej postaci. Powoduje to, że średnio w kraju czas liczony od podjęcia uchwały o przystąpieniu do planu do jego opublikowania obliczony z próby (187 odpowiedzi w tym prawie połowa z gmin wiejskich) wynosił 18,7 miesiąca, przy czym w miastach na prawach powiatu wynosił 26 miesięcy. Jedną z podstawowych funkcji planów zagospodarowania przestrzennego jest dokonywanie przekształceń w przeznaczeniu terenów, a kulminacyjnym momentem tego procesu jest przeznaczanie terenów rolniczych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W badanej populacji planów średnio w latach 1994 – 2003 w każdej z gmin i miast dokonano zmiany przeznaczenia dla 121 ha gruntów rolnych oraz 14,9 ha gruntów leśnych na nierolne i nieleśne. Tyle nowej powierzchni z przeznaczeniem na rozwój infrastruktury i budownictwa przewidziano w planach uśrednionej gminy i miasta. Pozostałe powierzchnie, dla których opracowano 3356 planów, to powierzchnie z istniejącą przekształcaną zabudową. Okazało się więc, że prawie cała aktywność planistyczna gmin koncentrowała się na problemach porządkowania obszarów już zurbanizowanych. Dodać do tej statystyki należy, że skoro średnio powierzchnia jednego planu wynosiła 115 ha, to w każdym z tych uśrednionych planów dokonano zmiany przeznaczenia dla 7 ha gruntów rolnych i dla 0,5 ha gruntów leśnych. Z proporcji występowania lasów w strukturze użytkowania ziemi w Polsce wynika jednoznacznie bardzo pozytywna tendencja, że w skali kraju bardziej w planach chroniono tereny lasów od terenów rolnych.

Wyniki badań dla planów w toku

Kolejną kategorią planów opracowywanych zgodnie z ustawą z 1994 r są plany znajdujące się w toku prowadzenia prac planistycznych. Pytania Działu 3 miały na celu rozpoznanie skali zjawiska planów rozpoczętych i nie uchwalonych przed końcem 2003 r. Łącznie w badanym zbiorze miast i gmin zgłoszono 580 planów, co w przeliczeniu na jedną gminę daje 3,8 planu na jedną gminę. Gminy wiejskie mają po 2 takie plany, a miasta na prawach powiatu po 7,7 planu. Opóźnienia w planowaniu dochodzące do 2 lat dotyczą średnio 2 planów w każdej z badanych jednostek samorządu terytorialnego, opóźnienia sięgające 4 lat dotyczą średnio 2,3 planów, a opóźnienia przekraczające 6 lat dotyczą średnio 2 planów. Plany nie ukończone przed końcem 2003 r obejmują średnio w kraju 14,6% powierzchni gmin. Czy to sprawa badania reprezentatywnego, czy niekompletność odpowiedzi zaowocowała nieoczekiwaną statystyką?

Okazało się, że powierzchnia gmin objęta planami ukończonymi jest mniejsza, bądź równa powierzchni gmin objętych planami w toku. To zestawienie jest zastanawiające, bowiem podobieństwo udziału powierzchni gmin objętych planami ukończonymi i nieukończonymi odbiega znacznie od podobieństwa, co do liczby obu kategorii planów. Widocznie plany nieukończone są opracowywane dla wielokrotnie większych powierzchni niż plany ukończone. Wynika z tego, że w trybie ustawy z 1994 r plany opracowywane dla mniejszych obszarów można realizować w szybszym tempie, natomiast plany obejmujące obszary duże, napotykają na bariery w ukończeniu odpowiednich procedur. Jeśli zarzuty dotyczące problemów z otrzymywaniem zezwoleń na budowę można by skorelować przestrzennie z powierzchniami gmin objętych planami nieukończonymi, wynik mógłby wyjaśnić kolejne pytania stawiane pod adresem systemu planowania przestrzennego.

Wyniki badań nad wdrażaniem ustawy z 2003 r.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym weszła w życie w połowie 2003 roku. Krótki okres od jej wdrożenia do przeprowadzenia pilotażu nie mógł więc zaowocować bogatym materiałem statystycznym na podstawie którego można by odczytywać kształtowanie się nowych relacji w systemie planowania przestrzennego. Planów uchwalonych według tej ustawy zgłoszonych we wszystkich ankietach było 46. Zostały one opracowane w ekspresowym tempie, średnio licząc w 6 miesięcy. Planów rozpoczętych odnotowano 655, co w przeliczeniu na jedną gminę lub miasto daje 6 planów, z czego 1,4 sporządzanych na podstawie obowiązku wynikającego z przepisów odrębnych. Wbrew obiegowym opiniom, że nowa ustawa utrwalić może tendencje do opracowywania planów miejscowych dla pojedynczych działek, co będzie powodowało przestrzenny chaos, okazało się, że średnia powierzchnia jednego planu będącego w toku procedury planistycznej wynosi przeszło 525 ha, i jest większa od średniej powierzchni planów uchwalonych wcześniej o 4,5 razy, co stanowi 450%. W miastach średnia powierzchnia planu będącego w opracowywaniu wynosi 108 ha, w miastach na prawach powiatu 203 ha, w gminach miejsko-wiejskich 911 ha, a w gminach wiejskich 1343 ha.

Ustawa z 2003 r wprowadziła nowy rodzaj procedury umożliwiający wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W krótkim, bo trwającym pół roku okresie poprzedzającym badanie monitoringu planowania przestrzennego, do badanych jednostek napłynęło 1723 wniosków o wydanie w/w decyzji, co daje średnio na jedną gminę, lub miasto prawie 14 wniosków. Najwięcej

wniosków – 33,8 odnotowano przeciętnie w miastach na prawach powiatu. Prawie wszystkie postępowania zakończyły się wydaniem decyzji pozytywnych. Za ledwie 0,29 wniosku w przeliczeniu na miasto, lub gminę spotkało się z odmową. Ostatnie pytanie w ankiecie dotyczyło decyzji o ustaleniu warunków zabudowy wydawane na podstawie art.59 ustawy z 2003 r. Z podsumowania wynika, że w wylosowanej do badania reprezentacji miast i gmin z tego typu postępowania w ustaleniu decyzji o warunkach zabudowy postanowiło skorzystać aż 18744 zainteresowanych, przy założeniu., że każdy z nich składał wyłącznie 1 wniosek. Zatem średnio na jedna gminę lub miasto wypadało 112 wniosków, w tym na jedno miasto na prawach powiatu prawie 300, a w gminach wiejskich po 50.

Podsumowując tak bogaty materiał analityczny nie można pominąć faktu, że w Dziale 5 napotykamy informację o bardzo wysokim udziale liczby planów będących w toku, wykonywanych w wersji cyfrowej. Udział ten przekraczający 45% świadczy o dokonującym się postępie technologicznym warsztatu planistycznego i otwieraniu nowego rozdziału planowania przestrzennego, które dzięki upowszechnianiu informatyzacji będzie mogło szybciej reagować na zapotrzebowanie społeczne, w tym ułatwi udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć planistycznych. Postęp jest zauważalny, gdy porówna się przytoczony wskaźnik z deklarowanym przez respondentów prawie 10% -owym udziałem studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin wykonanych w wersji cyfrowej. Niestety zapis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie uwzględnia tego zjawiska i nie wykorzystuje nowych możliwości jakie daje informatyzacja dla usprawnienia procesów decyzyjnych w zarządzaniu przestrzenią. Być może w tym tkwi klucz do rozwiązania problemów jakie pojawiły się na styku planowanie – zapotrzebowanie społeczne i inwestycyjne. Gospodarka nabierając tempa wymaga bowiem większej elastyczności i większego przygotowania podstaw teoretycznych do szybkiego i zgodnego z interesem publicznym decydowania o zagospodarowaniu i nowych inwestycjach, a tego nie da się osiągnąć bez powszechnego wdrożenia technik informatycznych do planowania przestrzennego.

Tabela charakteryzuje udział powierzchni gminy objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego uchwalonymi po 1 stycznia 1995 roku – stan na 31 grudnia 2003 r.

Udział powierzchni gmin objętych planami miejscowymi					
Województwa	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu	Średnia dla województwa
Dolnośląskie	37,78%	36,23%	3,18%	17,30%	17,66%
Kujawsko-Pomorskie	2,00%	brak danych	2,12%	12,66%	4,07%
Lubelskie	66,24%	67,99%	74,98%	31,32%	67,78%
Lubuskie	brak danych	0,49%	1,70%	12,80%	1,80%
Łódzkie	43,40%	19,20%	14,18%	5,93%	14,48%
Małopolskie	4,66%	1,75%	32,04%	7,93%	16,58%
Mazowieckie	16,70%	6,87%	8,51%	15,61%	9,70%
Opolskie	brak danych	brak danych	32,44%	brak danych	32,44%
Podkarpackie	2,25%	0,94%	9,72%	4,60%	6,58%
Podlaskie	28,00%	44,83%	0,29%	9,10%	9,75%
Pomorskie	55,18%	0,58%	11,60%	6,19%	10,22%
Śląskie	4,55%	brak danych	8,99%	9,19%	8,86%
Świętokrzyskie	brak danych	0,20%	0,76%	0,70%	0,46%
Warmińsko-Mazurskie	1,50%	0,82%	1,51%	24,90%	2,03%
Wielkopolskie	48,56%	1,45%	11,36%	22,82%	8,99%
Zachodniopomorskie	10,00%	9,49%	34,90%	11,74%	16,87%
Średnia dla wybranych typów gmin	27,38%	11,30%	15,49%	12,13%	13,98%