

## DOŚWIADCZENIA MONITORINGU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

### EXPERIENCES IN MONITORING OF TOWN AND COUNTRY PLANNING

**Sławomir Anusz**

Institut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa

**Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, rozwój terytorialny, budownictwo, ochrona gruntów rolnych i leśnych**

Keywords: physical planning, territorial development, construction, protection of agriculture and forest lands

## Wprowadzenie

Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa, 2003) według opinii środowiska urbanistów (Stanowisko TUP, 2006) nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego i nie zabezpiecza interesów publicznych w procesach zagospodarowania przestrzennego. Z powodu uciążliwości procedury uzyskiwania decyzji lokalizacyjnych jest również krytykowana przez środowisko inwestorów (List PSBD, 2006). W związku z tymi mankamentami kolejne rządy chcąc wyeliminować jej słabe strony, starają się doprowadzić do nowelizacji lub generalnej zmiany. Pierwsza próba zmiany (Druk sejmowy 3661, 2005) odbyła się tuż przed wyborami do sejmu w 2005 r., lecz w atmosferze kampanii wyborczej nie uzyskała konsensusu środowisk, którym zależało na przeforsowaniu własnych pomysłów. Nowa koalicja nowelizację wpisała do priorytetów działań rządu. Po wielu dyskusjach w 2006 r. nad projektami różniącymi się głębokością zmian, postanowiono przeprowadzić reformę etapowo. W pierwszej kolejności ma powstać mała nowelizacja, a następnie projekt przebudowy systemu planowania przestrzennego. Z krótkiej historii ustawy o planowaniu przestrzennym z 2003 r. wynika, że już z chwilą uchwalenia budziła kontrowersje. Wydaje się, że ten stan był konsekwencją zignorowania przez legislację wniosków z pierwszego monitoringu planowania przestrzennego (Raport, 2002) i braku bardziej wnikliwych badań związków pomiędzy planowaniem przestrzennym a procesami inwestycyjnymi. Ustawa o planowaniu przestrzennym z 2003 r. nie przeorganizowała w zasadniczy sposób struktury opracowań planistycznych i relacji pomiędzy nimi, nie dokonała też rewizji procedur planistycznych w części, w której uczestniczą organy i służby sektorowe administracji państwowej. Nie zmieniła więc istoty zapisów swej poprzedniczki, to jest ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (Ustawa, 1994).

Ustawa z 1994 r. stanowi zatem doskonały punkt odniesienia do oceny zmian wprowadzonych w 2003 r. i do toczącej się dyskusji o systemie planowania. W ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. dostosowano bowiem procedury planowania przestrzennego i merytoryczne zasady dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów do nowych uwarunkowań społeczno-politycznych, których podstawą jest ustroj demokracji parlamentarnej i otwartej gospodarki rynkowej. W kwestiach wyboru kierunków zagospodarowania miał decydować paradygmat rozwoju zrównoważonego, w którym każda ze sfer zagospodarowania, to jest sfera społeczna, gospodarcza i przyrodnicza nie może rozwijać się kosztem sfer pozostałych.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła nowy system planowania przestrzennego w Polsce, nowe rodzaje dokumentów planistycznych wymaganych lub fakultatywnych w gminach, powiatach, województwach i na szczeblu kraju. Z perspektywy czasu wydaje się jednak, że najbardziej brzemionymi w skutki były trzy postanowienia, a mianowicie unieważnienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykonywanych wg ustawy z 1984 r., przyzwolenie na opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla części obszarów miast i gmin, a w sytuacjach skrajnych nawet dla poszczególnych działek, przy zachowaniu jednakowego trybu postępowania bez względu na rangę zmian w zagospodarowaniu i bez względu na wielkość obszaru dla którego zmiana jest planowana. Trzecim postanowieniem było wprowadzenie na poziomie gminy procedury „decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” ustalonej w trybie rozprawy administracyjnej, która umożliwiała realizację prawa właścicieli gruntów do zmiany ich przeznaczenia i zagospodarowania w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Całościowy punkt widzenia na przestrzenny rozwój gmin miało zapewnić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pełniące rolę dokumentu kierownictwa wewnętrznego i płaszczyznę gry o przestrzeń pomiędzy właścicielami gruntów, inwestorami, a gminą reprezentującą interes społeczności lokalnej i państwem zabezpieczającym funkcje ponadlokalne.

Powiat, będący kolejnym ogniwem struktury administracyjnej kraju, został przez ustawę najslabiej wyposażony w instrumenty planowania przestrzennego. Zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, powiaty mogły prowadzić jedynie analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego w granicach swojej własności rzeczowej. Rolą tychże analiz i studiów było wyłącznie interpretowanie, informowanie i inspirowanie rozwiązań w podstawowym i regionalnym poziomie planowania przestrzennego.

Trzeci poziom systemu planowania przestrzennego wypełniało samorządowe województwo. Zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym na województwie spoczywał obowiązek wykonywania dwóch obligatoryjnych dokumentów planistycznych: strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Przedmiotem obu opracowań było kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie. Przypisanie tej funkcji obu dokumentom wskazywało na intencje ustawodawcy do integrowania planowania rozwoju w ujęciu ekonomiczno-zadaniowym i przestrzennym. Podstawowym zadaniem planu zagospodarowania województwa było określanie struktury przestrzennej województwa, koordynowanie działań w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i ochrony środowiska, w tym zadań samorządu województwa i zadań rządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych w obszarze województwa. Dotyczyć to miało tylko programów zadań rządowych i samorządowych, wpisanych do rejestru wojewody. W przypadku braku wpisu programu do rejestru, nie powstawały więc skutki prawne z tytułu

umieszczenia tychże programów i ich zadań w planach województw, a między innymi nie powstawał obowiązek wprowadzenia tych zadań do planów miejscowych.

Plany zagospodarowania województw stanowiły w systemie planowania przestrzennego ogniwo łączące poziom krajowego planowania rządowego z samorządowym poziomem wojewódzkim i gminnym. Spójność systemu była zabezpieczana przez obowiązek uzgadniania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województw z centralnym organem właściwym do spraw planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa w zakresie zgodności z programami realizacji celów publicznych, sporządzanymi przez naczelne i centralne organy administracji państwowej.

Uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego województw w dalszej kolejności miały stanowić inspirację do rozwiązań planistycznych na poziomie podstawowym – to jest w gminach, poprzez ustawowy zapis o wiążącej roli planów województw w stosunku do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Najwyższy, ostatni, krajowy poziom planowania przestrzennego był realizowany w ramach prac Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, gdzie opracowywano strategię rozwoju kraju i koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, wypracowywaną wspólnie z poszczególnymi ministerstwami i centralnymi organami administracji rządowej.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju miała bowiem, w kolejnym trakcie planowania, stanowić podstawę do opracowania programów zadań rządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych wpływających na zagospodarowanie przestrzenne kraju. Programy te, po zaopiniowaniu przez Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, po uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz z sejmikami właściwych województw, podlegały zatwierdzeniu przez Radę Ministrów. Wtedy to mogły zostać przekazane wojewodom, w celu wprowadzeniu ich do planów zagospodarowania przestrzennego województw. Podstawowym warunkiem aplikacji programów zadań rządowych do planów województw było zapewnienie dla ich realizacji niezbędnych środków finansowych.

## **Miejsce dla monitoringu planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzennego**

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. nałożyła na wszystkie szczeble organizacji terytorialnej państwa i na organy administracji centralnej znaczne obowiązki w zakresie racjonalnego zarządzania zasobami państwa w ujęciu przestrzennym.

1. Samorządy lokalne zostały zobligowane do:

- opracowania w ciągu pięciu lat od wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowych dokumentów planistycznych określających politykę przestrzennego rozwoju miast i gmin – studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.
- opracowania nowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów, dla których przepisy szczególne tak stanowią, dla terenów realizacji zadań publicznych, lub programów zadań rządowych, dla terenów przeznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin na cele zabudowy mieszkaniowej zaspakajającej potrzeby wspólnoty samorządowej.

- wydawania decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, gdy istnieje plan zagospodarowania przestrzennego, oraz dla obszarów nie objętych planem miejscowym.
- 2. Województwa zostały zobligowane do opracowania strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego województw.
- 3. Ministerstwa i urzędy centralne zobowiązano do opracowania programów odnoszących się do obszarów i zagadnień – odpowiednio do potrzeb, w tym zadań rządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych.
- 4. Rząd, siłami Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, zobowiązano do opracowania koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.
- 5. Minister właściwy ds. mieszkalnictwa i rozwoju miast, jak również planowania przestrzennego miał obowiązek:
  - wdrożyć ustawę przez opracowanie niezbędnych rozporządzeń,
  - koordynować pracę w systemie planowania przestrzennego przez uzgadnianie spójności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju planów zagospodarowania przestrzennego województw, w tym programów zadań rządowych zatwierdzonych przez Radę Ministrów oraz uchwalonych programów wojewódzkich.

Sejm, przyjmując nowe rozwiązania dla planowania przestrzennego, nie podjął próby oceny skutków jakie ta ustawa wywrze w procesach przestrzennego zagospodarowania kraju, a jej realizację pozostawił samorządom i Urzędowi Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z wiarą, że ustawa zrealizuje się sama, a zaangażowanie i prospołeczne i propaństwowe myślenie osób reprezentujących poszczególne urzędy wypełni lukę instytucjonalną powstałą w wyniku rezygnacji z państwowej służby urbanistycznej i braku systematycznego monitorowania realizacji ustawy.

W ten sposób fizyczne opracowywanie dokumentów planistycznych spoczęło na barkach osób wolnego zawodu, posiadających uprawnienia urbanistyczne, a na temat monitoringu planowania przestrzennego ustawa nawet nie wspomniała.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. Jej wdrażanie było dość bezpieczne dla procesów inwestycyjnych, bowiem do 2000 r. miały obowiązywać plany sporządzone wcześniej, które ze znacznymi nadwyżkami wskazywały przeznaczenie terenów na cele inwestycyjne.

Praktyka opracowywania dokumentów planistycznych, jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i plany miejscowe oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania na szczeblu lokalnym zaczęła się zderzać z wymagającym odbiorcą, którym coraz częściej, poza właścicielem działki starającym się o budowę domu jednorodzinnego, byli inwestorzy reprezentujący nowy przemysł i usługi oraz deweloperzy. Równocześnie powstawała pierwsza koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i pierwsze plany zagospodarowania przestrzennego nowych 16 województw.

W celu podsumowania dorobku i doświadczeń startowego etapu funkcjonowania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, na zlecenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, zorganizował w dniach 9–10 listopada 1998 r. we Wrocławiu Ogólnopolską Konferencję Planowania Przestrzennego – ARSENAŁ IX pod hasłem: „Planowanie przestrzenne skutecznym instrumentem rozwoju kraju”. Materiały z Konferencji (Materiały, 2000) opisujące kondycję planowania przestrzennego zawierały również wnioski, które zapewne stanowiły inspirację do nowelizacji ustawy. W czasie dyskusji, jak i we wnioskach po raz pierwszy oficjalnie stwierdzono, że w syste-

mie planowania brakuje monitoringu, który dostarczałby informacje o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stąd w rekomendacjach z Konferencji znalazł się zapis, z którego wynikało, że nowelizację ustawy należałoby przygotować na podstawie prowadzonego systematycznie monitoringu, zawierającego rzetelnie zebrane informacje o sposobie realizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Prawdopodobnie wnioski z Konferencji dotyczące konieczności uruchomienia monitoringu planowania przestrzennego spowodowały, że w Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przyjęto ofertę Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej uruchomienia wieloletniego programu badawczego „Monitoring planowania przestrzennego”.

## Przedmiot badań monitoringu i budowa bazy danych

Jesienią 2001 r. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zaaprobował opracowany w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej zakres pytań w ankietach rozsyłanych do wszystkich gmin, starostw, województw, urzędów centralnych i ministerstw oraz zlecił przeprowadzenie pierwszego badania systemu planowania przestrzennego. Intencją badania było uzyskanie informacji o procedurach planistycznych, wybranych zapisach z dokumentów funkcjonujących w systemie planowania przestrzennego oraz sprawdzenie poziomu realizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Między innymi chodziło również o porównanie sposobu wykonywania zadań z zakresu planowania przestrzennego według nowej ustawy z 1994 r. z ustawą z 1984 r.

Założenia pierwszego etapu monitoringu były bardzo szerokie. Zadawane pytania dotyczyły tylko w części spraw, które widnieją w dokumentacji formalno-prawnej poszczególnych dokumentów, jak chociażby nazwy, daty, powierzchni, czy ceny opracowań. Wiele z pytań wymuszało na respondentach wykonanie dodatkowych obliczeń, kwerendy w zasobach archiwalnych, powrotu do starych uchwał samorządów, analizowania uchwał i rysunków planów. Pomimo tych trudności do Instytutu napłynęło ostatecznie przeszło 37% odpowiedzi z gmin i miast, 24% odpowiedzi ze starostw, 81% z województw i 33% z urzędów centralnych i ministerstw.

### Baza danych dla gmin

#### Ankiety skierowane do gmin/miast

##### A. Strategia rozwoju gminy/miasta

1. Data uchwały samorządu gminy o przystąpieniu do sporządzenia strategii .....
2. Opracowujący strategię – nazwa, adres .....
3. Data uchwalenia .....
4. Cele strategii i ich hierarchia .....
5. Instrumenty realizacji strategii .....
6. Cena opracowania .....

##### B. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta/gminy

1. Data podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium .....
2. Wykonawca – nazwa, adres .....
3. Technika opracowania (tradycyjna, zapis cyfrowy, komputerowa baza danych o gminie, mapy cyfrowe) .....
4. Związki studium ze strategią rozwoju gminy (brak strategii, równoległe opracowanie, niezależne opracowanie) .....

5. Główne problemy powstałe w trakcie prac nad studium – wnioski do treści, procedury, legislacji ..
6. Data uchwalenia studium .....
7. Cena opracowania .....
- C. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – opracowane według ustawy z 1984 r. (dla każdego planu odrębny kwestionariusz)**
1. Nazwa i data uchwalenia planu .....
2. Obszar objęty planem (w ha) .....
3. Nazwa miejscowości objęta planem .....
4. Liczba dokonanych zmian planu do chwili obecnej .....
5. Powierzchnia objęta zmianami w ha razem .....
6. Nazwy miejscowości, w których wystąpiły zmiany .....
7. Bilans zmian przeznaczenia terenu razem .....
- D. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowane zgodnie z ustawą z 1994 r. (dla każdego planu odrębny kwestionariusz)**
1. Nazwa i data uchwalenia planu .....
2. Przedmiot planu (rodzaj ustaleń zgodnych z art. 10 ust.1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym)
3. Miejscowość/ci objęta planem .....
4. Powierzchnia objęta planem (w ha) .....
5. Wykonawca – nazwa, adres .....
6. Okres opracowania planu w miesiącach .....
7. Okres od uchwalenia planu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym .....
8. Wnioskodawca i przyczyna opracowania planu/zmiany .....
9. Prognoza wpływu ustaleń planu na środowisko (autor prognozy – nazwisko, nazwa firmy, adres)
10. Wysokość opłaty wynikającej ze zmiany wartości nieruchomości (w %) .....
11. Zadania służące realizacji celów publicznych umieszczone w planie:
- rządowe .....
  - wojewódzkie .....
  - powiatowe .....
  - gminne .....
12. Protesty zgłoszone do planu – liczba, charakter .....
13. Zarzuty zgłoszone do planu – liczba, charakter .....
14. Skargi zgłoszone do NSA na uchwały rady gminy – liczba, charakter, czas rozpatrywania .....
15. Powierzchnia pokryta przez plan, % w stosunku do powierzchni gminy .....
16. Zmiany przeznaczenia terenu dokonane w planie w ha .....
17. Główne problemy powstałe w trakcie prac nad planem – wnioski do treści, procedury, legislacji ..
18. Cena opracowania .....
19. Ogólna powierzchnia gminy w ha, powierzchnia gminy pokryta planami miejscowymi sporządzonymi zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. w ha. Procentowy udział powierzchni objętej tymi planami w stosunku do powierzchni ogólnej gminy .....
- E. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w trakcie sporządzania**
1. Data podjęcia uchwały do o przystąpieniu do sporządzenia planu .....
2. Przedmiot planu (rodzaj ustaleń zgodnych z art. 10 ust.1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).....
3. Miejscowość objęta planem .....
4. Powierzchnia objęta planem (w ha) .....
5. Wykonawca – nazwa, adres .....
6. Cena opracowania .....
- F. Oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy**
1. Kolejne daty wykonania oceny .....
2. Wnioski wynikające z ocen .....
- G. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego w roku 2001 wydane do końca listopada**
1. Liczba decyzji wydanych na podstawie obowiązującego planu dotyczących inwestycji:
- a) kubaturowych .....
  - b) infrastrukturalnych liniowych .....



2. Liczba decyzji wydanych bez planu (w trybie rozprawy administracyjnej) dotyczących inwestycji:
- a) kubaturowych .....
  - b) infrastrukturalnych liniowych .....

#### **Analiza odpowiedzi nadesłanych z gmin**

Analiza ankiet wykazała, że nie na wszystkie pytania charakteryzujące poszczególne dokumenty otrzymano informacje. Wiele problemów stwarzało respondentom wpisywanie informacji o powierzchniach, dla których dokonano zmian przeznaczenia terenu, jak również ich bilanse. Niewiele odpowiedzi padło na 2 i 10 pytanie, charakteryzujące plany wykonywane według ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. (art.10 ust.1 i art. 36 – Ustawa, 1994). Stąd podstawowym zadaniem opracowujących dane było dokonanie weryfikacji odpowiedzi z ankiet przez indywidualny kontakt z gminami.

Ostatecznie zdecydowano się na zapisanie wyników w formie połączonych z sobą 10. tabel i czterech formularzy tworzących bazę danych. Podstawową sprawą dla dalszego korzystania z bazy danych było połączenie z kodami statystycznymi GUS i informacjami zawartymi w bazie danych lokalnych. Zapewnienie tej spójności umożliwiło w dalszej kolejności prezentowanie wyników monitoringu w sposób graficzny na aktualnej mapie administracyjnej Polski.

Pierwszy monitoring planowania przestrzennego w części skierowanej do miast i gmin można było uznać za udany, chociażby ze względu na liczbę otrzymanych odpowiedzi. Wypełnione ankiety odesłało bowiem 931 jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło 37,4% wszystkich gmin i miast w Polsce. Województwami, w których odsetek miast i gmin aktywnie uczestniczących w badaniu był najwyższy, były województwa: lubelskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie. Najniższy odsetek odpowiedzi otrzymano z województw: zachodniopomorskiego, kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i podlaskiego. Analiza rysunków i danych wejściowych wskazała na wydzielanie się grupy województw, w których część gmin nie udzieliła odpowiedzi na pytanie o plany wg ustawy z 1994 r., co sugeruje, że do końca 2001 r. w wielu gminach województw: lubuskiego, małopolskiego, świętokrzyskiego i lubelskiego nie uchwalono nowych planów.

Informacje o planach wg ustawy z 1984 r. przekazały prawie wszystkie gminy, które nadesłały ankiety.

#### **Ankiety skierowane do starostw**

##### **A. Strategia rozwoju powiatu**

1. Data uchwały samorządu powiatowego o przystąpieniu do sporządzenia strategii .....
2. Opracowujący strategię – nazwa, adres .....
3. Data uchwalenia .....
4. Cele strategii i ich hierarchia .....
5. Instrumenty realizacji strategii .....
6. Cena opracowania .....

##### **B. Programy zawierające zadania samorządu powiatowego**

*(dla każdego programu odrębny kwestionariusz)*

1. Nazwa programu .....
2. Dokument zatwierdzający program .....
3. Instytucja odpowiedzialna za realizację programu .....
4. Ogólna charakterystyka programu i zamierzone efekty .....
5. Okres realizacji .....
6. Wykaz zadań objętych programem .....

7. Zakres zrealizowanych zadań .....
  8. Nazwa gmin objętych realizacją zadań .....
  9. Wielkość obszaru lub długość układu liniowego objętego programem .....
  10. Mapa odniesień przestrzennych w granicach poszczególnych gmin .....
  11. Środki finansowe przeznaczane na realizację programu według cen z roku 2000, w tym z budżetu .....
  12. Planowane nakłady w poszczególnych latach .....
- C. Inne opracowania studialne (dla każdego opracowania odrębny kwestionariusz)**
1. Nazwa opracowania .....
  2. Data rozpoczęcia i zakończenia opracowania .....
  3. Opracowujący – nazwa, adres .....
  4. Sposób wykorzystania materiałów z opracowania .....

#### Statystyka otrzymanych odpowiedzi

Ogółem ze starostw napłynęło 89 odpowiedzi, co stanowiło około 24-procentową próbę dla wszystkich powiatów w skali kraju.

Intencją pytań monitoringu było uzyskanie odpowiedzi o relacjach planowania strategicznego i działowego realizowanego w powiatach z planowaniem przestrzennym, stąd w ankiecie, po podstawowym pytaniu o strategię rozwoju, było pytanie o programy wynikające z tej strategii lub inne programy, których realizacja będzie związana z wprowadzeniem konkretnych zadań do planów miejscowych, to jest do planów zagospodarowania przestrzennego gmin wchodzących w skład powiatu lub planów zagospodarowania miasta w przypadku powiatu grodzkiego. Niestety, większość respondentów nie zrozumiała pytania i w odpowiedziach znalazły się wszystkie programy, którymi dysponowało starostwo w czasie wypełniania ankiety. Przeważały więc informacje o programach dotyczących spraw społecznych, jak szkolnictwa, oświaty, rozwoju kultury, bezpieczeństwa - zarówno publicznego, jak i zdrowotnego, programy działań na wypadek różnego rodzaju zagrożeń oraz ochrony środowiska, w większości nie powiązane z planowaniem przestrzennym. Nawet w przypadku opisywania programów związanych z infrastrukturą techniczną, gdzie ewidentną sprawą były planowane inwestycje wymagające umieszczenia ich w planach miejscowych, należało się tego związku wyłączenie domyślać.

### Ankiety skierowane do województw

- A. Strategia rozwoju województwa**
1. Data podjęcia uchwały sejmiku o przystąpieniu do prac nad strategią .....
  2. Data rozpoczęcia prac .....
  3. Nazwa i adres opracowującego strategię .....
  4. Termin uchwalenia strategii .....
  - 4.1. Cele strategii i ich hierarchia .....
  - 4.2. Instrumenty realizacji strategii .....
  - 4.3. Cena opracowania .....
- B. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa**
1. Numer i data uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu .....
  2. Wykonawca i jego adres .....
  3. Aktualny stan zaawansowania prac nad planem .....
  4. Skala opracowania i sposób popularyzacji .....
  5. Inne opracowania planistyczne wyprzedzające lub towarzyszące pracom nad planem (nazwa, wykonawca, czas ukończenia) .....
  6. Problemy powstałe w trakcie opracowywania planu (dotyczące trybu lub merytorycznej strony opracowania) .....
  7. Termin uchwalenia planu .....
  8. Cena opracowania .....



- C. Programy wojewódzkie zawierające zadania własne samorządu województwa wynikające ze strategii rozwoju województwa, wymagające wprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa (dla każdego programu odrębny kwestionariusz)**
1. Nazwa programu .....
  2. Dokument zatwierdzający program .....
  3. Instytucja odpowiedzialna za realizację programu .....
  4. Ogólna charakterystyka programu i zamierzone efekty .....
  5. Okres realizacji .....
  6. Wykaz zadań objętych programem .....
  7. Zakres zrealizowanych zadań .....
  8. Nazwa powiatów i gmin objętych realizacją zadań .....
  9. Wielkość obszaru lub długość układu liniowego objętego programem .....
  10. Mapa odniesień przestrzennych w granicach poszczególnych powiatów .....
  11. Środki finansowe przeznaczane na realizację programu według cen z roku 2000, w tym z budżetu .....
  12. Planowane nakłady w poszczególnych latach .....
  13. Numer rejestru wojewódzkiego .....

#### Statystyka odpowiedzi z województw

Na ankietę odpowiedziały pozytywnie administracje 13 województw. Do kompletu zabrakło informacji z województw: zachodniopomorskiego, lubuskiego i mazowieckiego.

Wśród odpowiedzi poszukiwano związku pomiędzy dokumentami planowania przestrzennego na poziomie regionalnym i lokalnym ze strategią rozwoju województwa. Okazało się jednak, że w województwach nie wprowadzono w badanym czasie rejestrów zadań, które wymagałyby umieszczenia ich w planach zagospodarowania przestrzennego miast i gmin. Równocześnie województwa wykazały bogactwo przyjętych do realizacji programów i zadań na lata 2001-2002, posiadających z reguły charakter ponadlokalnych zadań publicznych, finansowanych z budżetu i przez organy administracji ponadgminnej. Zastana sytuacja wskazywała więc wyraźnie na brak spójności pomiędzy planowaniem strategicznym i planowaniem przestrzennym i niestosowanie się do wymagań ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Z perspektywy czasu to zaniedbanie można odczytać jako przyczynek do wprowadzenia w nowelizacji ustawy z 2003 r. kolejnej procedury lokalizacyjnej omijającej procedurę planu miejscowego, to jest decyzji ustalającej warunki zabudowy inwestycji celu publicznego.

### Formularze ankiet skierowanych do ministerstw i urzędów centralnych oraz ich analiza

- C.1. Wieloletni rządowy program strategiczny / program rządowy służący realizacji ponadlokalnych celów publicznych (dla każdego programu odrębny kwestionariusz)**
1. Nazwa programu .....
  2. Dokument zatwierdzający program .....
  3. Instytucja odpowiedzialna za realizację programu .....
  4. Ogólna charakterystyka programu i zamierzone efekty .....
  5. Okres realizacji .....
  6. Wykaz zadań objętych programem .....
  7. Zakres zrealizowanych zadań .....
  8. Nazwa województw, powiatów i gmin objętych realizacją zadań .....
  9. Wielkość obszaru lub długość układu liniowego objętego programem .....
  10. Mapa odniesień przestrzennych w granicach poszczególnych województw .....
  11. Środki finansowe przeznaczane na realizację programu według cen z roku 2000, w tym z budżetu .....

12. Planowane nakłady w poszczególnych latach .....
13. Numer rejestru centralnego .....

Program wieloletni, wymieniony w pozycji C.1., obejmował niżej przedstawione 3 części.

**Ministerstwo Środowiska:**

**C.2. Przyrodnicze obszary prawnie chronione o znaczeniu krajowym i międzynarodowym (parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe)**

1. Nazwa obszaru i forma ochrony przyrody .....
2. Nazwa, miejsce i data ogłoszenia aktu o utworzeniu obszaru chronionego .....
3. Położenie administracyjne (gmina, powiat, województwo) .....
4. Powierzchnia obszaru objętego ochroną z wyszczególnieniem formy własności i rodzajów gruntów .....
5. Krótki opis obszaru poddanego ochronę .....
6. Informacja czy dana forma ochrony podlega ochronie w zakresie międzynarodowego prawa ochrony przyrody .....
7. Nazwa, miejsce i data ogłoszenia aktu o zatwierdzeniu planu ochrony .....

**C.2.1. Przyrodnicze obszary przewidziane do objęcia ochroną o znaczeniu krajowym i międzynarodowym (parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe)**

1. Nazwa obszaru i forma ochrony przyrody .....
2. Położenie administracyjne (gmina, powiat, województwo) .....
3. Powierzchnia obszaru przewidzianego do objęcia ochroną z wyszczególnieniem formy własności i rodzajów gruntów .....
4. Krótki opis obszaru przewidzianego do objęcia ochroną .....

**Ministerstwo Kultury:**

**C.3. Kulturowe obszary prawnie chronione o znaczeniu krajowym i międzynarodowym (pomniki historii, w tym wpisane na listę dziedzictwa światowego oraz inne obszary wpisane do rejestru zabytków o znaczeniu krajowym)**

1. Nazwa obszaru lub obiektu .....
2. Nazwa, miejsce i data ogłoszenia aktu o objęciu ochroną .....
3. Położenie administracyjne (miejscowość, gmina, powiat, województwo) .....
4. Powierzchnia obszaru lub obiektu chronionego .....
5. Krótki opis obszaru chronionego lub obiektu .....
6. Cele ochrony .....

Odpowiedzi otrzymano z:

- Rządowego Centrum Studiów Strategicznych
- Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich
- Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej
- Ministerstwa Środowiska.

Ministerstwo Środowiska dostarczyło 8 ankiet, charakteryzujących wieloletnie programy strategiczne oraz programy rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, to jest:

- Krajowy program zwiększenia lesistości
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006
- Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa
- Program wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków oraz zakładów sektorów przemysłu rolno-spożywczego w oczyszczalniach ścieków, stosownie do wymagań dyrektywy 91/271/EEC
- Wdrożenie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000
- Szczegółowa mapa geologiczna Polski w skali 1:50 000
- Mapa hydrogeologiczna Polski w skali 1:50 000
- Mapa geologiczno-gospodarcza Polski w skali 1:50 000.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich przedstawiło dwa programy:

1. Program aktywizacji obszarów wiejskich
2. Program pomocy dla wsi i rolnictwa SAPARD.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło trzy programy:

1. Program aktywizacji obszarów wiejskich i spójności społecznej i gospodarczej Phare 2000
2. Regionalne Programy Rozwoju Zasobów Ludzkich
3. Program Spójności Społecznej i Gospodarczej Phare 2001, Projekt – Rozwój Zasobów Ludzkich.

Rządowe Centrum Studiów Strategicznych poinformowało, że bezpośrednia odpowiedź na ankietę w sprawie rządowych programów strategicznych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych nie leży w gestii Centrum.

Materiały z ministerstw posiadały zróżnicowaną formę, stąd niemożliwe było ich statystyczne podsumowanie. W większości przytoczonych tam programów odniesienia przestrzenne były bardzo ogólne. Trudno w nich było odnaleźć relacje z koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i algorytm wprowadzania do systemu planowania przestrzennego. Żaden z programów nie zawierał oceny jego wpływu na zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym.

W grudniu 2002 r. „Raport o stanie planowania przestrzennego w Polsce wykonany na podstawie wyników monitoringu planowania przestrzennego 2001/2002 r.” został przekazany do Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W 2003 Sejm uchwalił nową ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Po zmianach struktury rządu, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast został włączony do Ministerstwa Infrastruktury.

W odpowiedzi na usilne starania Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa o kontynuowanie prac nad monitoringiem, padła ze strony ministerstwa propozycja przetestowania w Instytucie, wspólnie z GUS, formularzy badania statystycznego. Jak się okazało było to preludium rezygnacji Ministerstwa Infrastruktury z prowadzenia monitoringu systemu planowania przestrzennego i zastąpienia go badaniem statystycznym planowania w ograniczonym zakresie, wyłącznie na poziomie gmin, jakie od 2004 r. miał wykonywać GUS.

## Charakterystyka badania pilotażowego

### Metoda

Z uwagi na cel główny i troskę o poprawność metodyczną pilotażu służącego przede wszystkim weryfikacji formularza, GUS zadbał o zachowanie warunków reprezentatywności badania w przekroju krajowym i regionalnym we wszystkich typach gmin, to jest gmin wiejskich, wiejsko-miejskich, miast i miast na prawach powiatu. Każdy typ był reprezentowany przez jednostki wybrane według liczby mieszkańców w następujących klasach wielkościowych:

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

Badaniem objęto 15% populacji gmin ogółem, w tym po 15% z każdego województwa, co dawało gwarancję równomiernego przestrzennego rozmieszczenia próby.

Ostatecznie reprezentacja miast i gmin liczyła 420 jednostek, z tego:

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

Testowany formularz ankiety zawierał pytania bazujące na doświadczeniu metodycznym pierwszego monitoringu. Pytania zgrupowane były w 7 działach.

#### Dział 1

##### **Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**

1. Czy gmina posiada obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. (wpisać X w odpowiednią kratkę)
  - 1. Tak
  - 2. Nie, nie przystąpiono do sporządzenia studium
  - 3. Nie, studium jest w trakcie sporządzania
  - 4. Tak, ale jest w trakcie zmiany
  - 5. Nie, została stwierdzona nieważność uchwały w sprawie studium
2. Jeżeli zaznaczono „1. Tak” lub „4. Tak, ale jest w trakcie zmiany” prosimy o podanie następujących informacji:
  1. Powierzchnia gminy wskazana w studium do obowiązkowego, bądź fakultatywnego opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1–5 ustawy z 1994 oraz art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy z 2003 r i przepisów odrębnych (w ha) w tym:
  2. Powierzchnia gminy wskazana w studium do przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości
  3. Powierzchnia gminy wskazana w studium do rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>
  4. Powierzchnia gminy wskazana w studium jako obszar przestrzeni publicznej.
  5. Pozostała powierzchnia gminy wskazana w studium do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
  6. W tym obszary wymagające zmian przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wyznaczone w studium.
  7. Suma powierzchni (pkt 1–5)
  8. Data uchwalenia studium
  9. Koszt sporządzenia studium (w tys. zł)
  10. Studium opracowane w formie cyfrowej bazy danych (wpisać X w odpowiednią rubrykę)
    - tak  nie

#### Dział 2

##### **Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, sporządzone na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – stan w dniu 31 XII 2003 r.**

1. Liczba obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
2. W tym sporządzonych na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym
3. Udział powierzchni gminy objętej planami miejscowymi, o których mowa w pkt 1 (w % z jednym znakiem po przecinku)
4. Stopień pokrycia planami miejscowymi terenów wskazanych a studium do opracowania planów miejscowych (ujętych w podpunkcie 7 w pkt 2 działu 1) (w % z jednym znakiem po przecinku)
5. Łączna powierzchnia gruntów rolnych, dla których zmieniono przeznaczenie na nierolnicze w obowiązujących planach (w ha)
6. Łączna powierzchnia gruntów leśnych, dla których zmieniono przeznaczenia na nieleśne w obowiązujących planach w ha.

**Dział 3****Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w trakcie sporządzania na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – stan w dniu 31 XII 2003 r.**

1. Liczba projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w trakcie sporządzania.
2. W tym sporządzonych na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym
3. Liczba projektów planów miejscowych, których sporządzanie trwa dłużej niż 2 lata
4. Liczba projektów planów miejscowych, których sporządzanie trwa dłużej niż 4 lata
5. Liczba projektów planów miejscowych, których sporządzanie trwa dłużej niż 6 lat
6. Udział powierzchni gminy objętej projektami planów miejscowych, o których mowa w pkt 1 powierzchni ogólnej gminy (w % z jednym miejscem po przecinku)
7. Udział powierzchni gminy, objętej projektami planów miejscowych w łącznej powierzchni, o której mowa w podpunkcie 7 pkt 2 działu 1 (w % z jednym miejscem po przecinku)

**Dział 4****Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, sporządzone na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – stan w dniu 31 XII 2003 r.**

1. Liczba obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
2. W tym sporządzonych na podstawie obowiązku wynikającego z przepisów odrębnych oraz dla wyznaczonych w studium obszarów: a) przestrzeni publicznej, b) wymagających dokonania scalenia i podziału nieruchomości, c) rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>
3. Udział powierzchni gminy objętej planami miejscowymi, o których mowa w rubryce 1 (w % z jednym znakiem po przecinku)
4. Stopień pokrycia planami miejscowymi terenów wskazanych w studium do obowiązkowego opracowania planów miejscowych, o których mowa w podpunkcie 7 pkt 2 działu 1 (w % z jednym znakiem po przecinku)
5. Średni koszt sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przeliczeniu na 1 ha powierzchni objętej planem (w zł z dokładnością do 100 zł)
6. Łączna powierzchnia gruntów rolnych, dla których zmieniono przeznaczenie na nierolnicze (w ha)
7. Łączna powierzchnia gruntów leśnych, dla których zmieniono przeznaczenie na nieleśne (w ha)

**Dział 5****Miejscowe plany zagospodarowanie przestrzennego w trakcie sporządzania na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – stan w dniu 31 XII 2003 r.**

1. Liczba projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w trakcie sporządzania
2. W tym sporządzanych na podstawie obowiązku wynikającego z przepisów odrębnych oraz dla wyznaczonych w studium obszarów: a) przestrzeni publicznej, b) wymagających dokonania scalenia i podziału nieruchomości, c) rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>
3. W tym liczba projektów planów miejscowych opracowanych w formie cyfrowej bazy danych
4. Udział powierzchni gminy objętej projektami planów miejscowych, o których mowa w pkt 1 w ogólnej powierzchni gminy (w % z jednym znakiem po przecinku)
5. Udział powierzchni gminy objętej projektami planów miejscowych w łącznej powierzchni, o której mowa w podpunkcie 7 pkt 2 działu 1 (w % z jednym znakiem po przecinku)

**Dział 6****Decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, wydane na podstawie art. 50 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – stan w dniu 31 XII 2003 r.**

1. Liczba wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego
2. Liczba wydanych ostatecznych decyzji ogółem
3. W tym liczba wydanych ostatecznych decyzji odmownych

Dział 7

**Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy, wydane na podstawie art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – stan w dniu 31 XII 2003 r.**

1. Liczba wniosków o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy
2. Liczba wydanych decyzji ogółem
3. W tym liczba wydanych ostatecznych decyzji odmownych

### **Podsumowanie wyników merytorycznych**

Ankiety wysłano do 415 wybranych miast i gmin, z których otrzymano 239 odpowiedzi (prawie 58%). W reprezentacji gmin nie zabrakło również ankiety wypełnionej przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy.

Najistotniejszą zmianą w sposobie gromadzenia danych, było zrezygnowanie z pozyskiwania informacji o pojedynczych planach na rzecz podsumowań wykonywanych w gminach. W dalszych obliczeniach wszystkie średnie i wskaźniki charakteryzujące stan planowania w województwach zostały wyliczone wyłącznie dla zbiorów danych z tych gmin, które udzieliły odpowiedzi na dane pytania innej niż zero lub brak odpowiedzi.

Ostateczne podsumowanie wyników badania reprezentatywnego w skali kraju i poszczególnych województw dało kolejną charakterystykę aktywności planistycznej gmin, umożliwiło ocenę stanu realizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. oraz dało pierwsze doświadczenia z wdrażania ustawy z 2003 r.

Jak się okazało, większość wyników była zbieżna z wnioskami z pierwszego monitoringu planowania przestrzennego, a w szczególności powtórzyły się silne regionalne zróżnicowania w podejściu do realizacji ustawy.

## **Pierwszy i drugi spis planowania przestrzennego w gminach w wykonaniu GUS**

Przetestowany formularz, po drobnych korektach, posłużył po raz pierwszy w 2005 r. do przeprowadzenia przez GUS spisu prac planistycznych we wszystkich miastach i gminach. Gminy nadesłały dane według stanu na 31 grudnia 2004 r. Wszystkie wskaźniki zostały przeliczone tak, jak w badaniu pilotażowym. Rok później powtórzono spis, z tym, że do tabel charakteryzujących podstawowy dokument planistyczny gmin jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wprowadzono szczegółowe pytania o: powierzchnię terenów wskazanych w studium, a wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na nierolne i nieleśne, powierzchnie przeznaczone do zalesienia i powierzchnie wskazane pod zabudowę mieszkaniową.

## **Wnioski**

### **Relacje pomiędzy wynikami badania pilotażowego a badaniem statystycznym**

Badanie pilotażowe, reprezentatywne dla struktury miast i wsi, objęło 15% populacji jednostek samorządowych szczebla podstawowego. Odpowiedzi udzieliło zaledwie 239 miast i gmin. Badanie statystyczne wykonano dla wszystkich jednostek w liczbie 2478.



W związku z tym różnica pomiędzy liczebnością zbiorów danych była przeszło dziesięciokrotna. Czy uzyskano wyniki porównywalne, czy różne do tego stopnia, że wykluczają możliwość wnioskowania o stanie planowania przestrzennego na podstawie próby? Jest to pytanie zasadne, bowiem w przypadku otrzymania wyników podobnych, należałoby wybrać w przyszłości tańszą formę badania. Tym bardziej, że badanie statystyczne dostarcza informacji mało precyzyjnych i często nieporównywalnych w kolejnych latach, nawet w takich kwestiach, jak liczba uchwalonych planów czy powierzchnia objęta poszczególnymi rodzajami planów. Na ten stan składa się kilka czynników, a między innymi fakt zbierania przez GUS uśrednionych danych, które są wytwarzane na potrzeby badania spisowego w gminach, często z roku na rok przez inne osoby i z wykorzystaniem całego zasobu planistycznego, z czym w gminach różnie bywa. Zatem wykazywane zmiany wskaźników mogą posiadać przyczyny nie merytoryczne, lecz metodyczne lub rachunkowe. Przykłady znajdują się w pracy „Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach” (Śleszyński i in., 2007).

Oto trzy drastyczne przykłady informacji podanych przez GUS w latach 2005 i 2006:

1) udział powierzchni gmin, wskazanej w studiach do fakultatywnego i obowiązkowego opracowania miejscowych planów zagospodarowania wynosił średnio w kraju 45%, gdy rok później, w roku 2006, zaledwie 26,6%,

2) planów uchwalonych według ustawy z 1994 r. było w 2005 r. średnio w gminie 14, a w roku 2006 ich liczba spadła do 10,6.

3) odsetek powierzchni gmin objęty planami uchwalonymi na podstawie ustawy z 2003 r. wynosił w 2005 r. 13,9%, a w 2006 r. zaledwie 5,2%.

Podobnych przykładów wykazujących malejącą tendencję jest więcej.

Stąd analizowanie danych spisowych z roku na rok może prowadzić do błędnych wniosków na temat zmian w planowaniu, czy jego dynamice. Wyniki badania statystycznego umożliwiają jedynie zobrazowanie różnic w podejściu do planowania w skali regionalnej i w różnych typach miast i gmin, natomiast wykazanie wiarygodnych trendów w planowaniu przestrzennym w czasie będzie możliwe na podstawie badania przeprowadzonego za kilka lat. Czy zatem coroczne badanie statystyczne ma sens i czy nie wystarczyłoby badanie reprezentatywne? Jak zatem wygląda relacja pomiędzy wskaźnikami obliczonymi w 2004 roku w badaniu pilotażowym (reprezentatywnym) w konfrontacji ze wskaźnikami obliczonymi na podstawie badania statystycznego z 2005 r. dla pełnego zbioru gmin? Otóż zbliżone wartości posiadają wskaźniki charakteryzujące zaawansowanie prac nad studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i część danych charakteryzujących odsetek powierzchni gmin wskazanych w studiach do obowiązkowego opracowania planów.

Dość podobne są liczby uchwalonych planów miejscowych opracowanych na podstawie ustawy z 1994 r. i odsetek powierzchni gmin dla jakich zostały opracowane oraz powierzchnie gruntów rolnych, dla których wykonano zmianę przeznaczenia na nierolne.

Natomiast dla planów, opracowanych na podstawie ustawy z 2003 r., dane uzyskane w badaniu pilotażowym różniły się od danych uzyskanych w badaniu statystycznym. Wszystkie wskaźniki uzyskane o rok później były wyższe, co wydaje się można tłumaczyć tym, że rok 2003 był pierwszym wdrażania nowej ustawy, a stan z 31 grudnia 2003 r. ilustrował jedynie osiągnięcia gmin z 6 miesięcy. Jedyne podobieństwo jakie zaobserwowano dotyczyło struktury zbioru planów będących w trakcie opracowywania na podstawie ustawy z 2003 r. w zakresie liczby projektów i powierzchni gmin jakich dotyczą.

Z porównania wynikało, że bardzo różniły się wartości takich cech, jak: koszt opracowania studiów i planów, odsetki liczby planów opracowywane na podstawie obowiązku ustawowego i odsetki powierzchni w gminach objętej tymi planami.

Zaobserwowano, że w roku 2004 w porównaniu z 2003, średnia w gminach liczba wniosków i decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego we wszystkich prawie województwach była niższa w grupie gmin wytypowanych do pilotażu, natomiast zdecydowanie wyższa była liczba wniosków i decyzji o warunki zabudowy dla pozostałych inwestycji. Ta odwrotność relacji stanowi ostrzeżenie przed traktowaniem ich jako impulsu do oceny trendów w postępie prac planistycznych. Można jedynie spróbować zastanowić się, z czego ona wynika. Czy ze sposobu prowadzenia obliczeń statystycznych, czy może z przyjętego kryterium doboru próby, opartego na liczbie ludności w gminie. Z analizy różnic wynika bowiem jednoznacznie, że kryterium to sprzyjało wyborowi miast i gmin, w których praktyka wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji indywidualnych była silniejsza od średniej krajowej. To samo kryterium doboru próby nie spełniało jak gdyby warunku reprezentatywności, jeśli chodzi o liczbę wniosków i decyzji ustalających lokalizację inwestycji celu publicznego, bowiem liczba wniosków i wydanych decyzji w gminach objętych badaniem pilotażowym była znacznie niższa od średniej uzyskanej dla wszystkich gmin w kraju. Wydaje się zatem, że w przyszłych reprezentatywnych badaniach systemu planowania przestrzennego należałoby poszerzyć kryterium doboru próby o kolejną cechę – np. standard zagospodarowania, czy wyposażenia w infrastrukturę przestrzeni zurbanizowanej.

### **Wnioski merytoryczne dotyczące stanu planowania na koniec 2005 r. i przyszłości monitoringu**

W minionej dekadzie dorobek samorządów w zakresie planowania przestrzennego można uznać za imponujący. Prawie w 100% gminy wykonały studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Średnio w każdej uchwalono 17 planów miejscowych, które w sumie obejmują swym zasięgiem 33% terytorium kraju. Jak to zwykle ze średnimi bywa, stanowią one wypadkową dość zróżnicowanego zbioru danych. I tak, jeśli chodzi o średnią liczbę planów uchwalonych w miastach i gminach, to do zdecydowanych liderów należą samorzady województw: pomorskiego, podkarpackiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego. Niestety z porównania liczby uchwalonych planów z odsetkiem powierzchni gmin, dla jakiej były opracowywane, nie wynika żadna korelacja. Nie można zatem powiedzieć, że tam, gdzie jest więcej planów, mamy do czynienia z lepszym przygotowaniem do zarządzania przestrzenią. W niektórych województwach, jak np. w lubelskim czy małopolskim – mała względnie liczba planów w gminach obsługuje znaczne powierzchnie i na odwrót. Świadczy to o różnym podejściu samorządów do funkcji planowania przestrzennego. „Udoskonalenie” w 2003 r. procedury decyzji, ustalającej warunki zabudowy, zaczęło jeszcze silniej motywować samorzady do robienia odstępstw od myślenia o planowaniu przestrzennym jak o endogennej funkcji rozwojowej gmin i koncentrowania się na bieżącym legalizowaniu pojedynczych inicjatyw inwestorskich. Z wcześniejszej analizy wynika bowiem, że wszystkie gminy, bez względu na powierzchnię objętą planami, korzystały skwapliwie z instrumentu decyzji. Działo się to w warunkach, w których średnio w każdej z gmin w minionym dziesięcioleciu w planach miejscowych dokonano zmian przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na nierolne i nieleśne na poziomie 168 ha. Ograniczony zakres badania statystycznego nie pozwala na określenie: czy wymienione powierzchnie zo-

stały już zagospodarowane różnego rodzaju inwestycjami, czy uchwalone plany stanowią stale świeżą ofertę dla inwestorów, czy może są już tylko dokumentacją archiwalną, bo skoro tak, to zrozumiałe stałoby się powszechne stosowanie procedury decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Wiele pytań i wątpliwości, które pojawiały się w czasie analiz kolejnych monitoringów i badań statystycznych planowania przestrzennego, skłania do sformułowania następujących wniosków na temat zmian w ustawie i metodzie monitoringu:

1. Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bez względu na to, czy będzie bardziej czy mniej liberalna, powinna zapewnić wykonywanie funkcji informacyjnych, koordynacyjnych i kontrolnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego kraju.
2. W celu zapewnienia realizacji ww. funkcji ustawa powinna wskazać sposób zorganizowania służby państwowej, odpowiedzialnej za jej realizację.
3. Jednym z instrumentów w rękach służby planowania przestrzennego powinien być monitoring.
4. Cechą monitoringu powinno być gromadzenie danych o planach w sposób umożliwiający prowadzenie bilansów terenów w części ofertowej i realizacyjnej.
5. Monitoring powinien obejmować pełen system planowania przestrzennego, to jest planowanie na wszystkich poziomach wskazanych przez ustawę.

### Literatura

- Druk sejmowy 3661, 2005: Projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin.
- List otwarty Polskiego Stowarzyszenia Budowniczych Domów do Posłów Stałej Sejmowej Podkomisji ds. Budownictwa oraz Gospodarki Przestrzennej i Mieszkaniowej, 4 kwietnia 2006.
- Materiały pokonferencyjne, 2000: Ogólnopolska Konferencja Planowania Przestrzennego – ARSENAŁ IX nt. „Planowanie przestrzenne skutecznym instrumentem rozwoju kraju”, 9-10.10.1998r., Wrocław. IG-PiK, UMiRM, Warszawa.
- Raport o stanie planowania przestrzennego w Polsce wykonany na podstawie wyników monitoringu planowania przestrzennego 2001/2002, UMIRM, IGPIK, Warszawa, grudzień 2002.
- Stanowisko TUP w sprawie sytuacji w gospodarce przestrzennej, 2006, [www.tup.org.pl](http://www.tup.org.pl) (dział: Pliki do pobrania, grupa: Legislacja).
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007: Stan zaawansowania przestrzennego w gminach. Prace Geograficzne nr 211, IGiPZ PAN, Warszawa, 284 s.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zmianami.
- Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. Dz. U. Nr 89, poz.415, z późn. zmianami.

### Summary

*The paper contains synthetic information on the accomplishments of town and country planning in Poland in the years 1995–2004, i.e. in the period of gradual replacement of the planning system organised for the needs of state administration by a system, in which next to the government administration also self-government administration participates and communes constitute an autonomous subject of town and country planning. The basic subject of this elaboration focuses on the methods of collecting and storing data concerning town and country planning and, first of all, on the products of planning on the local level, commonly referred to as monitoring of town and country planning. The history of the monitoring starts with the first research made in the Town and Country Planning and Communal Institute against the order of Housing and Urban Development Office in 2002, which covered all administration levels engaged in town and country planning process and data from communes were collected for individual planners' documents. The results of the analysis of collected*

*data proved that local planning in communes was poorly represented in the system of regional and national planning. Results in the methodical sphere pointed to the necessity of asking additional questions about the details of the plans concerning surface flows of planned changes in appropriation of grounds and their programmes.*

*The description of further steps leading to diagnosing the state of town and country planning points to the retreat from the idea of monitoring treated as an information base about the planning system and its products, including their basic contents and the limitation of the scope of work to the planning at commune level. Another departure from the original assumptions was the resignation from collecting data about individual documents replacing them with data produced in communes based on the existing planners' documents and transferring the stage of collecting and elaborating data to the Central Statistical Office within the framework of national statistics.*

*Experience from the work on monitoring of town and country planning contains a compendium of changes in the legislation, i.e. the law on town and country planning of 1994 and the law on town and country planning of 2003, including explanation of their influence on the way of implementing the right to changes in the town and country planning and the practice of applying two procedures while determining the location of an investment project or decisions on building development conditions and building development.*

*The paper also contains basic conclusions regarding future changes in the law on town and country planning so as to enable the realisation of the postulate for planning to play information, coordination and control functions in the field of spatial planning at national level, i.e.:*

- *the law should indicate the organisation of state services responsible for its implementation,*
- *monitoring should be one of the instruments in the hands of town and country planning service,*
- *monitoring should be focused on collection of data about the plans in a such a way as to facilitate running the balances of grounds offered and their implementation,*
- *monitoring should cover the entire town and country planning system on all levels indicated by the law.*

dr inż. Sławomir Anusz  
sanusz@igpim.pl  
tel. (022) 619 08 46