

Barbara Prus

SYTUACJA PLANISTYCZNA W POLSCE
– STUDIUM PORÓWNAWCZE

LOCAL PLANNING SITUATION IN POLAND
– COMPARATIVE STUDY

Streszczenie

Opracowanie prezentuje analizę gmin w Polsce pod kątem sporządzanych opracowań planistycznych w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analizie poddano również koszty sporządzenia lub zmiany dokumentów planistycznych w poszczególnych województwach, oraz charakterystykę wydanych pozytywnych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Badaniami objęto lata 2004-2010 opierając się na danych Głównego Urzędu Statystycznego, pochodzących z ankiet „Planowanie przestrzenne w gminach”.

Słowa kluczowe: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, pokrycie powierzchniowe

Summary

Article presents an analysis of the municipalities in Poland in terms of planning studies performed: study of conditions and directions of spatial management and local development plan. It also studied the costs of preparation or revision of planning documents in different provinces of Poland. The paper analyzes the general characteristics of issued positive decisions concerning the location of public purpose investment, also issued decisions of zoning and land development. Study covered the period 2004-2010 based on data of Central Statistical Office derived from questionnaires “Local planning in municipalities”.

Key words: *a study of conditions and directions of spatial management, local development plan, surface coverage*

WSTĘP

Przemiany społeczno – gospodarcze z 1989 r. były bezpośrednią przyczyną zmian systemu planowania przestrzennego w Polsce. Obecnie system planowania przestrzennego ma charakter dwustopniowy: rządowy oraz samorządowy. Planowanie rządowe związane jest z przygotowaniem koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Planowanie samorządowe realizuje się poprzez opracowywanie planów przestrzennego zagospodarowania województw oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Planowanie samorządowe na szczeblu gminny zwane miejscowym planowaniem przestrzennym bezpośrednio dotyczy mieszkańców społeczności lokalnych. Na etapie miejscowego planowania przestrzennego uchwalane są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W/w opracowania ustalają m.in. zasady oraz sposób zagospodarowania przestrzeni [Ustawa 2003], przy założeniu możliwości udziału obywateli przy tworzeniu obu dokumentów, poprzez wnoszenie wniosków (przed sporządzeniem projektów opracowań planistycznych) i uwag do wyłożonego do wglądu projektu.

Obowiązek sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy został wprowadzony wraz z ustawą z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa 1994]. Studium, sporządzane przez wójta, uchwalane przez radę gminy, jest obligatoryjnym dokumentem planistycznym w granicach administracyjnych gmin. Długi okres obowiązywania ustaleń studium decyduje o ich znaczeniu w odniesieniu do strategii rozwoju gmin.

Pojęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pojawiło się po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie w dekreście z 1946 r. zastępując plan zabudowania wprowadzony w 1936 r. nowelizacją Prawa Budowlanego z 1928 r. [Chmielewski, Węclawowicz 2010].

Zgodnie z ustawą z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, zawierającym m.in. regulacje dotyczące sposobu wykonywania prawa własności. W celu ustalenia przeznaczenia terenów i określenia sposobów ich zagospodarowania oraz zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest opracowaniem planistycznym służącym do realizacji polityki przestrzennej przyjętej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zawiera zapisy o sposobie przeznaczenia oraz zasadach zagospodarowania terenów. W przypadku braku planu miejscowego polityka przestrzenna prowadzona jest poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego [Cymerman 2011]. Według zapisów obowiązującej ustawy z 2003r. miejscowy plan

zagospodarowania przestrzennego nie jest obligatoryjnym dokumentem planistycznym sporządzanym na terenie gminy [Ustawa 2003]. Zasięg obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie planu miejscowego określa m.in. studium uwarunkowań.

Reforma administracyjna z roku 1999 wprowadziła trzystopniową strukturę podziału terytorialnego. Przyjęto podział Polski na 16 województw, w których znajduje się 314 powiatów oraz 2 479 gmin. Większa część miast, które straciły prawa miast wojewódzkich, utworzyła tzw. powiaty grodzkie, nazywane miastami na prawach powiatu. Wśród gmin można wyróżnić 241 gmin miejskich, 597 gmin miejsko-wiejskich, 1 579 gmin wiejskich oraz 65 miast na prawach powiatu.

STUDIA UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Na dzień 31 grudnia 2010 r. w Polsce jedynie 28 gmin, zlokalizowanych w województwach: lubelskim oraz mazowieckim, nie posiadało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (1,1%). Wśród wymienionych: 25 gmin nosi status gmin wiejskich, 2 gminy miejskie oraz jedna miejsko-wiejska. W 13 gminach studium znajduje się na etapie sporządzania, natomiast w 12 gminach nie przystąpiono do jego sporządzenia. Pod koniec 2010 r. wszystkie miasta na prawach powiatu posiadały studium, a w 31 miastach studium to znajdowało się na etapie zmian.

Tabela 1. Stan realizacji studiów gminnych w Polsce na dzień 31 grudnia 2010 r.

Table 1. Status of implementation studies of conditions and spatial management directions in Poland as at the date of 31st December 2010

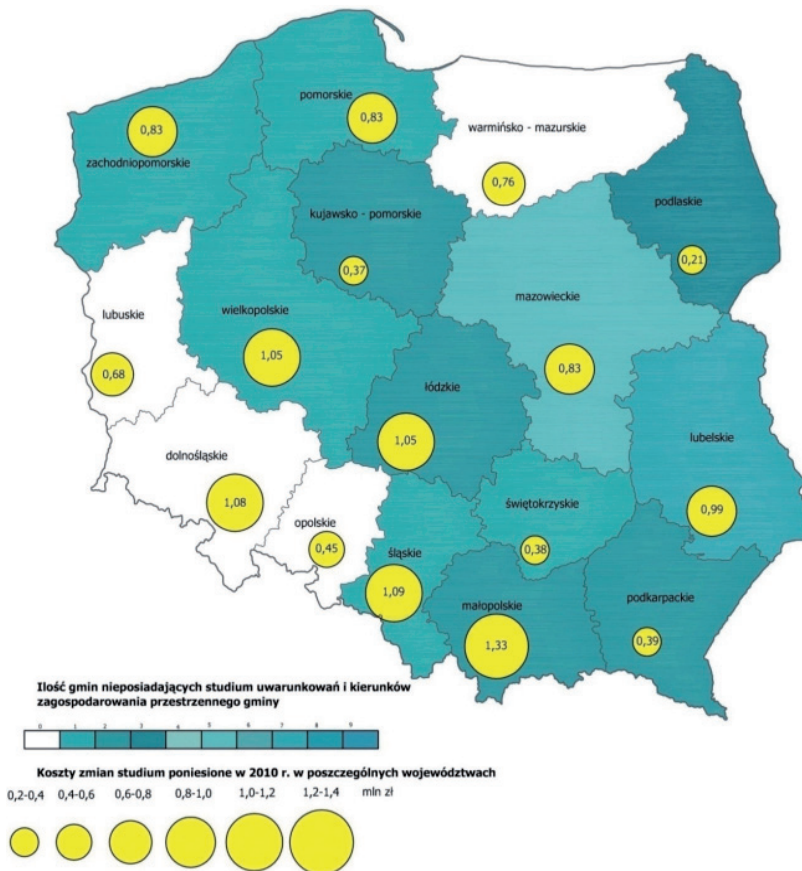
Posiada lub nie posiada studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu	Razem
1. posiada	158	366	1 107	34	1 665
2. posiada, ale jest w trakcie zmiany	81	230	444	31	786
3. nie posiada, ale studium jest w trakcie sporządzania	2	1	10	0	13
4. nie posiada i nie przystąpiła do sporządzania studium	0	0	15	0	15
RAZEM	241	597	1 576	65	2 479

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Koszty poniesione w 2010 r. na zmianę studiów osiągnęły kwotę 12,3 mln zł. Najwięcej wydatkowano w województwach: małopolskim (1,3 mln zł), śląskim (1,1 mln zł) i dolnośląskim (1,1 mln zł). Najmniej w województwach:

podlaskim (0,2 mln zł), kujawsko – pomorskim (0,4 mln zł) oraz świętokrzyskim (0,4 mln zł).

Najwyższe koszty w latach 2004-2010 związane ze sporządzeniem lub zmianą studium poniosły gminy województw: śląskiego (35,3 mln zł), dolnośląskiego (30,3 mln zł) oraz pomorskiego (28,4 mln zł). Najniższe gminy województw: opolskiego (7,0 mln zł), podlaskiego (9,2 mln zł) i kujawsko – pomorskiego (9,5 mln zł). W okresie 2004–2010 koszty związane ze sporządzeniem lub zmianą studiów gminnych wyniosły ogółem 312,9 mln zł.

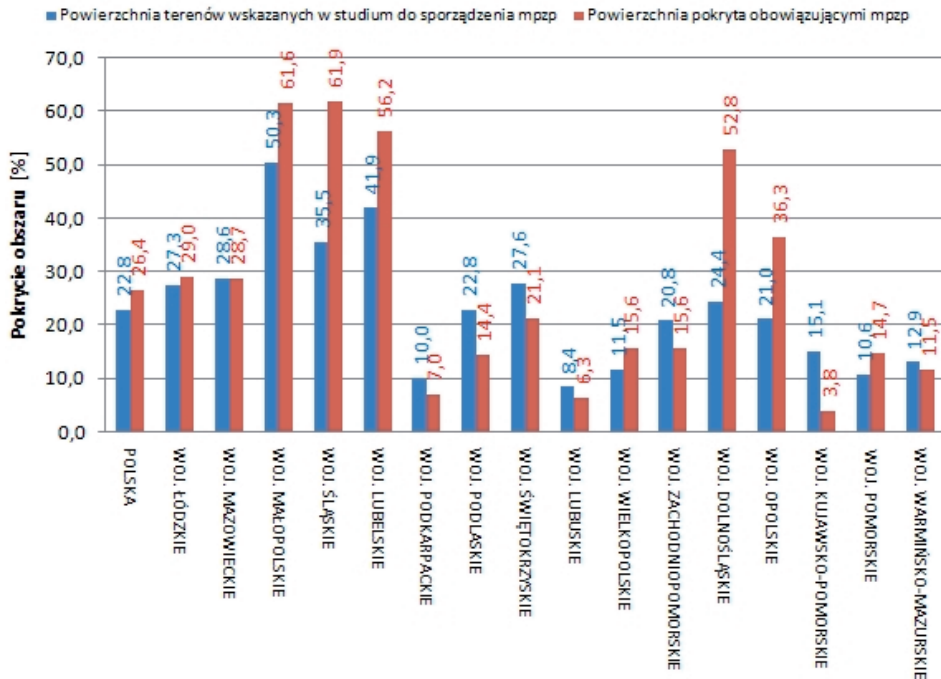


Źródło: [Kokoszka 2011] w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Rysunek 1. Koszty poniesione przez gminy na zmianę studium na tle liczby gmin nie posiadających studium - stan na 31 grudnia 2010 r.

Figure 1. Costs incurred to change the study against the number of municipalities that don't have study of conditions and spatial management directions – at the date of 31st December 2010.

Zgodnie z zapisami studiów gminnych w 2009 roku dla 22,8% powierzchni Polski powinny zostać opracowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W rzeczywistości pokrycie planistyczne dla Polski na dzień 31 grudnia 2010 roku wynosiło 26,4% powierzchni kraju. Największym pokryciem planistycznym charakteryzują się województwa: małopolskie (50,3%), lubelskie (41,9%) oraz śląskie (35,5%) - najmniejszym województwa: lubuskie (8,4%), podkarpackie (10,0%) oraz pomorskie (10,6%). W województwie dolnośląskim rzeczywista powierzchnia pokryta obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest prawie dwukrotnie większa, od powierzchni terenów wskazanych w studium do ich sporządzenia.



Źródło: [Kokoszka 2011] w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Rysunek 2. Zestawienie powierzchniowe obszarów wskazanych w studiach do sporządzenia planów miejscowych - stan na 31 grudnia 2010 r.

Figure 2. A summary of surface coverage of areas shown in conditions and directions of spatial management studies to issue the local development plan – at the date of 31st of December 2010

Na koniec 2010 roku łączna powierzchnia terenów wskazanych w studiach do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynosiła dla Polski 7,1 tys. km². Najwięcej terenów wskazano w województwach: lubel-

skim, mazowieckim ok. 1,0 tys. km² oraz małopolskim ok. 0,8 tys. km². Najmniej terenów wskazanych w studium do sporządzenia planu miejscowego wskazano w województwach: lubuskim ok. 0,1 tys. km², podkarpackim oraz pomorskim ok. 0,2 tys. km² w każdym.

OBOWIĄZUJĄCE MIEJSCOWE PLANY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Na koniec grudnia 2010 r. plany miejscowe posiadało 2 249 gmin (90,7%), co daje wzrost w stosunku do 2004 r. o około 10%. W sumie na dzień 31 stycznia 2010 r. w Polsce obowiązywało ponad 38 tys. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym ponad 15 tys. sporządzono na podstawie obowiązującej ustawy z 2003 r.

W 2010 roku zaczęło obowiązywać około 2,5 tys. nowych planów miejscowych. W 2010 r. aż 912 planów miejscowych utraciło swoją moc. Powodem tak dużej liczby było wycofanie z obowiązywania planów uchwalonych w oparciu o ustawę z 1994 r.

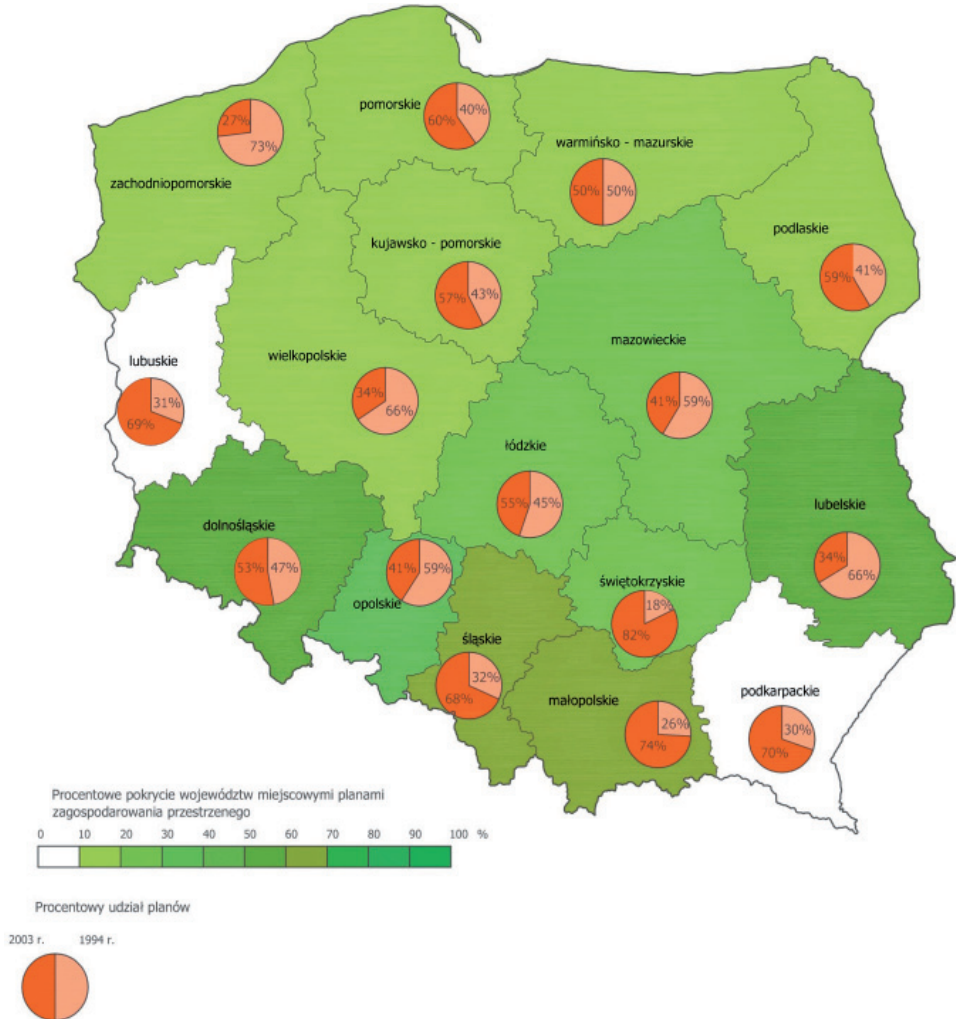
Pod koniec 2010 r. jeden plan miejscowy posiadało 378 samorządów, 537 posiadało od 2 do 5 planów, zaś 375 gmin od 6 do 10 planów, w 416 gminach od znajdowało się od 11 do 20 planów miejscowych, w 384 gminach od 21 do 50 planów, w 114 gminach od 51 do 100 planów. Na terenie 45 gmin obowiązywało powyżej 100 planów. Najwięcej planów posiadały: miasto Gdańsk w liczbie 459 planów oraz gmina Żukowo w woj. pomorskim 451 planów miejscowych.

Na dzień 31 grudnia 2010 r. 26,4% powierzchni Polski objęte było planami miejscowymi. Największe pokrycie planistyczne przekraczające 50% charakteryzowało województwa: śląskie (61,9%), małopolskie (61,6%), i lubelskie (56,2%). Najmniejszym pokryciem odznaczały się województwa: kujawsko – pomorskie (3,8%), lubuskie (6,3%) oraz podkarpackie (7,0%). Największy procentowy udział planów miejscowych sporządzonych według przepisów ustawy z 2003 r. pod koniec 2010 r. występował w woj. świętokrzyskim (82%), natomiast najmniejszy w woj. zachodniopomorskim (27%).

Na dzień 31 grudnia 2010 r. plany miejscowe uchwalone na podstawie ustawy z 2003 r. obejmowały 50,5% powierzchni objętej planami miejscowymi, co daje przyrost w stosunku do roku 2004 o 35,1%, przy największym rocznym przyroście 11,1% w 2005 r.

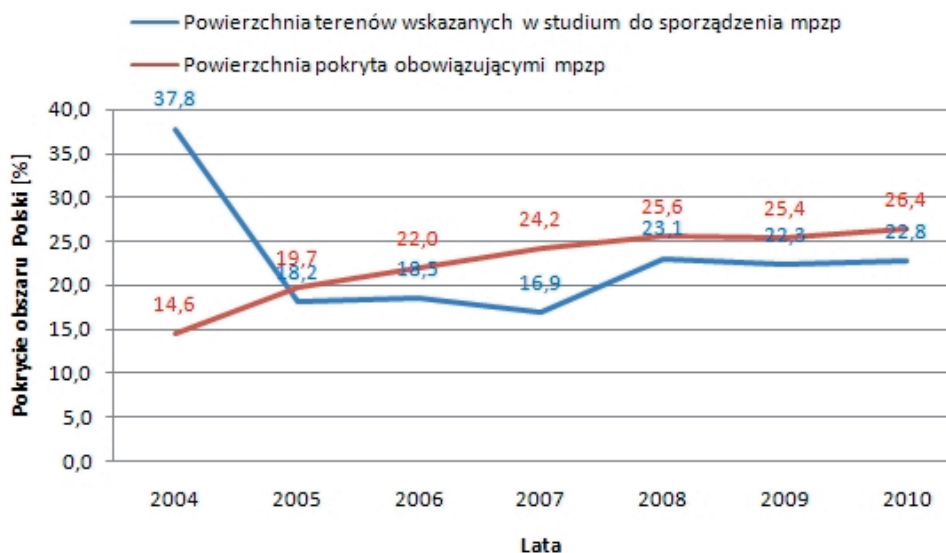
W 2010 r. na sporządzenie planów miejscowych w Polsce wydatковано 80,6 mln zł licząc okres od chwili podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, aż do momentu jego uchwalenia. Największe wydatki z tego tytułu poniesiono w województwie mazowieckim (13,1 mln zł), najmniejsze w województwie podlaskim (0,9 mln zł). Średni koszt sporządzenia 1 ha miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Polski w 2010 r. wyniósł 203 zł.

Przyjmując obliczoną kwotę jako koszt sporządzenia 1 ha planu miejscowego, należy założyć iż aby osiągnąć stuprocentowe pokrycie planistyczne Polski, potrzeba zabezpieczyć na ten cel 4,7 mld zł. Bariera finansowa jest jedną z przyczyn spowalniających tempo pokrycia kraju opracowaniami planistycznymi.



Źródło: [Kokoszka 2011] w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego.

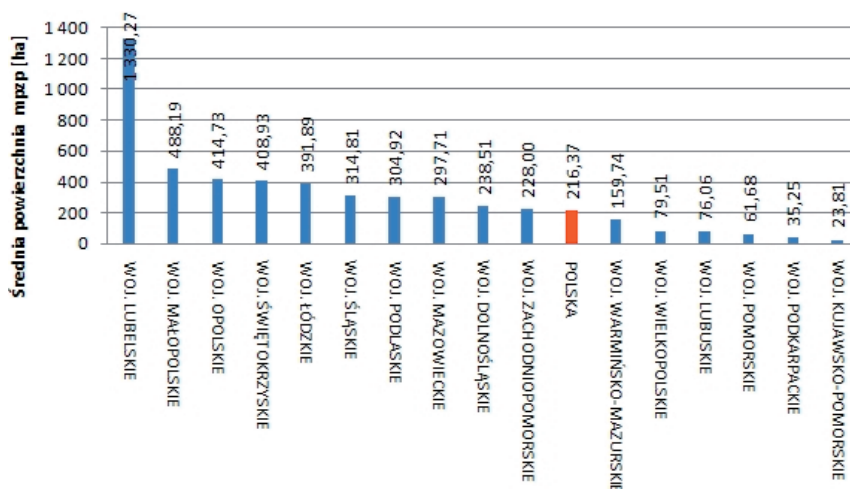
Rysunek 3. Pokrycie planami miejscowymi oraz udział planów miejscowych uchwalonych na podstawie ustaw z 1994 r. oraz 2003r. według stanu na grudzień 2010 r.
Figure 3. Surface coverage of local plans and a participation of local plans issued pursuant to the Act of 1994 and 2003 as of the date of 31st of December 2010



Źródło: [Kokoszka 2011] w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego

Rysunek 4. Powierzchniowe pokrycie planami miejscowymi w latach 2004-2010 wg ustaleń studiów uwarunkowań

Figure 4. Surface coverage of local plans according to the findings conditions and direction studies in the years 2004-2010



Źródło: [Kokoszka 2011] w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego

Rysunek 5. Średnia powierzchnia planu miejscowego – stan na 31 grudnia 2010 r.

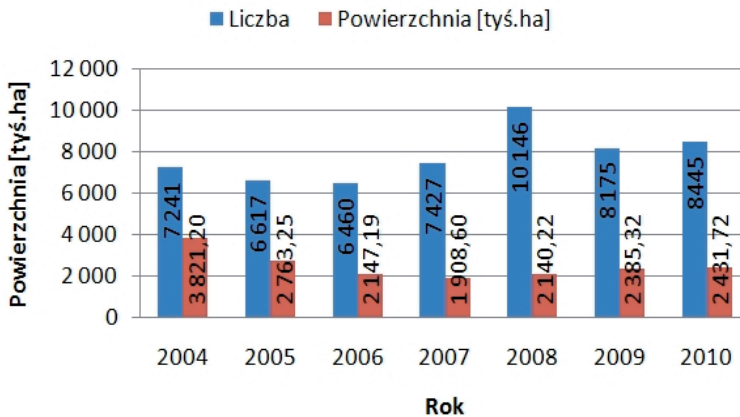
Figure 5. Average area of the local plan – at the day of 31st of December 2010

Największy koszt sporządzenia 1 ha miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wystąpił w 2010 r. w gminie Chrzanów (woj. małopolskie) i wyniósł 66 700 zł/ha.

Przeciętna powierzchnia planu miejscowego w Polsce pod koniec 2010 r. wynosiła 216,37 ha. Najwyższą wartość osiągnęła w województwie lubelskim – 1 330,27 ha, najniższą w województwie kujawsko – pomorskim (23,81 ha).

MIEJSCOWE PLANY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W TRAKCIE OPRACOWANIA

Na koniec 2010 r. w trakcie sporządzania znajdowało się około 8,5 tys. planów miejscowych. Plany te obejmowały powierzchnię 2,4 mln ha (7,8% powierzchni kraju). Najwyższy odsetek powierzchni objętej projektami planów miejscowych odnotowały miasta na prawach powiatu (27,4%), najniższe gminy wiejskie (7,1%) oraz miejsko – wiejskie (7,2%). Najwyższym udziałem powierzchni objętej projektami planów miejscowych charakteryzuje się woj. małopolskie (18,3%). Około 47,7% powierzchni Małopolski posiada już plan miejscowy. Najniższym odsetkiem charakteryzują się woj. podlaskie (2,6%), podkarpackie (2,8%) oraz warmińsko – mazurskie (2,9%).



Źródło: [Kokoszka 2011] w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego

Rysunek 6. Zestawienie liczbowe oraz powierzchniowe projektów planów miejscowych w Polsce w okresie 2004–2010

Figure 6. A list of figures and the surface of the drafts of local plans in Poland in the years 2004-2010

Średnia powierzchnia projektu planu miejscowego wyniosła w 2010 r. 288 ha. Największą zajmowały projekty planów w gminach wiejskich (średnio 403 ha), najmniejszą w gminach miejskich (115 ha) i miastach na prawach powiatu (121 ha). Najwyższą średnią powierzchnią projektów planów miejscowych charakteryzuje się województwo świętokrzyskie (783 ha), najmniejszą podkarpackie (118 ha).

Od roku 2004 do końca roku 2007 następował spadek powierzchni objętej projektami planów miejscowych. Najwyższy, około 28% spadek zanotowano w roku 2005. Od 2008 r. powierzchnia objęta projektami planów rośnie. W roku 2008 wzrosła o 12,2%, w 2009 o 11,4%. Przyrost w 2010 był sześciokrotnie mniejszy niż w roku poprzednim i wyniósł 1,9%.

DECYZJE LOKALIZACYJNE

W 2010 r. w Polsce zostało wydanych ok. 24,4 tys. pozytywnych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Najwięcej decyzji wydano w gminach wiejskich (ok. 10 tys.), najmniej w gminach miejskich (2,4 tys.). Najwięcej decyzji lokalizujących cel publiczny zostało wydanych w woj. wielkopolskim (3,5 tys.) oraz mazowieckim (3,5 tys.). Najmniej w gminach woj. opolskiego (406).

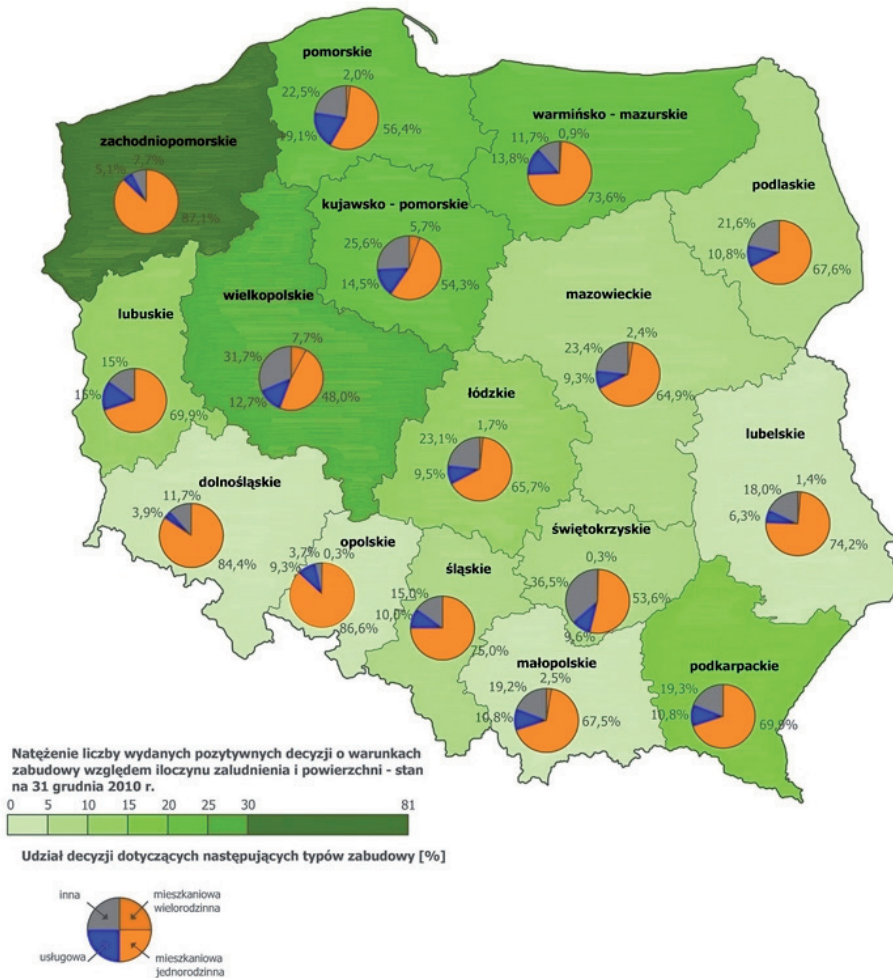
W 2010 r. w Polsce wydano ok. 163,5 tys. pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy. Najwięcej w województwie wielkopolskim (23,7 tys.), najmniej w opolskim (2,4 tys.). Najwięcej decyzji o warunkach zabudowy wydano w gminach wiejskich, najmniej w gminach miejskich.

Największy odsetek wydanych decyzji o warunkach zabudowy w roku 2010 dotyczył zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (64,2%), najmniejszy zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (1,8%). Wskaźnik ten jest największy w gminach wiejskich (70,0%), wykazując tendencję spadkową wraz ze wzrostem stopnia zurbanizowania.

Największy udział decyzji dotyczących: zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej występuje w woj. wielkopolskim (7,7%), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w woj. zachodnio – pomorskim (87,1%), zabudowy usługowej w woj. pomorskim (19,1%).

Największy udział wydanych decyzji dotyczy województwa zachodnio – pomorskiego, najmniejszy województw: dolnośląskiego, lubelskiego, małopolskiego oraz świętokrzyskiego.

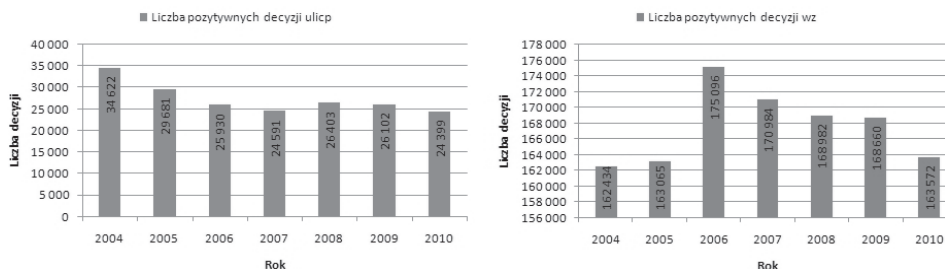
W okresie 2004-2010 najwięcej pozytywnych decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego wydano w 2004 r. Od roku 2005 do końca 2007 następował spadek wydanych decyzji.



Źródło: [Kokoszka 2011] w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego

Rysunek 7. Liczba pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy w 2010 r. oraz udział typów zabudowy
Figure 7. The number of positive decisions about zoning and land development and the proportion of different types of land

W latach 2004-2010 najczęściej pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy zostało wydanych w roku 2006. W latach 2004 – 2006 odnotowano wzrost liczby wydanych decyzji. Największy wzrost miał miejsce w roku 2006. Od 2007 r. można zauważyć spadek liczby wydanych decyzji, czego powodów można szukać we wzroście pokrycia planistycznego obszarów.



Źródło: [Kokoszka 2011] w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego

Rysunek 8. Liczba pozytywnych decyzji lokalizacyjnych wydanych w Polsce w latach 2004–2010

Figure 8. The number of positive decisions about the location of public purpose in Poland in the years 2004-2010

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W lipcu 2003 r. zaczęła obowiązywać nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastępując ustawę z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Zachowała ona w mocy uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe. Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy z 2003 r. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowały swoją moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. Ponadto ustawa zobowiązała samorządy gminne, które dotychczas nie sporządziły studium, do jego sporządzenia i uchwalenia w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy, oczywiście zgodnie z jej wymogami i procedurami formalno-prawnymi. Stąd lata 2004-2005 zaowocowały dużą liczbą sporządzanych opracowań planistycznych.

Obecnie pokrycie powierzchniowe kraju studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wynosi 98,9%. Tak wysoki odsetek tłumaczy fakt, iż wg ustawy z 2003r. jest to opracowanie obligatoryjne sporządzane dla gmin. Plany miejscowe dla części lub całości swoich obszarów posiadała wg danych na koniec 2010 r. 90,7% gmin, co odpowiada rzeczywistości pokryciu powierzchniowemu planami miejscowymi 26,4% pow. ogólnej kraju. W Polsce istnieją gminy, które nie posiadają planu miejscowego, są również takie samorządy gminne, które na swoim terenie posiadają ponad 100 planów. Bariere dla tworzenia nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowią wysokie koszty związane z ich sporządzeniem. Są to jednak opracowania pożądane przez społeczności lokalne, m.in. ze względu na usprawnienie procesu wydawania urzędowych decyzji o charakterze planistycznym m.in. pozwoleń na budowę.

BIBLIOGRAFIA

- Chielewski J., Węclawowicz G. red. 2010. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Warszawa.
- Cymerman R. 2011. *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie. Olsztyn.
- Główny Urząd Statystyczny. Ministerstwo Infrastruktury. Ankiety „PP-1 Planowanie przestrzenne w gminie”: www.mi.gov.pl/2-48edcaaad83e1-1789468-p_1.htm
- Kokoszka P. 2011. *Planowanie przestrzenne na szczeblu gminy – studium porównawcze na przykładzie kraju, województwa małopolskiego oraz miasta Krakowa*. Praca magisterska wykonana w Katedrze Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Dr inż. Barbara Prus
Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu
Uniwersytet Rolniczy im.H.Kołłątaja
ul. Balicka 253c
30-149 Kraków
b.prus@ur.krakow.pl