

#analiza zmian
w zagospodarowaniu
przestrzennym, #planowanie
przestrzenne, #gospodarka
przestrzenna


URBAN ISSUES

111

Metody tworzenia analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w trybie art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w oparciu o dokumenty sporządzane przez gminy

Piotr Fogel

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
e-mail: pfogel@irmir.pl

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6034-003X>

Abstrakt

Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, ocena postępów w opracowywaniu planów miejscowych i opracowanie wieloletnich programów ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium opracowywana w trybie art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest dokumentem, który w założeniu odgrywać ma ważną rolę w ocenie aktualności realizowanej polityki przestrzennej gminy oraz aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jej główna funkcja – ocena – polega na zbadaniu skali zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i wynikającej z tego potrzeby dokonywania korekt obowiązujących aktów planowania przestrzennego. Analiza ta ma także zawierać ocenę postępów w opracowywaniu planów miejscowych i ustalać wieloletnie programy ich sporządzania. Artykuł jest przeglądem różnych metod tworzenia analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym poprzez analizę zawartości przygotowywanych przez samorządy dokumentów. Badanie wykazało, że w zdecydowanej większości przypadków analizy te mają charakter ułomny, niewiele wnoszący do gospodarowania przestrzenią w gminie. Są one nierzadko atrapą dokumentu planistycznego, który ma za zadanie spełnić podstawowy ustawowy wymóg – być. Jednocześnie wskazać należy, że na drugim biegunie znajdują się mądre, przemyślane i wnikliwe opracowania, z których wynikają dla władz konkretne wnioski i powiązane z nimi zadania. W podsumowaniu artykułu zawarto także rekomendacje metodyczne dotyczące tworzenia analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Ich źródłem są najlepsze zastosowane przez gminy rozwiązania oraz doświadczenia własne autora.

Wstęp

Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, ocena postępów w opracowywaniu planów miejscowych i opracowanie wieloletnich programów ich sporządzenia w nawiązaniu do ustaleń studium (analiza zmian) opracowywana w trybie art. 32 Ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp) jest dokumentem, który w założeniu odgrywać ma ważną rolę w ocenie aktualności realizowanej polityki przestrzennej gminy oraz aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp, plan miejscowy). Jej główna funkcja – ocena – polega na zbadaniu skali zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i wynikającej z tego potrzeby dokonywania korekt obowiązujących aktów planowania przestrzennego. Analiza ta ma także zawierać ocenę postępów w opracowywaniu planów miejscowych i ustalać wieloletnie programy ich sporządzenia.

Badanie metod tworzenia analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym nie było dotychczas w polskiej literaturze naukowej opisywane i dyskutowane, głównie ze względu na niską rangę tego dokumentu. Stąd też pozostawał on poza szerokim zainteresowaniem świata nauki, który głównie koncentrował się na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planach miejscowych.

Wykonany przez autora przegląd najczęściej stosowanych przez zespoły urbanistyczne metod opisu poszczególnych zagadnień w analizach zmian w zagospodarowaniu przestrzennym wykazuje, że dokumenty te, choć ważne z założenia, prezentują sobą różny poziom merytoryczny. W zdecydowanej większości przypadków analizy te mają charakter ułomny, niewiele wnoszący do gospodarowania przestrzenią w gminie. Są one nierzadko atrapą dokumentu planistycznego, który ma za zadanie spełnić podstawowy ustawowy wymóg – być. Jednocześnie wskazać należy, że na drugim biegunie znajdują się mądre, przemyślane i wnikliwie opracowania, z których wynikają dla władz konkretne wnioski i powiązane z nimi zadania.

Cel i metoda badania

Celem artykułu jest przegląd metod opracowania przez samorządy lokalne analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym opracowywanych w trybie art. 32 upzp. Inspiracją do przeprowadzenia tego badania była ocena kilkudziesięciu takich dokumentów dokonana w trakcie wyłaniania w drodze konkursu Liderów Zrównoważonego Gospodarowania Przestrzeni. Dokumenty te cechowała różnorodność zastosowanych metod podejścia do badania i opisywania zmian zachodzących w przestrzeni gminy, a także sposobów na ocenę

aktualności studium uwarunkowań oraz planów miejscowych. Część badanych w ramach konkursu samorządów wskazywała na brak takiego dokumentu. Z czasem badaniem objęto wszystkie polskie gminy.

W badaniu wykorzystano metody ilościowe do opisu wywiązywania się przez gminy z obowiązku przygotowania analizy. Do oceny zakresu najczęściej wykorzystywanych metod tworzenia analiz zmian zastosowano metody opisowe. Analiza kilkudziesięciu pierwszych dokumentów wskazała, że wykorzystanie metod statystycznych może prowadzić do błędnych uogólnień, stąd też zdecydowano stosować je w ograniczonym zakresie. Początkowo uznano, że możliwy będzie podział opracowań na kilka kategorii uwzględniających zakres i wnikliwość zawartych w tych dokumentach analiz, jednak ze względu na różnorodność podejść zdecydowano o opisie charakterystyki najważniejszych problemów w nich zawartych i ich skomentowanie w odniesieniu do wymaganych prawem metod opracowywania tych dokumentów. W nawiasach podawano wyłącznie przykłady gmin, do których odnosiły się stosowane rozwiązania. Dane liczbowe pokazują odsetek samorządów, które w swoich dokumentach odniosły się do poszczególnych zagadnień. W badaniu położono nacisk na następujące zagadnienia merytoryczne:

- ogólne uwagi i wnioski dotyczące opracowań,
- analizowanie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym,
- ocena postępów w opracowywaniu planów miejscowych,
- ustalanie wieloletnich programów opracowania planów miejscowych,
- analizowanie wniosków do planów miejscowych,
- ocena aktualności studium,
- ocena aktualności planów miejscowych.

Na koniec zdecydowano się krótko scharakteryzować najlepszą, zdaniem autora, pod względem metodycznym analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gdańska.

Badaniu poddano wyłącznie te dokumenty, które dostępne były w pierwszym kwartale 2017 r. na stronach internetowych gmin. Spodziewano się, że zdecydowana większość analiz zmian dostępna będzie pod jedną zakładką tematyczną porządkującą całą problematykę gospodarowania przestrzenią o nazwie np. „planowanie przestrzenne”¹. Tymczasem materiał badawczy o wiele częściej schowany był pod zakładką „Uchwały Rady

¹ Zagadnienia szeroko pojętego planowania przestrzennego, w tym prezentacja lokalnych aktów planowania przestrzennego, ukryta była pod mniej oczywistymi zakładkami, np.: „gospodarka”, „ochrona środowiska”, „sprawy mieszkańców”.

Gminy”². Przeszukania stron dokonano z wykorzystaniem następujących słów kluczowych:

- analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym,
- aktualność studium i planów miejscowych,
- uchwała w sprawie oceny aktualności studium,
- uchwała w sprawie aktualności planów miejscowych.

Na stronach 995 samorządów lokalnych znaleziono informacje o wykonaniu analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, z tym że część gmin publikowała wyłącznie uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych wraz z krótkim uzasadnieniem, inne zaś publikowały całą analizę zmian. 237 gmin udostępniło dokumenty z więcej niż jednego okresu analitycznego, w takich przypadkach badaniem objęto najaktualniejsze opracowanie. Wobec ustawowego obowiązku publikacji uchwał rady gminy w Internecie przyjęto, że te samorzady, które nie opublikowały uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, nie przeprowadziły analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym.

Uwarunkowania prawne wykonywania analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym

Zakres analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz tryb postępowania z przygotowanym dokumentem określa upzp art. 32 ust. 1 te same ustawy i stanowi: „W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzenia w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1–3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego”. Wskazano w nim na zakres analiz, które koncentrować powinny się wokół zmian zachodzących w przestrzeni gminy w przedziale czasowym określonym zwrotem „co najmniej raz w czasie trwania kadencji rady” (upzp art. 32 ust 2). W praktyce obecnie oznaczać to może dokonywanie takich podsumowań nawet co 5–10 lat³.

Wykładnia prawna obowiązujących przepisów wskazuje, że art. 32 upzp „wprowadza treści normatywne niezwykle istotne dla prawidłowej wykładni systemowej”, gdyż dotyczy problematyki aktualności aktów planowania przestrzennego, a więc studium oraz planów miejscowych (Niewiadomski 2019). Jednocześnie Z. Niewiadomski (2019) wyraźnie odróżnia nieaktualność aktów planowania przestrzennego od zgodność

z przepisami. Wskazuje przy tym, że nieaktualność wynika ze zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, na który składają się uwarunkowania faktyczne, nie zaś uwarunkowania prawne. Innego zdania są H. Izdebski i I. Zachariasz (2013), którzy podkreślają, że o aktualności studium i planu miejscowego decydują w równym stopniu faktyczny stan zagospodarowania oraz ich stan prawny, a więc obowiązujące przepisy i akty prawne o charakterze wewnętrznym, które gminy muszą uwzględnić przy sporządzaniu aktów planowania przestrzennego.

Ocena skali zmian i wynikającej z tego tytułu nieaktualności dokumentów należy do rady gminy, która jako jedyny organ jest w stanie stwierdzić, że dokument, na podstawie którego prowadzona jest polityka przestrzenna gminy, jest nieadekwatny do istniejących uwarunkowań faktycznych, co w konsekwencji oznacza, że decyzje są podejmowane na podstawie błędnie zdefiniowanych celów i określonych kierunków rozwoju. Z. Niewiadomski (2019) wskazuje na konieczność analizy wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Akcentuje przy tym, że w rzeczywistości stanowią one wyraz oczekiwań użytkowników przestrzeni co do kierunków przeznaczenia i zasad zagospodarowania.

Podkreślenia wymaga fakt, że analiza zmian ma wyłącznie charakter aktu kierownictwa wewnętrznego i pozostaje bez jakiegokolwiek wpływu na sytuację prawno-planistyczną nieruchomości. Jej rolą jest wyłącznie przesądzenie o ewentualnej potrzebie podjęcia działań planistycznych, by akty planistyczne nie traciły waloru aktualności (wyrok NSA II OSK 1773/08). Na to, że analiza zmian jest aktem kierownictwa wewnętrznego, wskazuje także tryb jej przygotowania. Dokument taki podlega tylko opiniowaniu przez gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną⁴.

Uproszczony tryb opracowania tego dokumentu oraz brak konsekwencji prawnych jego nieposiadania sprawiły, że ranga analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym wśród innych dokumentów planistycznych była bardzo niska i większość samorządów nie wykonywała tych analiz. Stąd na mocy Ustawy w dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, zmieniającej także częściowo przepisy upzp, nakazano, by w uzasadnieniu do uchwały w sprawie planu miejscowego obowiązkowo wskazać na

⁴ Art. 32 ust. 2: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27”.

² Odpowiednio „Uchwały Rady Miejskiej” lub „Uchwały Rady Miasta”.

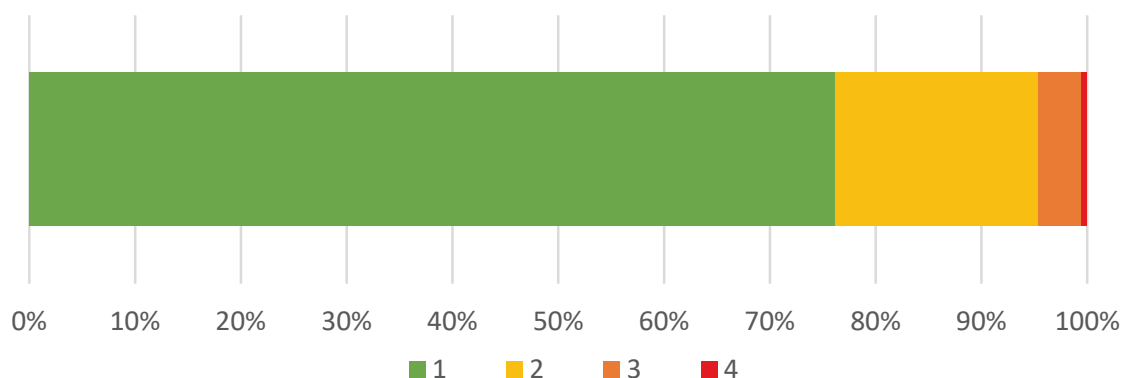
³ W chwili gromadzenia materiału badawczego kadencja rad gmin trwała 4 lata.

zgodności projektu planu z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 upzp, wraz z podaniem daty uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2. Nowelizacja upzp spowodowała wzrost liczby przygotowywanych analiz i podejmowanych w ich wyniku uchwał, szczególnie w 2016 r.

Z przepisów ustawy, jak wspomniano powyżej, wynika obowiązek dokonania przeglądu zmian zachodzących w przestrzeni gminy co najmniej raz w czasie trwania kadencji rady. Samorządy w różnym stopniu, jak pokazało badanie, wywiązywały się z narzuconego obowiązku. Aż 58,85% gmin, zgodnie z przyjętym założeniem, w ogóle nie opracowało tego dokumentu. Spośród gmin, które podjęły jakąkolwiek aktywność w tym zakresie, 76% wykonało analizę zmian w zagospodarowaniu prze-

strzennym tylko raz (Ryc. 1.) w ciągu 15 lat obowiązywania przepisu. Badanie wykazało także zróżnicowane podejście do realizacji tego obowiązku w zależności od rodzaju gminy (Ryc. 2.).

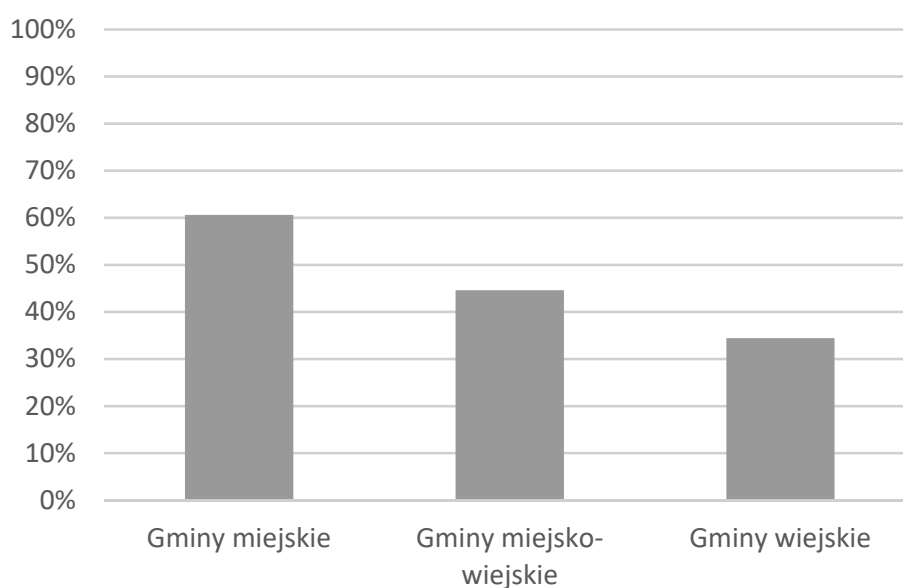
Przykładami gmin, które regularnie podejmowały uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, były np. miasta: Poznań (2006, 2010, 2014), Rzeszów (2006, 2010, 2014), Płock (2007, 2010, 2014), Gliwice (2005, 2010, 2014), Głogów Małopolski (2006, 2010, 2014), Sandomierz (2006, 2010, 2014), Konstancin-Jeziorna (2006, 2010, 2014) lub gminy wiejskie Jabłonna (2006, 2010, 2014, 2016), Wielkie Oczy (2004, 2006, 2010, 2014), Dobroń (2006, 2010, 2016), Teresin (2004, 2010, 2014). Jednak zdecydowana większość gmin obowiązek ten realizowała nieregularnie lub wcale (Ryc. 3.).



Ryc. 1.

Liczba wykonanych opracowań przez gminy, które wywiązały się z prawnego obowiązku wykonania analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym do 2017 r. (I kwartał)

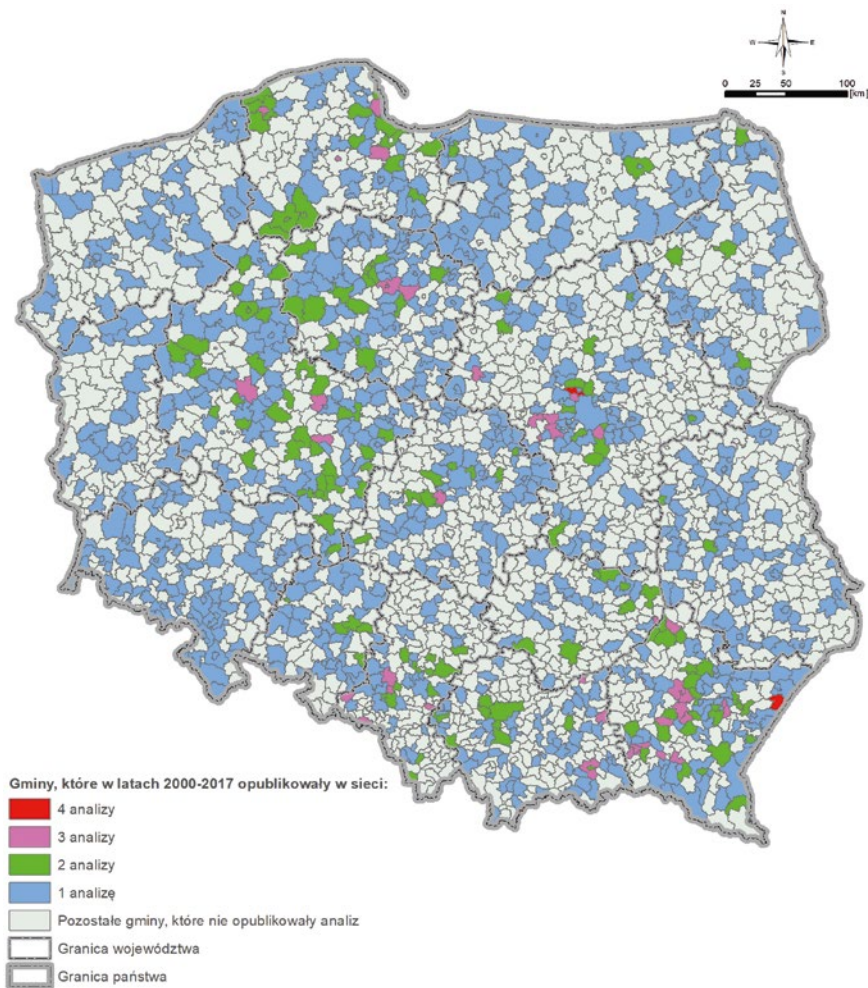
Źródło: opracowanie własne



Ryc. 2.

Odsetek gmin, które wywiązały się z prawnego obowiązku wykonania analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym do 2017 r. (I kwartał) w podziale na rodzaje jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne



Ryc. 3.

Liczba uchwał w sprawie aktualności studium i planów miejscowych udostępniona na stronach internetowych gmin

Źródło: opracowanie własne

Wskazują na to również wyniki opublikowanego raportu Najwyższej Izby Kontroli (2017). Wskazano w nim, że w 80% samorządów spośród kontrolowanych gmin z terenu województwa podlaskiego nie dokonywano i nie przedstawiono radzie gminy analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Także we wcześniejszych raportach, w tym związanym z oceną lokalizacji i budowy farm wiatrowych, w ponad 50% gmin stwierdzono brak stosownych ocen oraz uchwał z nimi powiązanych. Badanie pokazało, że problem ten dotyczy nie tylko wybranych gmin województwa podlaskiego, ale samorządów lokalnych w całym kraju (Ryc. 4.).

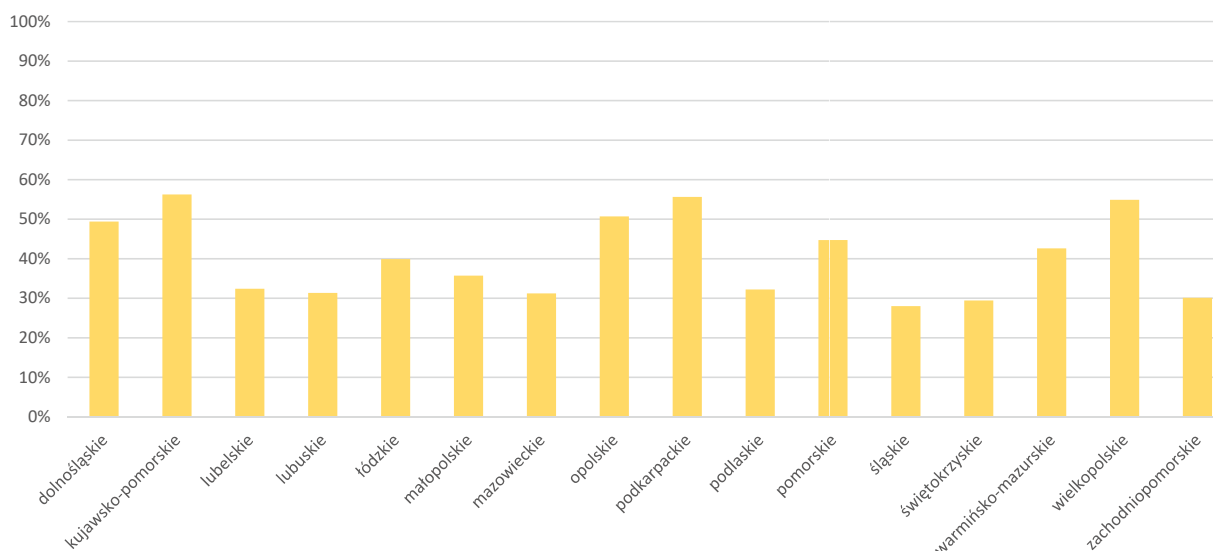
Ustawodawca, konstruując ten przepis, założył, że samorzady będą aktywne w tworzeniu planów miejscowych, a studium będzie zawierało szczegółowy program ich opracowywania. Tymczasem przez ponad 15 lat obowiązywania upzp mocno zliberalizowało się podejście do gospodarowania przestrzenią. W okresie 25 lat od zniesienia obowiązku przygotowywania przez gminy planów miejscowych zaledwie 30,8% (Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, dane za 2018 r.) powierzchni naszego kraju pokrytych jest planami, co rodzi poważne, szeroko opisywane w literaturze konsekwencje nie tylko dla ładu przestrzennego, ale także szeroko pojętej gospodarki i ekonomii, w szczególności

gmin. Stąd też, znając ułomności systemu planowania przestrzennego, dużą uwagę zwrócić należy na te części analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, które odnoszą się będą do zagadnień związanych z oceną postępów w opracowaniu planów miejscowych oraz ustalaniu wieloletnich programów ich powstawania.

Metody analizowania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy

Z przebadanych pod względem merytorycznym 545 opracowań wynika duża różnorodność sposobów opisywania zmian zachodzących w przestrzeni gmin. Stąd też po przeanalizowaniu tak bogatego materiału pojawia się pierwszy wniosek – konieczność wskazania minimalnego zakresu analizy, tak by można było na jej podstawie formułować wskazania dotyczące aktualności lokalnych aktów planowania przestrzennego. Badanie pokazało, że opracowanie opisu zmian zachodzących w przestrzeni gminy nie może opierać się wyłącznie na autorskim podejściu do interpretowania określenia „zmian w zagospodarowaniu przestrzennym”. Autor niniejszego artykułu wskazuje pożądany zakres opisu zmian, który powinien obejmować:

- opis zmian zachodzących w sytuacji demograficznej gminy,



Ryc. 4.

Odsetek gmin, które wykonały analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w okresie 2003–2017 (I kwartał) w poszczególnych województwach

Źródło: opracowanie własne

- opis stanu faktycznego i zmian w zagospodarowaniu terenu z uwzględnieniem rozbudowy sieci infrastruktury technicznej oraz dróg z wyróżnieniem głównych jednostek funkcjonalno-przestrzennych,
- opis i analizę wpływu zmian w zagospodarowaniu związanych z procesami rewitalizacyjnymi oraz pozyskaniem i wydatkowaniem środków Unii Europejskiej,
- analizę ruchu budowlanego, np. liczba i rozmieszczenie wydanych pozwoleń na budowę oraz oddanych nowych budynków do użytku,
- analiza stopnia wykorzystania terenów przeznaczonych do zabudowy,
- wskazanie nowych obszarów urbanizacji powstających niezgodnie z obowiązującą polityką przestrzenną w związku z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy niezgodnych ze studium,
- analiza zmian stanu prawnego obiektów lub obszarów wynikającego np. z nałożenia bądź zniesienia reżimu ochronnego, ustanowienia prawa lokalnego przez organy powołane do tego celu.

Wskazane powyżej zagadnienia można przedstawić w postaci zestawu map tematycznych, które w sposób schematyczny dopełnią analizy. Tak sformułowane zagadnienia w sposób kompleksowy ujmują problem zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy.

Badanie analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym wykazało, że mimo ustawowego obowiązku dokument taki może nie zawierać opisu i oceny zmian, jakie zachodzą w przestrzeni gminy. Aż 39,3% wszystkich dostępnych opracowań nie zawierało żadnych treści, którym przypisać można by związek z tą częścią analizy. Dziwi przy tym fakt, że pominięcie istotnych,

wręcz kluczowych treści dla oceny aktualności lokalnych aktów planowania nie spotkało się z reakcją organów nadzoru badających zgodność z prawem podjętych uchwał.

Brak wypracowanej przez lata metodyki tworzenia takich analiz sprawił, że często pojawiające się w nich treści mają charakter przypadkowy, dlatego też w rozdziałach mających traktować o zmianach w zagospodarowaniu przestrzennym pojawiają się różne twierdzenia. Najczęściej spotykanym zagadnieniem, które można było skwantyfikować, przypisano odpowiednie wartości procentowe. W przypadkach, w których zagadnienie poruszane było zaledwie w kilku opracowaniach i udział tych treści nie przekraczał 1% ogólnej liczby przebadanych dokumentów, nie podano wartości. I tak poniżej wskazano najczęściej spotykane w tych dokumentach wątki tematyczne, którymi można by opisać zmiany zachodzące w przestrzeni gminy. Są to:

- zestawienia ilościowe wydanych decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego – 66,7%,
- wystawienie wniosków do zmiany studium lub planu miejscowego – 62%
- zestawienie ilościowe wydanych pozwoleń na budowę, z podziałem na lata – 14,8%,
- pobieżny opis stanu istniejącego uwarunkowań rozwoju przestrzennego, bez opisu i analizy zachodzących zmian – 12,1%,
- wymienienie najważniejszych, wręcz sztandarowych inwestycji, które zostały zakończone w minionym okresie analitycznym – 9,3%,

- hasłowy opis zmian polegający na zarysowaniu trendów i zaakcentowaniu inwestycji oraz programów stymulujących zmiany w przestrzeni – 3,5%
- opis zmian demograficznych – 3,3%,
- analiza ilościowa w oparciu o informację przestrzenną zajmowania nowych terenów pod zabudowę wraz z podziałem na różne jej rodzaje – 2,9%,
- analiza „kondycji” miasta – 1,6%
- analiza rynku nieruchomości – 1,0%.

Poziom zaprezentowanych analiz w zdecydowanej większości przypadków uznać należy za niewystarczający dla rzetelnej oceny zmian i zarysowania trendów zagospodarowania przestrzennego. Zdecydowanie przeważają ilościowe opisy zjawisk w postaci tabelarycznych zestawień, szczególnie w odniesieniu do wydanych decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym z podziałem na sołectwa lub dzielnice.

Wśród przebadanych analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym zdecydowanie swoim poziomem merytorycznym wyróżniają się te przygotowane przez miejskie pracownie urbanistyczne działające w strukturze urzędu miasta. Za najlepsze w tym zakresie tematycznym uznano: Gdańsk, Poznań, Gdynię, Katowice, Sulejówkę, Przasnysz. Cechuje je duża wnikliwość analiz powiązanych z bardzo dobrą znajomością terenu oraz problemów do rozwiązania. Dodatkowo opracowania te wzbogacają mapy ilustrujące omawiane zagadnienia i wskazujące na faktyczne miejsca występowania opisywanych zjawisk.

Ocena postępów w opracowywaniu planów miejscowych

Gmina powinna posiadać harmonogram opracowywania planów zawarty w studium i zgodnie z nim należałoby podejmować uchwały inicjujące i opracowywać nowe plany miejscowe. Jednak badanie dostępnych analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym pokazało, w jaki sposób samorzady radzą sobie z nieposiadaniem takiego harmonogramu. Przegląd dokumentów pokazuje, że nie ma jasnej metody oceniania postępów w opracowywaniu planów miejscowych przez samorzady. Część merytorycznie odnosząca się do takiej problematyki zawarta jest jedynie w ok. 18% (98 szt.) z nich. W związku z tym, że w dokumentach tych zastosowano różne metody oceny, ich zestawienie ilościowe nie jest reprezentatywne, dlatego też w podrozdziale tym zdecydowano się na krótki opis przyjętych rozwiązań.

Ocena postępów w opracowywaniu planów miejscowych jest najczęściej zestawieniem informacji o uchwalonych planach miejscowych (z numerem i datą podjęcia uchwały i nazwą planu, rzadziej powierzchnią), np.

Żukowo. Pojawiają się także elementy krótko charakteryzujące te plany, np. wiodące funkcje lub cel uchwalenia. Ocena postępów zawiera zawsze informacje o procentowym udziale powierzchni gminy objętej planami miejscowymi. Część samorządów, która analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym przeprowadza regularnie, oceniając postępy w opracowywaniu planów, koncentruje się wyłącznie na tych dokumentach, które powstały w czasie pomiędzy analizami (np. Ełk, Kobyłka).

Ciekawą delimitację planów przyjęto w Poznaniu, w którym każdy z uchwalonych dokumentów przeanalizowano pod kątem jego znaczenia dla miasta, stąd na potrzeby analizy wyróżniono plany o charakterze:

- ochronnym (wyłączone z zabudowy, obszarów cennych kulturowo, osiedli modernistycznych),
- inwestycyjnym (np. strefy przemysłowe, tereny przyautostradowe),
- ochronno-inwestycyjnym,
- pozostałe lokalne.

Innym, o wiele szerszym rozwiązaniem stosowanym przez samorzady (np. Słupsk, Ciechanowiec) jest przeprowadzenie oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych przez pryzmat zmian, jakie zachodzą w przestrzeni gminy.

W żadnym z badanych dokumentów nie zestawiono dwóch kluczowych informacji – postępów w opracowywaniu planów miejscowych i wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Nie pokazano, w szczególności na załącznikach graficznych, czy prace planistyczne podejmowane są tam, gdzie najwięcej wydaje się tych decyzji, w szczególności poza terenami zabudowanymi.

Wieloletnie programy opracowania planów miejscowych

Wieloletnie programy opracowania planów miejscowych uznać należy za najtrudniejszą do przygotowania część analizy zmian. Decyduje o tym głównie niechęć do składania deklaracji o opracowaniu planu, szczególnie na terenach poddanych silnej presji urbanizacyjnej. Badanie dokumentów wykazało, że blisko 41% analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym zawiera rozdziały o takim tytule, jednak treści w nim zawarte nie dają się poklasyfikować i skwantyfikować ze względu na przeplatanie się prezentowanych zagadnień i ich wielowątkowość. Stąd też poniżej wskazano na najczęściej poruszane wątki w tym rozdziale:

- wskazano listę planów do opracowania wraz z proponowanym rokiem rozpoczęcia prac nad dokumentem (np. Sulejówkę, Wysokie Mazowieckie, Rybnik),
- wymieniano aktualnie opracowywane plany miejscowe, akcentując przy tym potrzebę wyłącznie do-

- kończenia rozpoczętej procedury planistycznej (np. Lublin, gm. Siedlce),
 - wskazywano, że gmina może przystąpić do opracowania dowolnego planu na dowolnym obszarze, gdy znajdzie taka potrzeba i przeprowadzona zostanie analiza, o której mowa w upzp (np. Przasnysz). Pozostawiano zatem pełną swobodę na czas podejmowania uchwały,
 - podawano propozycje planów do opracowania bez ustalania kolejności, w jakiej będą tworzone (np. Koszalin),
 - odesłano do zapisów studium, które zawiera program opracowywania planów miejscowych (np. Gródek n. Dunajcem),
 - opisano priorytety dla podejmowanych prac planistycznych, ale nie wskazano żadnych konkretnych obszarów (np. Chmielnik, Gdańsk),
 - wskazano na potrzebę opracowania studium oraz ekofizjografii (np. Biała Podlaska).
- Jednak w ok. 10% przypadków rozdział ten nie zawiera treści merytorycznych.

Ocena aktualności studium i planów miejscowych

Nadrzędnym celem opracowania Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym każdej gminy jest ocena aktualności posiadanych aktów planowania przestrzennego. Ocena ta znajduje się we wszystkich badanych dokumentach, nawet tych, które nie zawierają żadnej innej treści. Podkreślić w tym miejscu należy, że to rolą samorządu jest określenie, czy posiadane przez nich studium i plany miejscowe są aktualne czy nie.

Oceniając aktualność studium, należy brać pod uwagę jego ustalenia w kontekście poniższych zagadnień:

- relacji do strategii rozwoju gminy i innych dokumentów tematycznych, np. programu rewitalizacji, uchwały reklamowej itp.,
- relacji do planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- realnych zmian w zagospodarowaniu w kontekście kluczowych dla gminy inwestycji,
- zmian wynikających ze zmiany statusu prawnego niektórych obszarów, obiektów (Natura 2000, tereny i obszary górnicze, obiekty i obszary wpisane do rejestru zabytków).

Badanie analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym pozwoliło na uchwycenie stosowanych „metod” oceny aktualności studium:

- przyjęcie, że studium jest aktualne, bo od jego uchwalenia nie upłynęło dużo czasu (około roku),
- przyjęcie, że studium jest nieaktualne, bo trwają prace nad jego zmianą lub nowym dokumentem,

- prezentacja treści pozostających bez związku z celem analizy (np. umiejscowienie studium i opisanie jego roli w systemie planowania przestrzennego, charakterystyka zmian zachodzących w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a następnie wyłączenie z takiego opisu wniosków co do aktualności studium,
- zamieszczenie rejestru wniosków i przeprowadzenie wstępnej ich analizy. Liczba wniosków o zmianę studium świadczy o jego aktualności bądź jej braku,
- stwierdzenia nieaktualności dokumentu z powodu braku prognozy demograficznej, analizy środowiskowej, społecznej i ekonomicznej,
- opis faktycznych zmian w zagospodarowaniu decydujących o dezaktualizacji studium, np. budowa nowych linii elektroenergetycznych najwyższych napięć),
- przepisanie części ustaleń obowiązującego studium. Najczęściej jednak stosowaną metodą oceny aktualności studium jest porównanie jego treści/ zawartości z wymogami ustawowymi. W tym przypadku samorządy sprawdzają, czy problematyka wskazana w ustawie pojawia się w dokumencie, rzadziej analizują zaś aktualność zawartych treści.

Dużo większym problemem jest ocena aktualność obowiązujących planów miejscowych, co pokazała analiza dokumentów. W tym przypadku podstawą oceny powinny być: faktyczne zmiany zachodzące w zagospodarowaniu, np. zabudowywanie się terenu oraz oczekiwania/wnioski wykazujące potrzebę korekt ustaleń obowiązującego planu, np. układu komunikacyjnego, wskaźników zagospodarowania itp.

Badanie treści rozdziałów dotyczących aktualności planów miejscowych pokazało, że zdecydowana większość dokumentów zawiera dość przypadkowe treści, z których nie można wyprowadzić końcowych, zawartych w tych dokumentach wniosków. Ze względu na dużą liczbę planów miejscowych w gminach zaobserwować można podobieństwa w metodach oceny ich aktualności. Zidentyfikowano następujące sposoby analizy i prezentacji wynikających z niej wyników:

- zestawienie tabelaryczne planów miejscowych (nazwa, nr i data podjęcia uchwały, publikator, powierzchnia) wraz z informacją o aktualności,
- zestawienie tabelaryczne planów miejscowych (nazwa, nr i data podjęcia uchwały, publikator) wraz z informacją o aktualności oraz lakonicznym uzasadnieniem w przypadku jej braku,
- szczegółowy opis każdego z planów, wyłącznie w sytuacji, gdy w gminie obowiązuje ich niewiele,
- ocena zawartości/treści planów miejscowych i porównanie ich ustaleń z obowiązującymi przepisami,

- ocena zgodności planów ze studium,
- wnikliwa analiza treści planów pod względem merytorycznym oraz prawnym,
- prezentacja na mapach planów aktualnych i nieaktualnych.

Ważny wniosek wpływający z badania sposobu ujęcia problemu aktualności planów miejscowych związany jest z wielkością samorządu. W analizach zmian przygotowanych w dużych miastach podstawowym kryterium są faktycznie zachodzące przemiany w użytkowaniu terenu. W gminach wiejskich i małych miastach aktualność oceniana jest przez pryzmat liczby wniosków złożonych w sprawie ich zmiany.

Gdańsk

Najciekawszym pod względem merytorycznym, pozytywnie wyróżniającym się na tle innych badanych dokumentów była analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gdańska, stąd też zdecydowano pokrótce opisać sposób ujęcia w niej problemu.

Analiza dotyczy lat 2010–2013⁵. Jest ona obszernym i kompletnym opracowaniem, które powstało w Biurze Rozwoju Gdańska. W opracowaniu tym w sposób kompleksowy opisano zmiany w zagospodarowaniu i na tym tle dokonano oceny aktualności studium oraz planów miejscowych. Wstępem do dokumentu jest krótka charakterystyka regulacji prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzeni. Szczegółowa część analityczna obejmuje następujące zagadnienia:

- zestawienie zmian w zagospodarowaniu przestrzeni na podstawie wydanych ostatecznych decyzji administracyjnych,
- informacje dotyczące obrotu nieruchomościami komunalnymi,
- obiekty budowlane oddane do użytku z uwzględnieniem funkcji oraz z podziałem na dzielnice,
- tendencje zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności uwzględniające problematykę rozwoju nowej zabudowy mieszkaniowej w ujęciu ilościowym i przestrzennym; tematem rozważań było także odniesienie się do ważnych trendów we współczesnej urbanistyce, m.in.: rozwój mieszkalnictwa „do wewnątrz”, wypełniania już istniejących terenów rozwojowych, podnoszenie standardów przestrzeni miejskiej poprzez powstawanie nowych założeń parkowych, nowych strukturotwórczych obiektów usługowych o znaczeniu metropolitalnym, rewitalizacja; w opracowaniu szczegółowo omówiono najważniejsze zmiany układu uliczno-drogowego, rozbudowy transportu zbiorowego oraz sieci dróg rowerowych; całość

zmian, które zaszły w przestrzeni miasta. W analizowanym obszarze, odniesiono także do obowiązującego studium w kontekście wskazań polityki przestrzennej dla działań podejmowanych przez władze miasta w takich aspektach jak m.in. usługi, przestrzenie publiczne, ochrona środowiska, mieszkalnictwo, rolnicza i leśna przestrzeń produkcyjna i inne.

Zestawione kompleksowe informacje o zmianach w zagospodarowaniu przestrzennym stanowiły tło do ważnej, logicznej i niespotykanej w innych przeglądanych analizach zmian metody oceny aktualności studium. Jej podkreślenia godne ujęcie, poza wskazaniem zagadnień do uzupełnienia lub korekty, zawiera także charakterystykę i ocenę postępów w opracowaniu planów miejscowych, informacje o wielkościach rezerwy terenów na różne cele publiczne z podziałem na dzielnice, a także podsumowanie skutków ekonomicznych uchwalenia planów miejscowych. W tej części analizy dokonano także zestawienia i oceny wniosków w podziale na dzielnice. W tym przypadku zastosowano także ciekawą metodę opisu problematyki w nich zawartych. Tematycznie wnioski podzielono na:

- zniesienie rezerwacji na cele transportowe,
- zniesienie rezerwacji na cele usługowe,
- zniesienie przeznaczenia na zieleni i cele ekologiczne,
- przeznaczenie pod zabudowę,
- przeznaczenie na funkcje mieszkaniowe,
- przeznaczenie na funkcje mieszkaniowo-usługowe,
- przeznaczenie na funkcje usługowe (komercyjne),
- przeznaczenie na inne funkcje (w tym cele publiczne),
- rozszerzenie przeznaczenia o mieszkaniówkę,
- rozszerzenie przeznaczenia o usługi,
- rozszerzenie przeznaczenia o inne funkcje,
- zmianę ograniczeń planistycznych bez zmiany przeznaczenia (załagodzenie lub zaostrzenie ograniczeń),
- wykup mieszkań,
- ustanowienie lub zmianę dojazdu, statusu, przebiegu ulicy,
- inne.

Ocena miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego opracowana została na podstawie uwarunkowań faktycznych. W analizie całkowicie pominięto akcentowaną przez inne samorządy problematykę zgodności zakresu planów z obowiązującymi przepisami. W przypadku każdego z wskazanych jako nieaktualne planów (79 pozycji) krótko opisano przyczynę utraty aktualności (np. rozszerzenie zakresu funkcji, zmiana zapisów w zakresie odprowadzenia wód deszczowych oraz zmniejszenie wskaźników parkingowych, zwiększenie parametrów urbanistycznych, rozszerzenie możliwości realizacji funkcji mieszkaniowej, ustalenie wewnętrznej obsługi komunikacyjnej itp.), precyzyjnie opisano obszar utraty aktualności. W uwagach dodatkowych zawarto in-

⁵ Wypracowany wzór posłużył także przygotowaniu analizy w 2018 r.

formacje o podjętych działaniach celem zaktualizowania planów. Analiza zawiera także wykaz planów o niepełnej aktualności z wyszczególnieniem problemów do usunięcia. Lista ta obejmuje 57 planów miejscowych.

W analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gdańska zastosowano unikalne w porównaniu z innymi miastami rozwiązanie dotyczące wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych. W rozdziale tym wskazano, że docelowo cały obszar miasta w granicach administracyjnych z wyjątkiem terenów trwale wyłączonych z zainwestowania będzie pokryty planami. Podkreślono także zasady, którymi kierować się będą władze miasta, podejmując prace nad nowymi planami – są to:

- plany realizujące interes publiczny w sposób bezpośredni (np. ustalanie rezerw terenów na inwestycje celu publicznego),
- plany realizujące interes publiczny (np. nowe miejsca pracy, ważne usługi dla mieszkańców, wpływy podatkowe, prestiż miasta) za pośrednictwem inwestorów prywatnych,
- plany realizujące interes komercyjny, prywatny, jednak w pewnych koncentracjach, gdzie w ramach jednej procedury planistycznej można uwzględnić kilka celów (w tym zasadnych wniosków),
- plany dla realizacji interesu prywatnego jednostkowego,
- spodziewany realny czas rozpoczęcia planowanych inwestycji z oczywistym priorytetem dla inwestycji najpilniejszych.

Jednocześnie w rozdziale tym zaakcentowano, że miasto nie będzie przystępować do planów – nawet pilnych i niekontrowersyjnych – o ile byłyby one sprzeczne z obowiązującym studium. Staną się one priorytetem po uchwaleniu nowego studium, w którym sprzeczność już nie wystąpi.

Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gdańska jest pełnym, przemyślanym pod względem treści i formy dokumentem. Wnioski w niej zawarte mają swoje potwierdzenie w zgromadzonym materiale źródłowym. Przyjęta metoda pracy jest logiczna. Sposób zaprezentowania zebranego materiału wskazuje na przemyślany sposób jego gromadzenia już w chwili wytworzenia informacji. Dokument zawiera 14 dobrze dobranych tematycznie i czytelnych w swojej treści rycin, które ilustrują w sposób wystarczający opisywaną problematykę.

Podsumowanie i wnioski

Pierwszym i najważniejszym wnioskiem wynikającym z badania metody opracowania analiz zmian w zago-

spodarowaniu przestrzennym jest duża różnorodność, wręcz skrajność obserwowanych podejść do tworzenia tych opracowań. Na jednym biegunie znajdują się obszernie, wnikliwe analizy trafnie uzasadniające wnioski i formułowane zalecenia. Na drugim zaś są krótkie, niespójne dokumenty, w których analiza nie współgra z wyciągniętymi z niej wnioskami.

Jakość przebadanych dokumentów świadczy o niezrozumieniu przez większość gmin potrzeby przeprowadzenia okresowej oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i określenia ich wpływu na prowadzoną politykę przestrzenną oraz obowiązujące plany miejscowe. Dominują analizy ilościowe, wśród nich zestawienia danych liczbowych, statystycznych, głównie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i wydanych pozwoleń na budowę. Zestawienia te pozbawione odniesienia przestrzennego nie pozwalają na wyciąganie właściwych wniosków.

Z badanych analiz wynika, że duża część samorządów lokalnych nie ma pomysłu na politykę planistyczną. Jedynymi konkretami jest konieczność ukończenia rozpoczętych procedur planistycznych. W pozostałych przypadkach dość szczegółowo opisuje się tryb, w jakim rada gminy przystąpi do opracowania planu miejscowego.

Kolejnym wnioskiem wynikającym z badania analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym jest o wiele wyższa merytoryczna wartość tych dokumentów, które powstały w pracowniach urbanistycznych wchodzących w skład struktury urzędu. Zauważalna jest znajomość specyfiki/ problematyki zagospodarowania przestrzennego gminy i umiejętność oceny jego bieżących potrzeb.

Kryterium najczęściej brany pod uwagę przy ocenie aktualności aktów planowania przestrzennego jest zgodność ich zakresu z obowiązującymi przepisami zawartymi w upzp, odpowiednio art. 10, 15 i 16 (skala mapy). Jednak wskazać należy, że nie każdy plan miejscowy uchwalony na mocy upzp wobec niespełnienia wymogów określonych obecnymi przepisami uznać należy za nieaktualny.

Wyniki przeprowadzonego badania w kontekście prowadzonych od lat prac nad zmianą upzp są krytycznym głosem w dyskusji nad potrzebą utrzymywania w tak luźnej formule analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie autora gromadzenie i przetwarzanie danych o zmianach zachodzących w przestrzeni jest działaniem ważnym dla prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej i powinno zostać wzmocnione.

LITERATURA

Izdebski H., Zachariasz I., 2013, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
Najwyższa Izba Kontroli, 2017, *System gospodarowania przestrzenią gmin jako dobrem publicznym*, raport NIK, Warszawa.
Niewiadomski Z. (red.), 2019, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, DzU 2015 poz. 1777.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego II OSK 1773/08.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE I BAZY DANYCH

BDL GUS – Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [data dostępu: 10.05.2020].

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWA

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2020 poz. 293 z późn. zm.

Methods for creating analyses of changes in spatial development in the mode of the Act on Spatial Planning and Management, based on documents created by local communes

#analysis of changes in spatial development, #spatial planning, #spatial management

Abstract

Analysis of changes in spatial development, assessment of progress in the development of local plans and development of long-term programs for their preparation in relation to the findings of the examination of the conditions and directions of spatial development of the commune is developed on the basis of the article 32 of the Act on Spatial Planning and Management. It is a document that is to play an important role in assessing the validity of the municipality's spatial policy and local spatial development plans. Its main function – assessment – consists in examining the scale of changes in spatial development and the resulting necessity to introduce corrections to existing spatial planning acts. This analysis is also intended to include an assessment of progress in the development of local plans and the establishment of multi-annual programs for their preparation. The article is an overview of various methods of creating analyses of changes in spatial development by analyzing the content of documents prepared by local governments. The study showed that in the overwhelming majority of cases these analyses are imperfect, contributing little to the management of space in the commune. They are often a dummy of a planning document which should meet the basic statutory requirement – to exist. At the same time, it should be noted that at the other extreme there is wise, thoughtful and thorough research, from which specific conclusions and related tasks for the authorities are drawn. The summary article also contains methodological recommendations for creating analyses of changes in spatial development. Their source is the author's best solutions and own experience.