

*Przemysław Śleszyński\**

## **ZAAWANSOWANIE I UWARUNKOWANIA PRAC PLANISTYCZNYCH W GMINACH: WNIOSKI DLA POLITYKI REGIONALNEJ**

W artykule zaprezentowano wyniki analiz dotyczących planowania przestrzennego w gminach z końca 2004 roku, udostępnionych dzięki uprzejmości Departamentu Ładu Przestrzennego i Architektury w Ministerstwie Transportu i Budownictwa, a uzyskanych w ankiecie GUS. Omówiono pokrótce najważniejsze wskaźniki obrazujące zaawansowanie prac planistycznych, zwłaszcza opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przeanalizowano też szeroki zakres czynników, głównie społeczno-ekonomicznych, mogących wpływać na stan planowania przestrzennego. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano wnioski praktyczne dla polityki regionalnej.

W 2004 roku Główny Urząd Statystyczny przeprowadził w gminach badania ankietowe dotyczące planowania przestrzennego (Anusz 2005, Anusz 2006; por. też wcześniejsze badanie pilotażowe: Anusz 2003). Na podstawie udzielonych odpowiedzi (ankieta PP-01 „Planowanie przestrzenne w gminie”) otrzymano wyczerpujące informacje na temat podstawowych dokumentów planistycznych, porównywalne w skali całego kraju (dotychczas analizy takie miały ograniczony zasięg i obejmowały niewielki obszar, np. Bartoszczuk 2004). Zebranie szczegółowych informacji upoważnia do przeprowadzenia szeregu studiów analizujących i interpretujących procesy prawno-planistyczne w gminach. Prezentowane opracowanie bazuje na tych danych oraz na analizach wykonanych dla Departamentu Ładu Przestrzennego i Architektury Ministerstwa Transportu i Budownictwa.

W Polsce planowanie przestrzenne w gminie podlega obecnie przede wszystkim Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717), która określa m.in. „zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej” oraz „zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy”. Na mocy tej ustawy sporządzane są podstawowe dokumenty planistyczne: studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dotyczące ogólnej polityki przestrzennej w gminie) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (szczegółowo ustalające przeznaczenie terenów

---

\* Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk.

pod określony rodzaj zagospodarowania i użytkowania). Obydwa wspomniane dokumenty przewidziane były także w poprzedniej Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym (z 1994 roku) i w wielu gminach obecnie obowiązują zarówno stare, jak i nowe studia uwarunkowań i plany miejscowe.

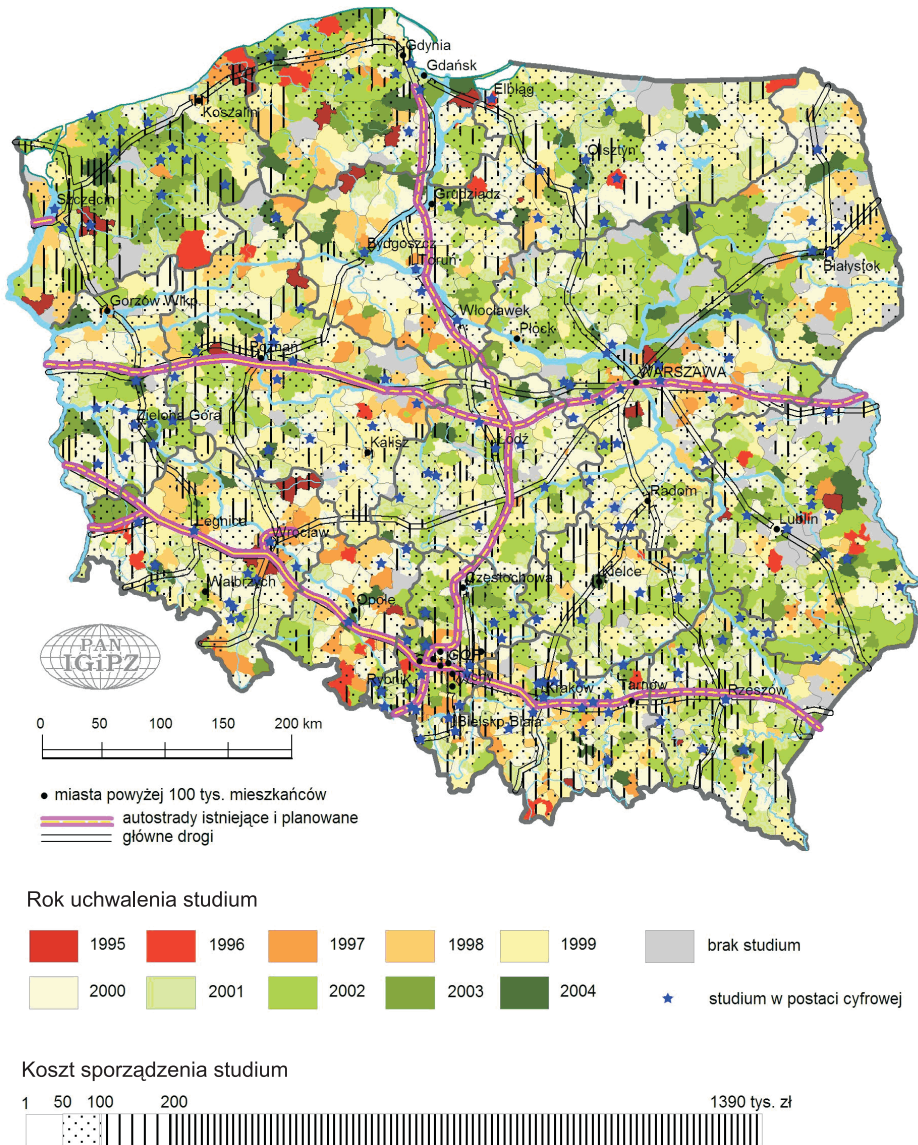
W prezentowanym opracowaniu przedstawiono przede wszystkim analizę pokrycia obszarowego miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i omówiono możliwe czynniki wpływające na realizację prac planistycznych (inwestycyjnych, społecznych, ekonomicznych itd.). W efekcie przeprowadzonych analiz zarysowano podstawowe wnioski dla polityki regionalnej i przestrzennej kraju.

Dla celów analiz przyjęto możliwie najbardziej szczegółowy podział – na gminy, ze względu na możliwości interpretacji uwzględniające zmienność przestrzeni kraju oraz potrzeby przeprowadzenia analiz wyjaśniających uwarunkowania realizacji prac planistycznych. W analizie czynników mogących wpływać na stan zaawansowania prac planistycznych wykorzystano Bank Danych Regionalnych (GUS), wyniki wyborów parlamentarnych (Państwowa Komisja Wyborcza) oraz własne bazy danych, zgromadzone w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Stan realizacji studiów uwarunkowań oraz planów miejscowych omówiono szczegółowo w innym materiale (Śleszyński 2006), stąd w tym miejscu powtórzone zostaną tylko podstawowe wskaźniki, a uwaga zostanie skierowana na te kwestie, które są związane ze stanem planowania w gminach na tle kształtującej się struktury przestrzennej kraju.

## **1. Realizacja studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin**

Dane dotyczące studiów uwarunkowań jednoznacznie wskazują, że gminy w bardzo zadowalającym stopniu wykonały obowiązek sporządzenia podstawowego dokumentu określającego politykę przestrzenną (ryc. 1). Zaledwie w 22 gminach (na 2 478) nie przystąpiono do opracowania studium lub unieważniono je. W 327 trwają prace aktualizacyjne, w tym w większości największych miast. Gorzej wygląda sytuacja z nowoczesnymi rozwiązaniami: wersję elektroniczną (GIS – System Informacji Geograficznej) posiada tylko 177 gmin. Łączne koszty osiągnęły 184 mln zł (średnio 78 tys. zł [5 zł na 1 mieszkańca], przy czym w miastach powiatowych 282 tys. zł, w innych gminach miejskich – 104 tys. zł, miejsko-wiejskich – 83 tys. zł i wiejskich – 63 tys. zł) i były bardzo zróżnicowane: od 0 tys. zł (prawdopodobnie wynika to z opracowania studium we własnym zakresie, z wykorzystaniem potencjału merytorycznego i technicznego urzędów gmin oraz współpracujących instytucji i firm) do 1,4 mln zł (Wrocław; jeszcze większe koszty były zapewne w Warszawie, o której nie udzielono informacji w tym zakresie).



Ryc. 1. Rok sporządzenia, wersja cyfrowa i koszty sporządzenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie”.

## 2. Realizacja planów miejscowych

W końcu 2004 roku w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin wskazywano, że:

- 11,8 mln ha ich powierzchni może być objętych planami miejscowymi (dane z 95% obszaru gmin<sup>1</sup>) – daje to blisko 40% powierzchni kraju;
- z tego 6,7 mln ha wskazano jako tereny do obowiązkowego objęcia planami miejscowymi (dane z 94% obszaru gmin) – daje to niecałe 23% powierzchni kraju.



Ryc. 2. Udział powierzchni gmin przewidzianej do objęcia planami miejscowymi w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w końcu 2004 roku

<sup>1</sup> Jest to udział powierzchni w skali całego kraju dla tych gmin, które udzieliły odpowiedzi na dane pytanie (lub równocześnie na dwa pytania, w przypadku odpowiedzi dotyczących ustaw z 1994 i 2003 r.). Aby uzyskać faktyczną powierzchnię, trzeba podzielić wartości przez wskaźnik reprezentatywności (w ten sposób doszacujemy nieznanne wartości z gmin, które nie udzieliły odpowiedzi).

Przedstawione wartości są średnie, w praktyce w gminach występowało bardzo duże zróżnicowanie rozmiarów powierzchni wskazanej do objęcia planami miejscowymi. Część gmin przeznaczyła tutaj cały swój obszar do pokrycia planami, inne wskazały tylko bardzo małe fragmenty (ryc. 2). W sumie jednak nie ma istotnej zależności od kategorii administracyjno-funkcjonalnej gminy (tab. 1).

Tab. 1. Podstawowe informacje o przewidywanej powierzchni wskazanej do opracowania planów miejscowych, wg typów gmin i województw, na koniec 2004 roku

Obszar	Powierzchnia	Ludność	Wskazana w studium powierzchnia gminy do objęcia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*				
			razem		w tym obowiązkowo		
			tys. ha	tys.	tys. ha	% pow. obszaru	tys. ha
POLSKA	31 268,5	38 173,8	11 811,7	37,8	6 721,9	21,5	56,9
Miasta wojewódzkie	344,3	7 762,2	126,1	36,6	87,2	25,3	69,2
Inne gminy miejskie	1 053,4	11 246,8	417,4	39,6	286,7	27,2	68,7
Gminy miejsko-wiejskie	9 896,3	8 422,6	3 161,2	31,9	1 576,7	15,9	49,9
Gminy wiejskie	19 974,5	10 742,3	8 107,1	40,6	4 771,4	23,9	58,9
Dolnośląskie	1 994,8	2 893,1	768,9	38,5	621,2	31,1	80,8
Kujawsko-Pomorskie	1 797,0	2 068,3	389,1	21,7	158,3	8,8	40,7
Lubelskie	2 511,4	2 185,2	1 741,7	69,4	1 347,4	53,6	77,4
Lubuskie	1 398,9	1 009,2	199,8	14,3	53,4	3,8	26,7
Łódzkie	1 821,9	2 587,7	1 004,5	55,1	570,1	31,3	56,7
Małopolskie	1 519,0	3 260,2	1 028,2	67,7	740,6	48,8	72,0
Mazowieckie	3 556,7	5 146,0	1 693,3	47,6	660,2	18,6	39,0
Opolskie	941,2	1 051,5	333,4	35,4	228,2	24,2	68,4
Podkarpackie	1 784,4	2 098,0	293,0	16,4	156,7	8,8	53,5
Podlaskie	2 018,6	1 202,4	556,9	27,6	416,7	20,6	74,8
Pomorskie	1 829,3	2 194,0	272,8	14,9	182,2	10,0	66,8
Śląskie	1 233,1	4 700,8	733,8	59,5	449,4	36,4	61,2
Świętokrzyskie	1 170,8	1 288,7	469,0	40,1	324,7	27,7	69,2
Warmińsko-Mazurskie	2 419,2	1 428,7	652,1	27,0	146,2	6,0	22,4
Wielkopolskie	2 982,6	3 365,3	985,6	33,0	423,8	14,2	43,0
Zachodniopomorskie	2 289,7	1 694,9	689,6	30,1	242,9	10,6	35,2

\* Bez uwzględnienia faktu, że dla gmin zajmujących około 5% powierzchni kraju nie otrzymano odpowiedzi, przez co faktyczne wskaźniki procentowe są nieco wyższe.

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie”.

Po omówieniu planów istotna jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu gminy realizowały wyznaczone zadania (było to jednym z najważniejszych celów ankiety). Analiza odpowiedzi dostarcza następujących informacji:

Tab. 2. Podstawowe informacje o stanie realizacji planów miejscowych (obowiązkowe i tzw. fakultatywne – nieobowiązkowe), wskazane w studium uwarunkowań, wg typów gmin i województw, w końcu 2004 roku

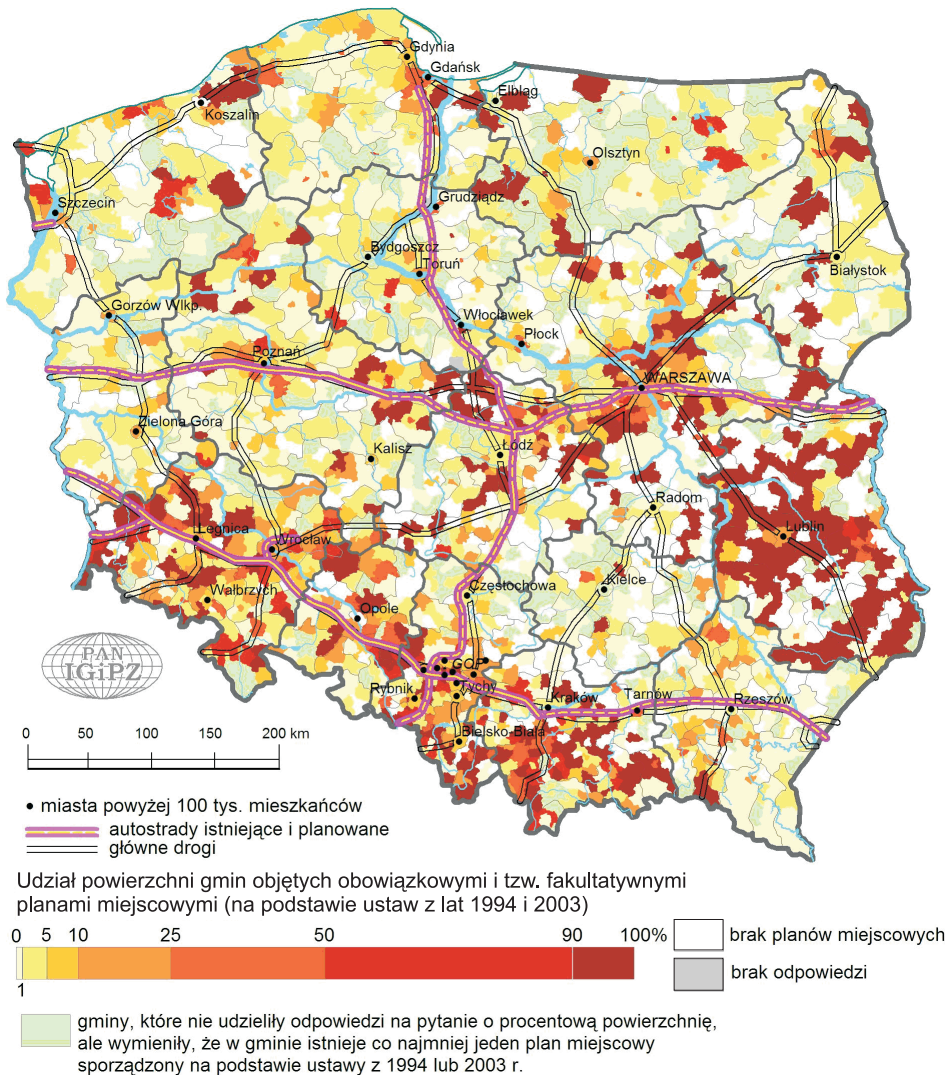
Obszar	Liczba obowiązujących planów miejscowych sporządzonych na podstawie ustaw			Powierzchnia obowiązujących planów miejscowych						
	z lat			1994		2003		razem		
	1994	2003	razem	tys. ha	średnio (ha)	liczba	średnio (ha)	tys. ha	% obszaru*	na 1 mieszkańca (m <sup>2</sup> )*
POLSKA	27 192	5 552	32 744	4 560,3	168	830,5	150	5 390,8	17,2	1 412
Miasta wojewódzkie	1 304	582	1 886	41,0	31	2,6	4	43,6	12,7	56
Inne gminy miejskie	3 932	1 104	5 036	210,0	53	47,7	43	257,7	24,5	229
Gminy miejsko-wiejskie	7 990	1 344	9 334	1 259,5	158	208,4	155	1 467,9	14,8	1 743
Gminy wiejskie	13 966	2 522	16 488	3 049,9	218	571,8	227	3 621,7	18,1	3 371
Dolnośląskie	3 193	489	3 682	591,0	185	29,6	61	620,6	31,1	2 145
Kujawsko-Pomorskie	2 212	328	2 540	39,3	18	17,8	54	57,1	3,2	276
Lubelskie	623	179	802	1 096,5	1760	177,9	994	1 274,4	50,7	5 832
Lubuskie	737	97	834	30,3	41	1,8	19	32,1	2,3	318
Łódzkie	839	256	1 095	322,7	385	46,0	180	368,8	20,2	1 425
Małopolskie	1 404	348	1 752	319,9	228	176,5	507	496,4	32,7	1 523
Mazowieckie	2 243	534	2 777	609,0	272	54,3	102	663,3	18,6	1 289
Opolskie	580	115	695	192,8	332	24,2	210	217,0	23,1	2 064
Podkarpackie	3 252	150	3 402	43,6	13	34,1	227	77,7	4,4	370
Podlaskie	559	210	769	143,3	256	93,4	445	236,6	11,7	1 968
Pomorskie	3 473	696	4 169	107,3	31	16,6	24	124,0	6,8	565
Śląskie	1 601	608	2 209	218,0	136	62,7	103	280,7	22,8	597
Świętokrzyskie	390	155	545	31,5	81	6,6	43	38,1	3,3	296
Warmińsko-Mazurskie	979	257	1 236	239,2	244	32,3	126	271,4	11,2	1 900
Wielkopolskie	3 959	805	4 764	337,7	85	49,1	61	386,7	13,0	1 149
Zachodniopomorskie	1 148	325	1 473	238,2	207	7,6	23	245,8	10,7	1 450

\* Bez uwzględnienia gmin, które nie odpowiedziały na pytania w ankiecie (kilkadziesiąt w całym kraju). W rzeczywistości odsetek obszaru (województwa, gminy) oraz wskaźnik powierzchni obowiązujących planów miejscowych na 1 mieszkańca są zatem nieznacznie wyższe.

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie”.

– w końcu 2004 roku w Polsce obowiązywało blisko 33 tys. planów miejscowych (tab. 2), przy czym powierzchnia kraju objęta wszystkimi (obligatoryjnymi i tzw.

fakultatywnymi) planami na podstawie ustawy z 1994 roku wyniosła 4,6 mln ha, a na podstawie ustawy z 2003 roku 0,8 mln ha, co dało łącznie 5,4 mln ha (dla 99% obszaru gmin), czyli około 18% powierzchni kraju (ryc. 3);



Ryc. 3. Udział powierzchni gmin objętych planami miejscowymi w końcu 2004 roku

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie”.

– realizacja zamierzeń planistycznych na podstawie ustaw z lat 1994 i 2003 (czyli udział powierzchni gmin objętych wszystkimi obowiązującymi planami w stosunku do tej wskazanej w studium uwarunkowań do sporządzenia ogółem) wyniosła zatem 45%, przy czym jest to wskaźnik zawyżony, ponieważ duża część gmin (około 1/3) sporządza plany miejscowe lub posiada

- obowiązujące, obejmujące obszary, których powierzchnia jest większa niż określona w wyniku wymogów zawartych w studium uwarunkowań;
- realizacja obowiązku planistycznego na podstawie ustaw z lat 1994 i 2003 (czyli udział powierzchni gmin objętych obowiązującymi obligatoryjnymi planami w stosunku do powierzchni wskazanej w studium uwarunkowań do sporządzenia tych planów) wyniosła również 45% (w tym przypadku nie powinno być zawyżeń);
  - średnia powierzchnia planu miejscowego w kraju wyniosła dla ustaw z 1994 i 2003 roku odpowiednio 168 i 150 ha, przy czym średnie dla miast wojewódzkich to analogicznie 31 i 4 ha, dla pozostałych gmin miejskich – 53 i 43 ha, dla gmin miejsko-wiejskich – 158 i 155 ha, a dla wiejskich – 218 i 227 ha;
  - koszty sporządzenia planów miejscowych na podstawie ustawy z 2003 roku wyniosły ponad 154 mln zł, co daje średnio 2,3 tys. zł na 1 ha planu.

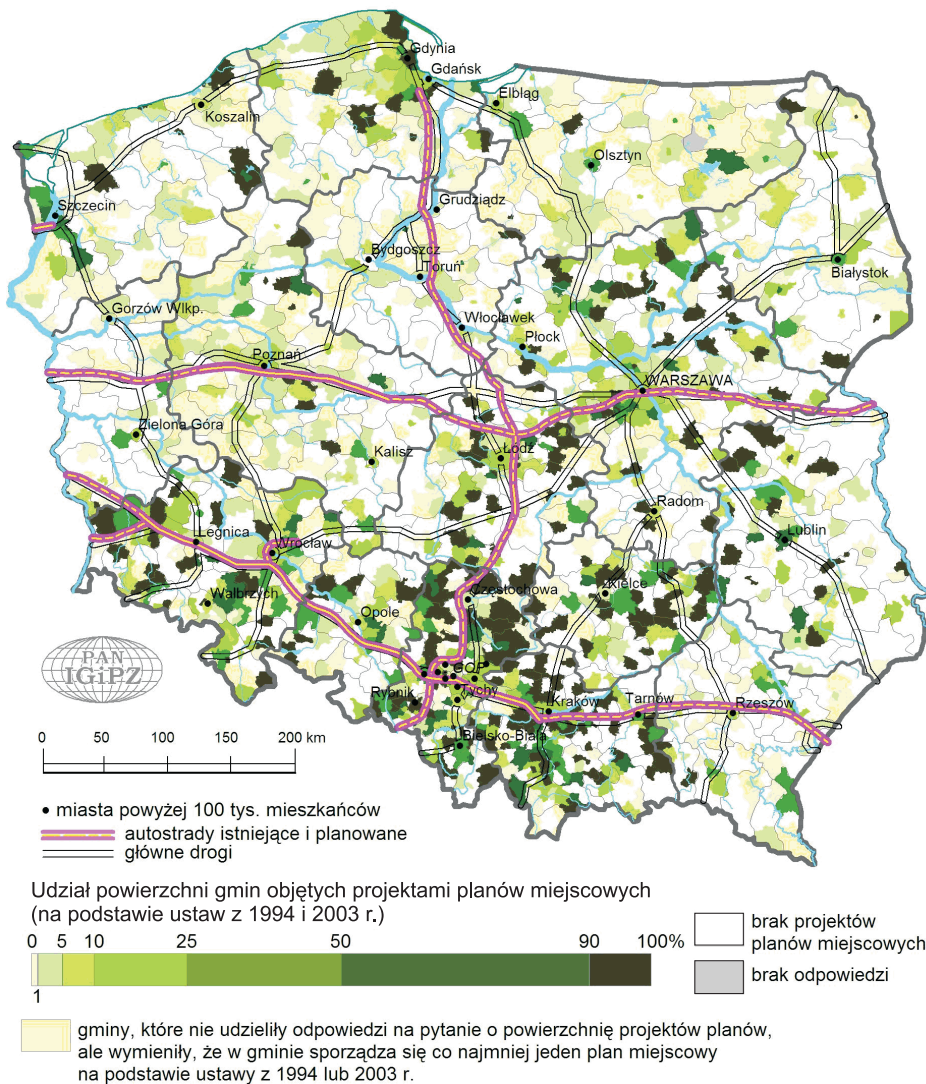
Tab. 3. Podstawowe informacje o stanie realizacji obowiązkowych planów miejscowych wg typów gmin i województw w końcu 2004 roku

Obszar	Powierzchnia obowiązujących planów miejscowych sporządzonych obligatoryjnie na podstawie ustaw*			stopień realizacji obowiązku %
	z lat		razem	
	1994 (tys. ha)	2003		
POLSKA	2 445,6	557,0	3 002,6	44,7
Miasta wojewódzkie	8,4	0,3	8,7	10,0
Inne gminy miejskie	80,8	13,4	94,1	32,8
Gminy miejsko-wiejskie	532,7	130,3	663,0	42,0
Gminy wiejskie	1 823,7	413,1	2 236,8	46,9
Dolnośląskie	311,6	10,4	322,0	51,8
Kujawsko-Pomorskie	9,2	1,8	11,0	7,0
Lubelskie	803,4	139,5	942,9	70,0
Lubuskie	11,2	0,3	11,5	21,5
Łódzkie	208,1	41,5	249,6	43,8
Małopolskie	249,7	117,8	367,5	49,6
Mazowieckie	151,9	36,4	188,2	28,5
Opolskie	90,4	18,1	108,5	47,5
Podkarpackie	18,8	1,1	19,9	12,7
Podlaskie	80,6	91,2	171,8	41,2
Pomorskie	20,7	4,5	25,2	13,8
Śląskie	130,1	36,4	166,5	37,0
Świętokrzyskie	112,4	6,1	118,6	36,5
Warmińsko-Mazurskie	76,6	14,1	90,7	62,0
Wielkopolskie	126,7	37,1	163,8	38,6
Zachodniopomorskie	44,1	0,8	44,9	18,5

\* Część danych prawdopodobnie zawyżona ze względu na błędne odpowiedzi w ankiecie lub wpisy w bazie danych.

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie”.





Ryc. 4. Udział powierzchni gmin objętych projektami planów miejscowych w końcu 2004 roku

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie”.

W szczegółowej analizie zwraca uwagę bardzo nierównomierny postęp prac planistycznych wg kryteriów administracyjno-wielkościowych gmin (tab. 3). Okazuje się, że realizacja prac jest odwrotnie proporcjonalna do wielkości ośrodka. Najwięcej powierzchni wskazanej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do objęcia obowiązkowymi planami miejscowymi posiadają gminy wiejskie (około 47%), najmniej – miasta wojewódzkie (10%). Potwierdza się zatem powszechna opinia, że im większy ośrodek, tym

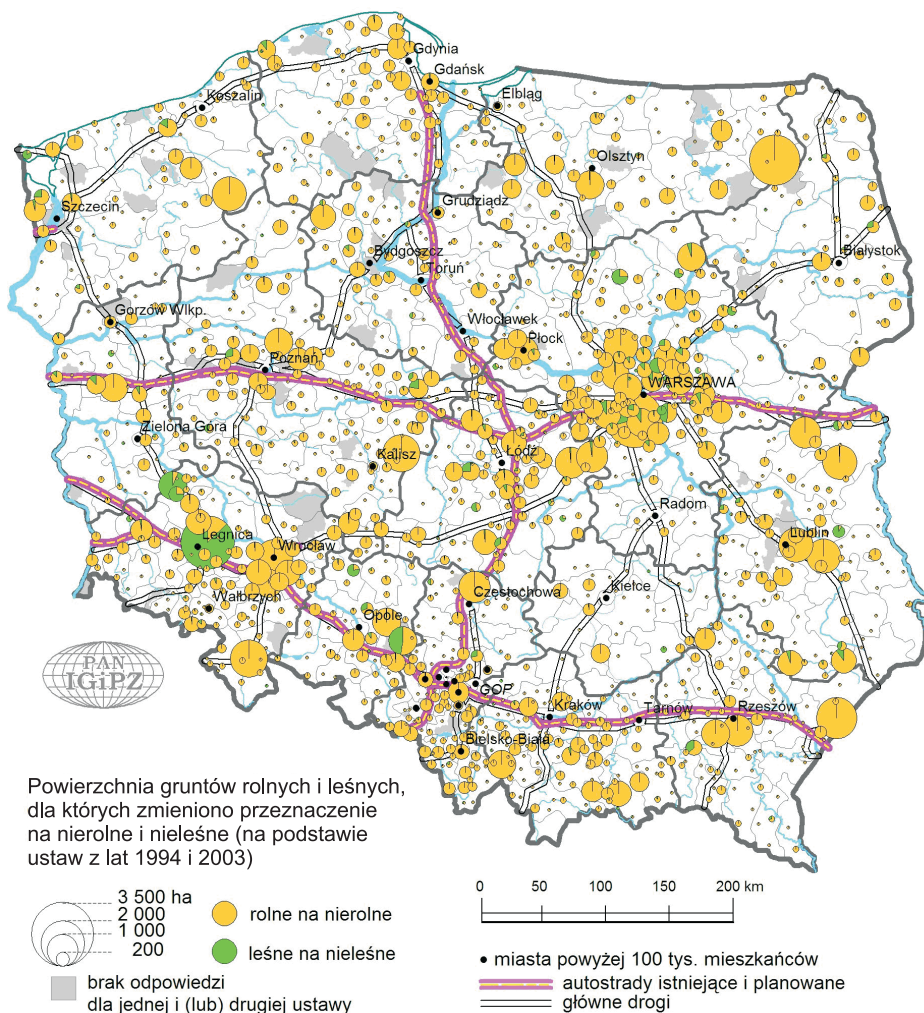
trudniej prowadzić politykę przestrzenną. Fatalna sytuacja jest w większości dużych miast, w tym najważniejszych z punktu widzenia życia społeczno-gospodarczego (m.in. Warszawy). Wynika to z faktu, że im większe miasto i jego znaczenie funkcjonalne, tym więcej można się spodziewać konfliktów interesów. W niektórych miastach dochodzą też specyficzne okoliczności, jak np. uwarunkowania własnościowe (Warszawa), czy też trudności w sprawnym zarządzaniu zbiorem jednostek o silnych powiązaniach funkcjonalnych (aglomeracje, szczególnie warszawska i górnośląska; w tej ostatniej dyskutuje się przykładowo na temat powołania związku administracyjno-funkcjonalnego).

W ankiecie, oprócz pytań związanych z obowiązującymi planami miejscowymi, zamieszczono pytania dotyczące projektów planów. Wnioski są tutaj następujące:

- w końcu 2004 roku w gminach było sporządzanych 7,3 tys. planów, z czego 5,6 tys. na podstawie ustawy z 2003 roku;
- powierzchnia objęta przygotowywanymi planami wyniosła 3,7 mln ha (dla 95% obszaru wszystkich gmin w Polsce), czyli około 12% powierzchni kraju (ryc. 4);
- realizacja zamierzeń planistycznych na podstawie ustaw z lat 1994 i 2003 (czyli udział powierzchni gmin objętej wszystkimi sporządzanymi planami w stosunku do powierzchni wskazanej w studium uwarunkowań do sporządzenia) wyniosła odpowiednio 1,1 i 2,6 mln ha, czyli łącznie 32% powierzchni wskazanej w studium uwarunkowań (podobnie jak w przypadku planów obowiązujących, jest to wskaźnik zawyżony);
- plany powierzchni 1,7 mln ha były sporządzane obligatoryjnie (dane dla 93% obszaru gmin w Polsce), stanowi to około 6% powierzchni kraju i 26% powierzchni wskazanej do obowiązkowego pokrycia planami.

Jednym z efektów uchwalenia planu miejscowego może być zmiana przeznaczenia terenów, czyli tzw. odrolnienie lub odlesienie (ryc. 5, 6). Do końca 2004 roku zmieniono przeznaczenie 249 tys. ha, co stanowi mniej niż 1% powierzchni kraju. Łączna powierzchnia przewidziana do zmian wynosi 373 tys. ha, jednak ponieważ tempo „odrolniania” i „odlesiania” jest o około połowę szybsze niż przyrost powierzchni uchwalonych planów, trzeba spodziewać się podniesienia tej wartości do poziomu 500–550 tys. ha, czyli nieco poniżej 2% powierzchni kraju.

Przy założeniu, że samorzady we właściwy sposób oceniły, które tereny w gminie powinny być objęte planami miejscowymi, ocena realizacji obowiązku planistycznego powinna być raczej pozytywna. Ponieważ jednak zdecydowanie zbyt małe powierzchnie są wskazane do opracowania w miastach, gdzie koncentruje się życie społeczno-gospodarcze i gdzie jest najwięcej inwestycji, sytuacja nie jest jednoznaczna. Jeszcze inaczej jest w wielu gminach wiejskich, słabo zaludnionych, w których sporządzono plany miejscowe całej powierzchni, np. w woj. lubelskim. Rzutuje to w oczywisty sposób na średnią dla całego kraju, zawyżając pokrycie planami w stosunku do rzeczywistych potrzeb.



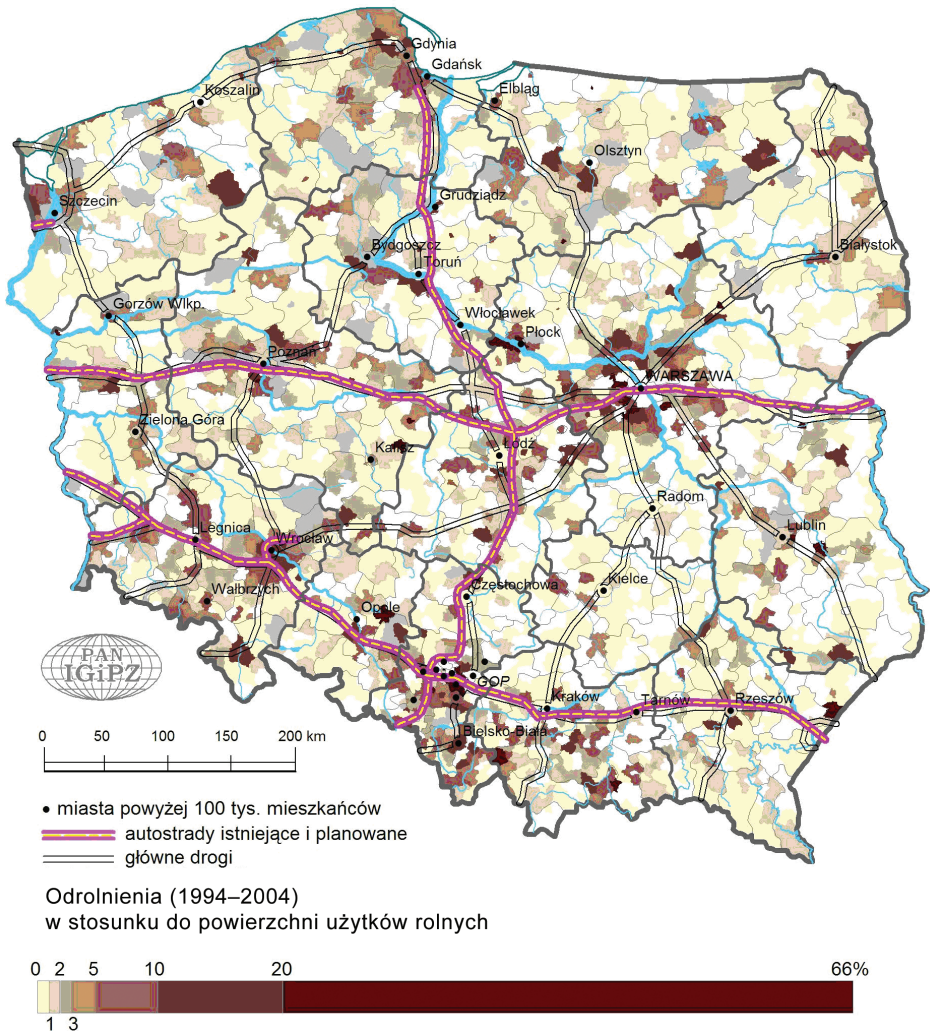
Ryc. 5. Powierzchnia zmian przeznaczenia terenów („odrolnień” i „odlesień”) w latach 1995–2004

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie”.

W sumie ze względu na rodzaj gminy i znaczenie ośrodków w hierarchii administracyjno-osadniczej jako bardzo niezadowolający trzeba ocenić stan realizacji prac planistycznych w największych miastach (w tym w Warszawie i większości głównych ośrodków metropolitalnych), niezadowolający w innych miastach, umiarkowanie zadowolający w gminach miejsko-wiejskich i zadowolający lub dobry w gminach wiejskich.

Ze względu na położenie względem różnych obszarów funkcjonalnych pokrycie planami jest niezadowolające w regionach o największej dynamice inwestycji, chociaż i tak wskaźniki pokrycia planami są tam wyższe niż w innych

regionach kraju. Dotyczy to m.in. stref podmiejskich większości aglomeracji oraz obszarów wzdłuż korytarzy transportowych, zwłaszcza w północnej części kraju. Poza wyjątkami niezadowolające jest też zaawansowanie prac w regionach turystycznych (zwłaszcza we wschodniej części polskich Karpat oraz na przeważającej części pojezierzy). Natomiast za korzystną trzeba uznać realizację prac planistycznych w południowej części kraju wzdłuż trasy A4, gdzie pokrycie planami w wielu gminach przekracza 90%.



Ryc. 6. Udział powierzchni zmian przeznaczenia terenów („odrolnie”) w latach 1995–2004

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie”.

Dzięki uzyskanym i opracowanym danym pewnej rewizji (względnie uzupełnieniu) ulega wiedza o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju i jego

strukturze przestrzennej. Wyraźne jest tutaj na przykład oddziaływanie największych ośrodków metropolitalnych, szczególnie Warszawy. Okazuje się, że potencjalne i obecnie najbardziej prawdopodobne kierunki rozwoju przebiegają na południowy-zachód i na północ od stolicy. Fakt ten był ogólnie znany, jednak dopiero ujawnienie skali rzeczywistych i potencjalnych inwestycji, przygotowania planistycznego terenu itd. pozwala ocenić skalę możliwych zmian. Chociaż praktyczne możliwości realizacji koncepcji układów bipolarnych (duopoli) budzą kontrowersje i sceptycyzm (również u autora niniejszego opracowania), to jednak zaobserwowane procesy wskazują na możliwość ukształtowania się takiego układu, a przynajmniej sieci powiązań (Warszawa–Łódź). Z uwagi na kluczowe znaczenie tego obszaru dla rozwoju kraju (aglomeracja warszawska jako główny biegun wzrostu oraz skrzyżowanie dwóch głównych szlaków tranzytowych w okolicach Łodzi) powinno to niewątpliwie być przedmiotem pogłębionych studiów i analiz.

Przykładowo na drodze do utworzenia zurbanizowanego i intensywnie zainwestowanego obszaru między Warszawą a Łodzią stoją m.in. przeszkody wynikające z potencjału ludnościowego. Jest to region zbyt słabo zaludniony i umiastowiony, aby mógł pełnić taką funkcję. Obszar między Warszawą a Łodzią, poza ścisłymi strefami podmiejskimi, liczy zaledwie ok. 150 tys. mieszkańców; średnia gęstość zaludnienia wynosi ok. 60 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup>, największe miasto – Skierniewice nie liczy więcej niż 50 tys. Zakładając, że nastąpiłby nawet bardzo wzmożony napływ ludności, to aby osiągnąć wskaźniki 200–300 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup> (strefa podmiejska Warszawy), trzeba by osiedlić 300–500 tys. osób, co przy obecnych tendencjach demograficznych wydaje się zupełnie nie-realne w perspektywie nawet kilku dziesięcioleci.

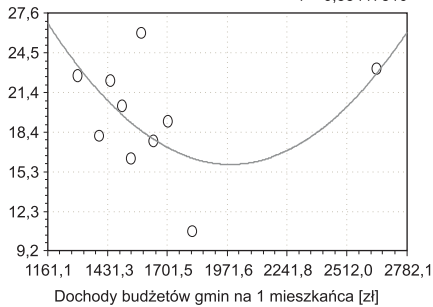
### 3. Uwarunkowania realizacji prac planistycznych

Uwarunkowania procesów planistycznych w gminach można rozpatrywać na różnych płaszczyznach (psychologicznej, społecznej, ekonomicznej, prawnej, funkcjonalnej itd.). Z punktu widzenia oceny stanu zagospodarowania przestrzennego kraju najciekawsze są badania związków pomiędzy położeniem względem głównych elementów sieci osadniczej i układu komunikacyjnego, ewentualnie w nawiązaniu do typów funkcjonalnych gmin. Ze społeczno-psychologicznego punktu widzenia istotne jest zbadanie, czy występują związki z cechami struktury społecznej, zachowaniami mieszkańców, sposobem wyboru lokalnych liderów itd. Pozwala to nie tylko na przewidywanie, lecz także na pewną sterowalność procesów planistycznych na obszarach, gdzie ze względu na niski stan zaawansowania prac w zakresie polityki przestrzennej i dużą presję inwestycyjną konieczna jest intensyfikacja działań.

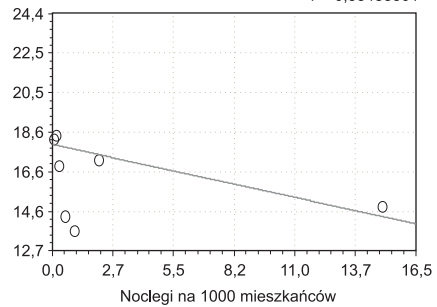
Kierując się wspomnianymi przesłankami, przeprowadzono ok. 300 analiz korelacji i regresji pomiędzy wskaźnikami opisującymi stan zaawansowania prac planistycznych w gminach a wybranymi czynnikami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Wybrane wyniki zestawiono w tab. 4 oraz na ryc. 7, 8.

Analiza ma charakter wprowadzający, chodzi o uzyskanie przede wszystkim wstępnego, podstawowego rozeznania możliwego wpływu różnorodnych czynników. Trzeba podkreślić, że dla szczegółowego wyjaśnienia i potwierdzenia, szczególnie w zakresie czynników „miękkich”, związanych z cechami społeczno-psychologicznymi, konieczne byłoby przeprowadzenie w przyszłości badań ankietowych lub nawet wywiadów kwestionariuszowych.

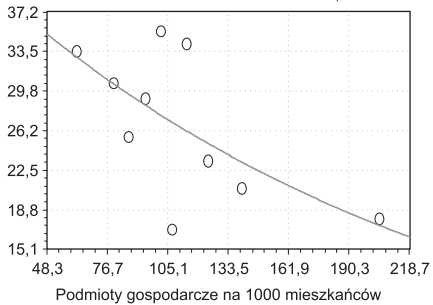
GMINY WIEJSKIE

 $S = 4,09557546$   
 $r = 0,55417510$ 


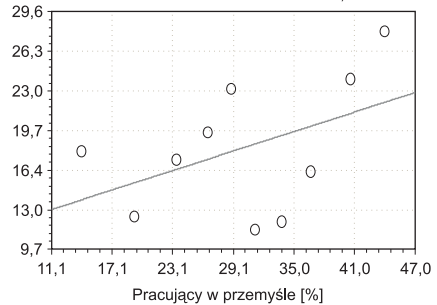
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE

 $S = 2,80383982$   
 $r = 0,38488301$ 


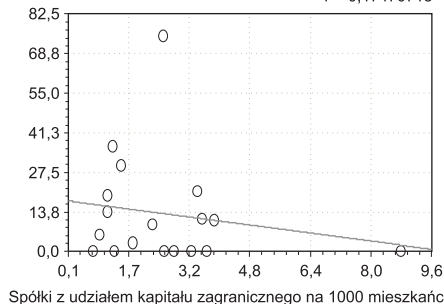
GMINY MIEJSKIE

 $S = 5,59776589$   
 $r = 0,63261924$ 


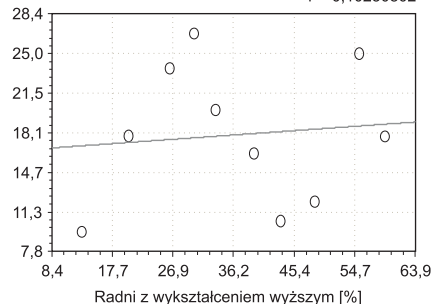
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE

 $S = 5,22797965$   
 $r = 0,46151233$ 


MIASTA WOJEWÓDZKIE

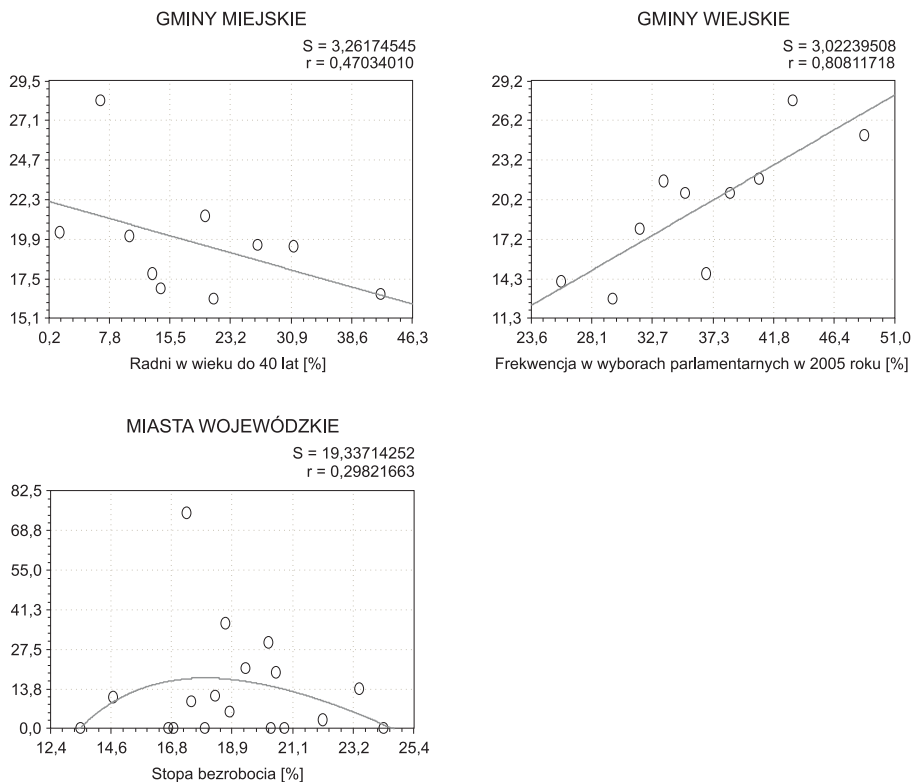
 $S = 19,31397481$   
 $r = 0,17470718$ 


GMINY WIEJSKIE

 $S = 6,34081102$   
 $r = 0,10250802$ 


Spółki z udziałem kapitału zagranicznego na 1000 mieszkańców

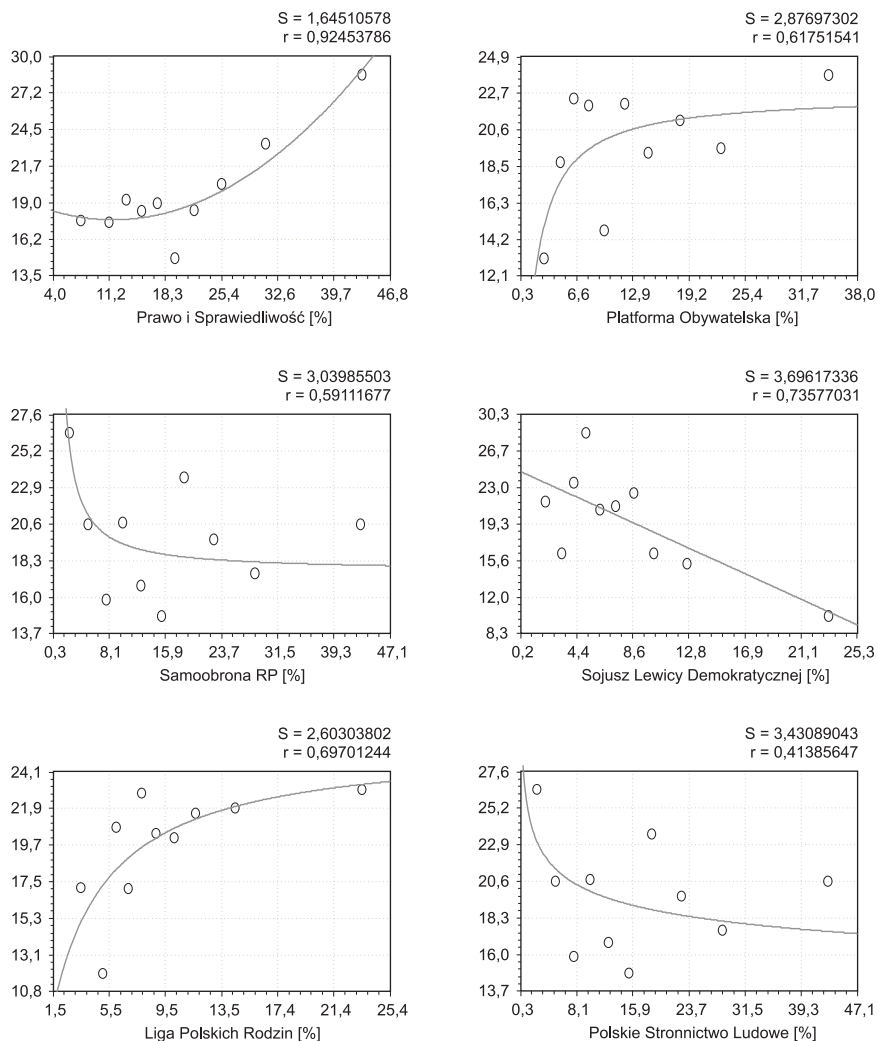
Radni z wykształceniem wyższym [%]



Ryc. 7. Regresje w grupach decylowych w gminach wiejskich pomiędzy wskaźnikami sytuacji społeczno-gospodarczej (oś pozioma) a realizacją docelowego pokrycia planami miejscowymi (oś pionowa)

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie” oraz Banku Danych Regionalnych, Narodowego Spisu Powszechnego 2002 oraz danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Interpretacja przedstawionych analiz regresji może być prowadzona na dwa sposoby. Pierwszy miał za zadanie – jak wspomniano – wstępnie wykazać możliwe spektrum czynników społeczno-ekonomicznych mogących wpływać na proces powstawania opracowań planistycznych. Po drugie, poszczególne wskaźniki charakteryzujące sytuację społeczno-gospodarczą gminy zostały uszeregowane od najmniejszego do największego na osi Y (a następnie uśrednione w zbiorach decylowych), można je zatem rozpatrywać także w stosunku do specyfiki funkcjonalnej (np. natężenia rozwoju turystyki, przemysłu itd.).



Ryc. 8. Regresje w grupach decylowych w gminach wiejskich pomiędzy poparciem dla komitetów wyborczych w wyborach parlamentarnych 2005 (oś pozioma) a realizacją docelowego pokrycia planami miejscowymi (oś pionowa)

Źródło: na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie” oraz danych Państwowej Komisji Wyborczej.



Tab. 4. Czynniki mogące wpływać na stan realizacji prac planistycznych w gminach oraz ocena stanu zaawansowania

Cecha	Zależność (współwystępowanie)* oraz ocena stanu zaawansowania realizacji prac planistycznych
<b>POŁOŻENIE I CECHY LOKALIZACYJNE, SPECYFIKA FUNKCJONALNA</b>	
Położenie względem głównych węzłów osadniczych i sieci komunikacyjnej	Wysokie zaawansowanie w południowej części kraju (w korytarzu trasy A4, na Śląsku, w zachodniej Małopolsce, na Lubelszczyźnie), zwłaszcza w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, oraz w aglomeracji warszawskiej (poza stolicą). Gorsza sytuacja wzdłuż tras A1 i A2. Duże współwystępowanie obszarów o największych zmianach przeznaczenia („odrołnienia” i „odlesienia”) z napływem ludności (strefy podmiejskie największych miast).
Wielkość ośrodka (liczba mieszkańców)	Zależność odwrotnie proporcjonalna. Im mniejszy ośrodek, tym lepsze wskaźniki realizacji prac planistycznych.
Znaczenie administracyjne ośrodka	Również odwrotnie proporcjonalna zależność.
Gęstość zaludnienia	W gminach gęściej zaludnionych generalnie lepsze pokrycie planami. Lepsze korelacje występują też w przypadku projektów planów miejscowych – w gęściej zaludnionych gminach jest tych projektów nieco więcej. W sumie średnia dla gmin o najwyższej gęstości zaludnienia aż o 10 pkt procentowych wyższa niż w gminach najrzadziej zamieszkałych (25%:15%) – w skali całego kraju (ale nie jest to zależność funkcyjna)*, jednak regionalnie zdarzają się często wyjątki od tej reguły, dobrze widoczne na mapach.
Specyfika funkcjonalna	Pewne pozytywne korelacje ze stanem zaawansowania prac planistycznych odnotowano w gminach przemysłowych. Jest to logiczne, gdyż istnienie rozwiniętej funkcji przemysłowej, w tym lokalizacja dużych powierzchniowo obiektów (zwłaszcza poza dużymi miastami), zmusza do pilniejszej i bardziej uporządkowanej dbałości o sytuację prawnoprzestrzenną. Na ogół niski stan zaawansowania prac planistycznych w gminach turystycznych (np. Bieszczady, Beskid Niski, niektóre części Sudetów, część Warmii i Mazur, pobrażę, a zwłaszcza pojezierzy południowobałtyckich). Bardzo duży rozrzut w gminach rolniczych – od zerowego do stu procentowego pokrycia.
<b>SYTUACJA GOSPODARCZA</b>	
Dochody budżetów gmin	Brak istotnych korelacji pomiędzy dochodami budżetów gmin. W zasadzie najlepsza sytuacja występuje w gminach o średnich dochodach. W przypadku gmin najmniejszych (miejsko-wiejskich, a zwłaszcza wiejskich) interesujące jest, że najwyższy stopień realizacji planów miejscowych występuje w jednostkach najgorzej sytuowanych. Wyraźnie przeczy to obiegowej opinii, że gmin najbiedniejszych nie stać na prace planistyczne. Można przypuszczać, że w klarownej sytuacji prawno-planistycznej gminy te upatrują większego powodzenia w pozyskiwaniu inwestorów.
Stopa bezrobocia	Brak istotnych związków. Jedynie w gminach miejsko-wiejskich zauważalny trend odwrotnie proporcjonalny – im niższa stopa bezrobocia, tym większy stopień pokrycia planami. Jest to zapewne „echo” lepszej sytuacji gospodarczej na terenach gęściej zaludnionych i zainwestowanych. W sumie stan realizacji prac planistycznych waha się poniżej 30% w poszczególnych analizowanych decylach gmin.
Podmioty gospodarcze	Umiarkowane odwrotnie proporcjonalne współwystępowanie w średnich i mniejszych (ale nie najmniejszych) miastach, co świadczy o niedostosowaniu sytuacji prawno-planistycznej do potrzeb wynikających z rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości. Zupełny brak związków w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich.

## INWESTYCJE

Pozwolenia na budowę	Dość wyraźne związki pomiędzy wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego a pozwoleniami na budowę. Brak istotniejszych korelacji w skali całego kraju pomiędzy pozwoleniami na budowę a stanem realizacji prac planistycznych w powiatach. Brak szczegółowych danych w postaci wskaźników, ale w tym miejscu trzeba wymienić szereg gmin o uporządkowanej sytuacji planistycznej i najwyższej w kraju dynamice inwestycyjnej, np. w okolicach Warszawy (Piaseczno), Wrocławia (Kobierzyce) oraz Poznania (Tarnowo Podgórne) – niestety na zasadzie wyjątku, który potwierdza regułę.
Mieszkania oddane do użytku	Dość wyraźne ujemne związki w gminach miejskich – gminy o dużym ruchu budowlanym mają gorszą sytuację planistyczną. W pozostałych typach gmin brak istotnych współwystępowień. Ponadto związek z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, co oznacza, że pomimo lepszych wskaźników pokrycia planami napór inwestycyjny wymusza inne lokalizacje obiektów mieszkaniowych, względnie plany pokrywają zbyt małą powierzchnię gminy.
Kapitał zagraniczny	Brak związków z liczbą spółek z udziałem kapitału zagranicznego (lecz nie jest to najlepszy miernik). Wydaje się, że jest tu jednak związek, gdyż wiele gmin o wysokich inwestycjach w przemyśle ma bardziej uporządkowaną sytuację planistyczną. Badania musiałyby być bardziej szczegółowe, np. ankietowe.

## SYTUACJA SPOŁECZNA

Napływ mieszkańców i rozwój ludnościowy	Podobnie jak w przypadku mieszkań oddawanych do użytku: w gminach miejskich im wyższy napływ ludności, tym gorsza sytuacja planistyczna. Generalnie jednak w gminach o dodatnim saldzie migracji nieco wyższe pokrycie planami niż na obszarach depopulacyjnych (poza Dolnym Śląskiem i Opolszczyzną). W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich dość wyraźne lepsze pokrycie skorelowane z ludnością napływową (po 1988 roku) – w strefach podmiejskich.
Kapitał społeczny: zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne	Pozytywne korelacje były w przypadku frekwencji wyborczej, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w najmniejszych miastach, co świadczy o tym, że tam, gdzie lokalne społeczności chętniej uczestniczą w życiu publicznym, również przywiązują większą wagę do porządku prawno-przestrzennego. Mechanizm może polegać albo na wyborze odpowiednich przedstawicieli do samorządów, albo też na większej presji mieszkańców na lokalne władze. Trzeba podkreślić, że mechanizm ten sprawdza się w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, a więc tam, gdzie lokalne więzi zachowane są w znacznie większym stopniu niż w dużych, anonimowych miastach. Odnotowano też istotne korelacje z poparciem politycznym (wyjaśnienie w tekście).
Wykształcenie mieszkańców	Brak korelacji. W grupie gmin o najwyższym wskaźniku wykształcenia średni stan realizacji prac planistycznych wyższy zaledwie o 3 pkt procentowe (21%:18%).
Cechy lokalnych liderów	Na ogół brak zależności pomiędzy wiekiem i wykształceniem radnych a sytuacją planistyczną, niekiedy charakterystyczne współwystępowania (np. im większy udział starszych radnych, tym lepsza sytuacja planistyczna).

\* Brak związku rozumiany jest jako brak zależności funkcyjnej, tj. przyrost cechy zależnej nie jest wprost proporcjonalny do cechy niezależnej. Nie oznacza to, że porównując np. dwie odmienne kategorie wyodrębnione na podstawie jakiejś cechy, znajdziemy w nich małe różnice wartości wskaźnika – ze względu na mały zbiór kategorii nie będzie to jednak zależność funkcyjna, czyli wyjaśniająca.

Źródło: własne analizy na podstawie danych GUS z badania ankietowego „Planowanie przestrzenne w gminie” oraz Banku Danych Regionalnych, Narodowego Spisu Powszechnego 2002, danych Państwowej Komisji Wyborczej i baz danych IGiPZ PAN.

W sumie interpretacja wyników wskazuje jednoznacznie, że zasadniczo nie ma związku pomiędzy ogólnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego gminy a stanem zaawansowania prac planistycznych. Odnotowano natomiast interesujące współwystępowania frekwencji wyborczej i poparcia dla ugrupowań politycznych.

Podążając tropem kapitału społecznego, wskaźnik zaawansowania prac planistycznych odniesiono do wyników wyborów parlamentarnych w 2005 roku na obszarach o niskim stopniu urbanizacji. Takie porównanie tylko na pozór wydaje się mało przydatne w wyjaśnianiu zależności pomiędzy cechami społecznymi a stanem rozwoju gminy, np. w zakresie uregulowań przestrzennych. Wykazano bowiem wielokrotnie, że określone postawy polityczne wynikają z odmiennych uwarunkowań cywilizacyjno-kulturowych oraz wiążą się z różnym stopniem zaangażowania w sprawy lokalne. Literatura na ten temat jest dość bogata, z podstawowych i pionierskich w Polsce większych opracowań wymienić należy m.in. monografie T. Zaryckiego (1997) i M. Kowalskiego (2000). Ujmując to w sposób systemowy, można postawić tezę, że „różnice w rozwoju gospodarczym gmin są w coraz większym stopniu pochodną lokalnej sytuacji politycznej. Decydująca jest przy tym nie tyle opcja polityczna, co raczej stabilność władzy i podejmowanych działań, zdolność do osiągania kompromisu oraz tradycje dobrej samorządności” (Węclawowicz i in. 2005, s. 10).

Związek pomiędzy aktywnością polityczną a stosunkiem do otoczenia da się najogólniej opisać w sposób następujący: społeczności przywykłe dotychczas do opieki państwa (np. mieszkańcy byłych PGR-ów, pracownicy państwowych zakładów itd.) w mniejszym stopniu przywiązują wagę do spraw lokalnych (nawet tych, które ich dotyczą), spodziewają się, że „zrobi to za nich kto inny”, w tym państwo lub samorząd, gdyż zostali do tego niejako przyzwyczajeni; natomiast społeczności o zachowanych więziach i posiadające równocześnie w dużym stopniu własność prywatną (a więc zwłaszcza w środowiskach wiejskich z indywidualnym rolnictwem) zachowują się odwrotnie – lepiej rozumieją, że więcej zależy od nich samych<sup>2</sup>. W poparciu politycznym wyraża się to właśnie poprzez głosowanie: pierwsza kategoria mieszkańców w większym stopniu popiera partie konserwatywne pod względem obyczajowym i (lub) liberalne gospodarczo (Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska, Liga Polskich Rodzin), druga – głosuje na ugrupowania o nastawieniu socjalno-etatystycznym (Sojusz Lewicy Demokratycznej, Samoobrona). Stąd takie a nie inne pozytywne bądź negatywne wyniki analiz regresji, przedstawione na ryc. 8.

Jeśli zatem można doszukiwać się silnych związków, to należałoby dokładnie przeanalizować stan świadomości mieszkańców oraz ich zaangażowanie

<sup>2</sup> Mechanizm ten wyjaśnia wiele różnorodnych i na pierwszy rzut oka niepowiązanych ze sobą nierówności i zachowań społecznych, np. dlaczego wyniki sprawdzianów w szkołach podstawowych i egzaminy gimnazjalne na obszarach wiejskich we wschodniej i południowej Polsce były lepsze, niż na podobnych obszarach Polski północnej i zachodniej, o znacznie korzystniejszych wskaźnikach poziomu rozwoju gospodarczego, infrastruktury, wykształcenia i dochodów mieszkańców itd. (<http://www.mein.gov.pl/oswiata/archiwum/ekspertyza.pdf>).

w sprawy lokalne i ogólnospołeczne. Pokazane regresje z poparciem politycznym to oczywiście nie jedyne wskaźniki, trzeba by bowiem przebadać jeszcze stabilność polityczną. Przykładowo, można tutaj postawić hipotezę, że stałość poparcia politycznego w wyborach lokalnych i pozostawanie sprawdzonych liderów na straży interesów lokalnych sprzyja też stabilizacji i porządkowaniu życia społeczno-gospodarczego.

Drugi sposób interpretacji uwarunkowań stanu zaawansowania prac planistycznych związany jest ściśle ze specyfiką funkcjonalną. Pewne pozytywne korelacje ze stanem zaawansowania prac planistycznych odnotowano w gminach przemysłowych. Jest to logiczne, gdyż istnienie rozwiniętej funkcji przemysłowej, w tym lokalizacja dużych powierzchniowo obiektów (zwłaszcza poza dużymi miastami), zmusza do pilniejszego i bardziej uporządkowanego stanu prawno-przestrzennego.

Niepokój budzą natomiast inne wskaźniki, związane m.in. z rozwojem funkcji turystycznej. Są to bowiem gminy, gdzie presja inwestycyjna, dotycząca inwestycji w zakresie infrastruktury turystycznej, budownictwa lotniskowego itd., jest większa niż w innych rejonach. Okazuje się, że stan zaawansowania prac planistycznych w gminach turystycznych jest zbyt niski w stosunku do rzeczywistych potrzeb kształtowania ładu przestrzennego.

W sumie przedstawione powyżej wstępne wnioski wskazują, że w badaniach prowadzonych ewentualnie w przyszłości, uwarunkowań zamierzeń i osiągnięć planistycznych należałoby szukać w kapitale społecznym i ludzkim. Tezy te wymagają jednak jeszcze potwierdzenia, np. w badaniach kwestionariuszowych/ankietowych.

#### **4. Wnioski dla polityki regionalnej**

Przeprowadzoną analizę (wstępną) można rozpatrywać w zakresie poznawczym, praktycznym i metodycznym. Przede wszystkim badania pozwoliły wykazać i ocenić stan zaawansowania prac planistycznych w stosunku do kształtującej się struktury przestrzennej kraju. Z badań wynika, że stan prac planistycznych w gminach, w szczególności w odniesieniu do planów miejscowych, jest niezadowolający w obrębie znacznej części obszarów o wzmożonej intensywności rozwoju, zarówno aktualnych (aglomeracje, duże miasta), jak i potencjalnych (korytarze transportowe wzdłuż planowanych tras ruchu). Jest bowiem oczywiste, że powodzenie w zakresie przyciągania inwestycji związane jest z przygotowaniem prawno-planistycznym. Chociaż trzeba zdawać sobie sprawę z faktu, że potencjalna inwestycja znacznie przyspiesza prowadzenie prac (w tym sporządzenie planu miejscowego), to z punktu widzenia racjonalnej polityki przestrzennej w skali lokalnej i subregionalnej konieczne jest zapobieganie negatywnym zjawiskom tworzenia się chaosu przestrzennego, kolizji inwestycji z potrzebami i uwarunkowaniami społecznymi, wymogami ochrony środowiska itd. W przyszłości konieczne jest tu szczegółowe, analityczne monitorowanie istniejącego stanu w skali regionalnej, subregionalnej i lokalnej.

Dotyczy to także kwestii finansowej, związanej z kosztami uchwalenia planów miejscowych. Ze wstępnych szacunków wynika bowiem, że łączne koszty uchwalenia tylko obowiązkowych planów miejscowych przewidzianych w studium mogą sięgać 2,5–3,0 mld zł. Stanowi to obecnie wprawdzie 4% rocznych dochodów budżetów gmin, ale w porównaniu do ich dochodów własnych już około 7%.

Zakłada się, że objęcie powierzchni danego obszaru szczegółowymi dokumentami planistycznymi powinno być wprost proporcjonalne do znaczenia tego obszaru pod względem ludnościowym, gospodarczym, administracyjnym, intensywności użytkowania, planów rozwojowych itd. Mechanizm ten w Polsce niestety nie działa, co wykazały prezentowane analizy. Krytycznie należy zatem ocenić zawarte w studiach uwarunkowań przewidywania planistyczne, oderwane od faktycznej sytuacji społeczno-gospodarczej. Przede wszystkim zbyt mały odsetek powierzchni najważniejszych ośrodków, tj. obszarów metropolitalnych, jest objęty wymogiem sporządzenia planów miejscowych. To niezrozumiałe, dlaczego wskaźnik obowiązkowego docelowego pokrycia planami w miastach wojewódzkich (25%) jest niemal taki sam jak w gminach wiejskich (24%), charakteryzujących się – poza strefami podmiejskimi – nieporównywalnie mniejszą intensywnością użytkowania oraz skromniejszymi planami i możliwościami rozwojowymi. Sytuacja powinna być tu klarowna – w miastach i na terenach zurbanizowanych, podmiejskich, wzdłuż korytarzy rozwojowych itd. studia uwarunkowań powinny wyraźnie wskazywać większe procentowo powierzchnie do objęcia planami miejscowymi. Tak się dzieje jedynie w przypadku niektórych aglomeracji (warszawska, górnośląska, krakowska, północna część poznańskiej). Zdecydowanej poprawy wymaga też zaplanowanie w studiach uwarunkowań realizacji planów miejscowych wokół większości średnich miast, ośrodków subregionalnych (Białystok, Olsztyn, Rzeszów, Tarnów, Częstochowa, Kalisz, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Toruń, Bydgoszcz, Włocławek, Koszalin), z których część ma duże szanse na wzmożony rozwój funkcji metropolitalnych.

Konieczny jest dalszy monitoring stanu zaawansowania prac planistycznych w rejonach o największym aktualnym i potencjalnym natężeniu inwestycji, tj. w aglomeracjach (w tym strefach podmiejskich) oraz wzdłuż głównych korytarzy transportowych (zwłaszcza drogowych). Pozwoli to nie tylko na ocenę możliwości absorpcji inwestycji, lecz także, a nawet przede wszystkim, na wskazanie ryzyka wystąpienia negatywnych procesów przestrzennych (w tym problemu chaosu inwestycyjno-przestrzennego) tam, gdzie stan zaawansowania prac planistycznych jest niski. We wnioskach z takiej analizy powinny znaleźć się konkretne zapisy dotyczące pilnego sporządzenia planów miejscowych w poszczególnych gminach leżących w zasięgu oddziaływania ośrodków wzrostu, korytarzy transportowych itd.

Dalszego zbadania wymaga też stan zaawansowania prac planistycznych na obszarach o różnej specyfice funkcjonalnej. Na przykład analiza stanu planowania w gminach o funkcji turystycznej mogłaby stać się elementem lub

pożądanym materiałem pomocniczym w zakresie formułowania strategii rozwoju turystyki, w gminach wiejskich i rolniczych – strategii rozwoju obszarów wiejskich itd.

Konieczne jest monitorowanie zmian, w tym rzetelna i szczegółowa analiza przewidywanych przeobrażeń w zakresie przeznaczenia gruntów, tj. „odrolnień” i „odlesień”. Takie opracowanie powinno stać się ważną częścią strategii działania w zakresie ochrony i kształtowania środowiska, raportu o jego stanie lub innego centralnego dokumentu określającego (analizującego) zagrożenia środowiskowe.

Uwarunkowania prowadzenia prac planistycznych wyraźnie sugerują, że najważniejszy może być czynnik ludzki – psychologiczno-społeczny. Stąd wiele zależy od edukacji i zwracania uwagi samym mieszkańcom i lokalnym elitom na problemy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Warto zatem w przyszłości zająć się szczegółowej przedstawioną tematyką, wykorzystując przede wszystkim badania ankietowe i wywiady kwestionariuszowe.

## Literatura

- Anusz S., 2003, „Stan planowania przestrzennego w gminach na podstawie monitoringu 2001/2002”, *Człowiek i Środowisko*, nr 27(1–2).
- Anusz S., 2005, „Monitoring planowania przestrzennego. Refleksje badacza”, *Urbanista*, nr 12.
- Anusz S., 2006, „Analiza wyników badania statystycznego «Planowanie przestrzenne w gminach». Stan na 31 grudnia 2004 r.”, Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, <http://www.igpik.waw.pl/moni.html>.
- Bartoszczuk W., 2004, „Sytuacja planistyczna w strefie podmiejskiej Warszawy”, *Urbanista*, nr 7.
- Kowalski M., 2000, „Geografia wyborcza Polski. Przestrzenne zróżnicowanie zachowań wyborczych Polaków w latach 1989–1998”, *Geopolitical Studies*, nr 7, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński P., 2006, „Stan realizacji prac planistycznych w gminach w końcu 2004 r.”, *Urbanista*, nr 2.
- „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy, omówienia, komentarze”, *Biblioteka Urbanisty*, nr 1, Warszawa.
- Węclawowicz G. (koordynator), Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2005, *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, opracowanie wykonane na zlecenie Ministra Infrastruktury, Warszawa (materiał opublikowano też w 6. tomie Monografii IGiPZ PAN pt. „Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku”, Warszawa 2006).
- Zarycki T., 1997, *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, seria: Studia Regionalne i Lokalne, nr 23 (56), Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW.

## **SPATIAL PLANNING IN MUNICIPALITIES. IMPLICATIONS FOR REGIONAL DEVELOPMENT POLICIES**

The article presents the analysis of spatial planning process in communities at the end of 2004, based on information by Ministry of Transport and Construction and Central Statistical Office survey.

Briefly discussed are the most important indicators reflecting the advancement of planning works.

As a result of the research carried out, the practical conclusions for the regional politics were formulated.

The research helped to identify and judge the state of the preparation of planning works in relation to the forming of spatial structure in the country.

The analysis shows that the state of the planning works in the municipalities especially in relation to local plans, is unsatisfactory especially in urban areas.

The planning predictions, contained in *Priorities and Conditions...* should be also critically judged. They are unrealistic, inconsistent with the real social-economic situation.

In the future it is necessary to develop a detailed monitoring system for the spatial planning on a regional, sub-regional and local scale.