
RAPORT

**O EKONOMICZNYCH STRATACH
I SPOŁECZNYCH KOSZTACH
NIEKONTROLOWANEJ URBANIZACJI
W POLSCE**



RAPORT

O EKONOMICZNYCH STRATACH I SPOŁECZNYCH KOSZTACH NIEKONTROLOWANEJ URBANIZACJI W POLSCE

Raport przedstawia gospodarcze, społeczne i środowiskowe szkody, będące efektem niekontrolowanej urbanizacji oraz wadliwego systemu planowania przestrzennego. Niekontrolowana urbanizacja powoduje rozlewanie się zabudowy i wywołuje różnego rodzaju patologie społeczne, środowiskowe i ekonomiczne. Powiększanie się terenów osadniczych w skali kraju następuje przy spadku liczby ludności, skutkując pogarszaniem warunków życia mieszkańców oraz generując nieuzasadnione koszty funkcjonowania i zobowiązania państwa, zwłaszcza dla samorządów.

1. Kryzys gospodarki przestrzennej w Polsce

W Polsce od wielu lat brakuje racjonalnej polityki przestrzennej, a słabości i wady planowania przestrzennego są przedmiotem powszechnej i uzasadnionej krytyki, dotyczącej wszystkich poziomów zarządzania przestrzenią. Liczne raporty środowisk naukowych, organizacji zawodowych i przedsiębiorców oraz zgłaszane postulaty organizacji samorządowych wskazują na wymierne i rosnące straty społeczne oraz gospodarcze generowane przez nieracjonalny system zarządzania przestrzenią. Krytyczne w stosunku do tego systemu są też dokumenty rządowe.

W przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. i późniejszą uchwałą Sejmu „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” stwierdzono: „*Nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje (...) problemy społeczne w postaci patologii, alienacji, frustracji i konfliktów. (...) Koszty chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce (...) prowadzą do narastania deficytu w finansach publicznych. (...) Symptomami braku ładu przestrzennego są (...) niszcząca i rozrzutna ekonomicznie i społecznie suburbanizacja, (...) niska jakość przestrzeni publicznej, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, (...) presja na tereny otwarte, destrukcja systemów ekologicznych*”.

Business Centre Club w raporcie „Ratujmy polskie budownictwo” (2012) wysuwa postulaty objęcia planami zagospodarowania przestrzennego całego obszaru gmin oraz ograniczenie uznaniowości urzędników przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Te ostanie są w środowiskach naukowo-eksperckich oceniane jednoznacznie negatywnie jako w największym stopniu przyczyniające się do degradacji przestrzeni (raporty, opinie i analizy Towarzystwa Urbanistów Polskich, Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Instytutu Rozwoju Miast i in.).

Konfederacja Lewiatan w dokumencie „Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2013” (2013) stwierdza: „*Władze samorządowe często nie doceniają konsekwencji braku planów zagospodarowania przestrzennego a jednocześnie w obecnym stanie prawnym mają bardzo ograniczone możliwości finansowania skutków uchwalanych planów. Tymczasem brak planu określającego przeznaczenie terenu i charakter zabudowy znacząco zwiększa ryzyko inwestycji, (...) utrudnia ocenę rentowności inwestycji i pozyskanie finansowania, wydłuża czas niezbędny do uzyskania pozwolenia na budowę, uniemożliwia racjonalną rozbudowę sieci drogowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, energetycznej.*”

W dokumencie „Tezy do naprawy prawodawstwa przestrzennego” Unia Metropolii Polskich stwierdza: „*Chaos przestrzenny ma negatywne skutki ekonomiczne i ekologiczne. Osłabia konkurencyjność polskich metropolii w porównaniu z innymi w Europie i świecie. Negatywnie wpływa na jakość życia mieszkańców. (...) Powoduje nieracjonalny wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej, któremu miasta i gminy metropolitalne nie są w stanie sprostać*”.

Rezolucja IV Kongresu Miast Polskich (2012) zaleca: „*Prawo winno umożliwić samorządom prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej, wprowadzając równocześnie bariery ustawowe i*

procedury nadzorcze, które ograniczą działania społecznie i gospodarczo szkodliwe. Należy (...) powstrzymać uchwalanie tych planów zagospodarowania przestrzennego, które generują wydatki publiczne nieadekwatne do potrzeb rozwoju i możliwości ekonomicznych gmin. Zreformowane prawo winno ułatwiać inwestowanie, upraszczając procedury i eliminując bariery administracyjne, gwarantując równocześnie, że planowane inwestycje nie naruszają interesu społecznego i dobrze służą miastu.”

Rozszerzone przykłady krytycznych wniosków i opinii z ostatnich lat zawiera **Załącznik 1**.

2. Skutki wadliwego planowania przestrzennego

Głównym szkodliwym efektem słabości planowania jest chaos przestrzenny oraz jego negatywne skutki gospodarcze, społeczne i ekologiczne. Planowanie przestrzenne w naszym kraju nie spełnia swojej roli, gdyż nie reguluje skutecznie procesów osadniczych, urbanizacyjnych i inwestycyjnych. Podstawowe dokumenty prawne, jakimi powinny być w tym zakresie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obejmują 28% powierzchni kraju (zob. **Załącznik 2**), jednak wadliwy system planowania przestrzennego powoduje, że plany te są często uchwalane dla terenów ograniczonego inwestowania, a także dla obszarów, których zabudowa jest nierealna. Szczególnie krytykowane jest niewystarczające pokrycie planistyczne na obszarach aglomeracji miejskich oraz w korytarzach transportowych, gdzie presja inwestycyjna jest szczególnie silna.

Plany miejscowe mają w obecnej postaci wadliwą strukturę funkcjonalną, bowiem przeznaczają pod zabudowę mieszkaniową zbyt wielkie tereny, przekraczające często wielokrotnie potrzeby i możliwości ekonomiczne gmin. W całym kraju, według stanu na koniec 2012 r., umożliwiają one zasiedlenie 62 mln osób (zob. **Załącznik 3**), a szacunek ten dotyczy tylko tych terenów, dla których są sporządzone plany miejscowe. Jeszcze groźniejsze są wyniki bilansów przeznaczenia terenów według obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Szacunek chłonności demograficznej¹ waha się tu w granicach 167-229 mln osób. Jest to 4-6 krotnie więcej, niż wynosi aktualna liczba mieszkańców Polski. Przy obecnym tempie inwestowania (ok. 150 tys. mieszkań oddanych rocznie do użytku, z czego połowę stanowią domy jednorodzinne) daje to rezerwy budowlane aż na 150-210 lat. W wielu gminach studia i plany miejscowe przeznaczają pod zabudowę tereny, których chłonność demograficzna przekracza nawet dziesięciokrotnie liczbę mieszkańców gminy, powodując chaos przestrzenny i marnotrawienie przestrzeni oraz kapitału.

W przypadku braku planów miejscowych na obszarach znajdujących się pod presją urbanizacyjną, podstawą pozwoleń na budowę są decyzje administracyjne. Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu stanowią w ostatnich latach podstawę większości inwestycji, w tym nawet części inwestycji publicznych. Efektem jest zabudowa terenów nieobjętych planami, chaos urbanizacyjny i rozpraszanie zabudowy oraz karykaturalna, wobec braku scaleń gruntów ‘narolna’² zabudowa pól uprawnych (zob. **Załącznik 4**). W powszechnej opinii specjalistów zastępowanie planów miejscowych decyzjami administracyjnymi prowadzi do destrukcji polskiej przestrzeni w skali lokalnej, gdyż umożliwia powstawanie zabudowy praktycznie w dowolnym miejscu.

Efektom braku planów miejscowych i racjonalnej polityki przestrzennej oraz doraźnego inwestowania na podstawie decyzji administracyjnych jest niski standard i wysokie koszty życia na terenach pozbawionych usług i transportu publicznego. Do rozproszonych osiedli gmina powinna doprowadzić i utrzymać drogi, wodociągi, kanalizację oraz sieci energetyczne. Tymczasem zapewnienie nawet minimalnego standardu obsługi komunikacyjnej i usługowej jest niemożliwe ze względu na wysokie koszty, które są wielokrotnie wyższe niż w przypadku zaplanowanej i skoncentrowanej zabudowy.

Brak planu to również utracone korzyści synergii programów i funkcji, osiągalnej jedynie poprzez zaplanowane i skoordynowane zagospodarowanie terenu.

¹ Chłonność demograficzna jest to liczba mieszkańców, których można osiedlić na danym terenie, uwzględniając wskaźniki gęstości zabudowy (por. też **Załącznik 3**).

² Zabudowa bardzo wąskich działek (efekt podziału spadkowego gospodarstw rolnych), sięgająca w głąb pól uprawnych.

3. Straty gospodarcze

Nieefektywne zagospodarowanie przestrzeni, w tym przede wszystkim rozpraszanie zabudowy, powoduje znaczące i rosnące straty, stanowiąc zagrożenie dla rozwoju kraju. Marnotrawione są zasoby kapitału, pracy i środowiska przyrodniczego. Prowadzone w ostatnich latach badania kosztów niekontrolowanej urbanizacji wykazały w wielu przypadkach alarmujące rozmiary różnego rodzaju strat. Część zidentyfikowanych kosztów jesteśmy w stanie policzyć w polskich warunkach, część możemy jedynie oszacować w oparciu o badania prowadzone w innych krajach.

A. Koszty związane z wyznaczeniem zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Wiele gmin ponosi lub będzie ponosić koszty wykupu gruntów pod drogi oraz koszty budowy infrastruktury technicznej na terenach, które nigdy nie będą zabudowane, na skutek wielokrotnie przeszacowanego bilansu potrzeb terenowych dla budownictwa mieszkaniowego oraz na terenach zabudowanych ekstensywnie. Według dostępnych szacunków (zob. **Załącznik 5**), koszty te wynoszą: **40-59 mld zł** (według szacunku Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w 2011 r.), **67 mld zł** (według Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej/GUS z ankiet gminnych nt. prognozowanych skutków uchwalenia planów miejscowych według stanu z końca 2012 r.) oraz **129 mld zł** (według tzw. Raportu Kozińskiego i Olbrysa z 2011 r.). Koszty te przekraczają możliwości finansowe wielu samorządów. Ich wielkość, szacowana we wspomnianych niezależnych od siebie źródłach na dziesiątki miliardów złotych, grozi bankructwem wielu gmin i stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w skali całego kraju. Z docierających informacji z niektórych samorządów wiadomo również, że koszty pozwów kierowanych do sądów przez właścicieli nieruchomości, które winny być na mocy ustaw przejęte przez gminy, sięgają setek milionów złotych. Problem ten nie jest jednak monitorowany i ich krajowy wymiar jest trudny do oszacowania.

Nadmiar terenów wskazanych pod zabudowę w planach ma dodatkowy, ujemny efekt. Duża część terenów wskazanych jako tereny budowlane nie spełnia podstawowych wymogów, jakich wymagają inwestycje, bowiem gmin nie stać, aby je odpowiednio przygotować.

B. Utrata renty planistycznej³. System planowania uniemożliwia samorządom właściwe wykorzystanie wzrostu wartości terenów wskutek uchwalenia planów miejscowych. Przykładem strat są tracone wpływy z opłat planistycznych, podatków oraz opłat adiacenckich. Te ostatnie, według danych MTBiGM/GUS na koniec 2012 r. są prognozowane przez samorzady zaledwie na poziomie 8,0 mld zł (dane dla około połowy gmin w Polsce; zob. **Załącznik 5**), podczas gdy w latach 2004-2012 w planach miejscowych zmieniono przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze dla 545 tys. ha. W efekcie dominująca część renty planistycznej w postaci głównie opłat adiacenckich, jak też podatków od nieruchomości i czynności cywilno-prawnych, nie trafia do kas gmin, ale stanowi dochód właścicieli gruntów, często w wyniku działań spekulacyjnych. Jest to zjawisko niespotykane w krajach rozwiniętych, w których większość dochodów, jakie tworzy renta planistyczna, zasila budżety gmin i służy finansowaniu rozwoju, zwłaszcza przygotowaniu terenów budowlanych.

C. Koszty zniszczeń zabudowy i infrastruktury na terenach do tego nienadających się lub przewidzianych pod inne funkcje. Problem ten dotyczy zwłaszcza terenów zagrożonych powodzią, a także podtopieniami i osuwiskami, które zostały zabudowane w wyniku wadliwych decyzji lokalizacyjnych, podejmowanych nieraz z naruszeniem prawa. Według map zamieszczonych w KPZK 2030, w niektórych powiatach ponad 30% mieszkańców może być zagrożonych powodzią lub podtopieniami, gdyż zabudowa została zrealizowana w dolinach rzek oraz na obszarach podmokłych (zob. **Załącznik 6**).

Z problemami zagrożeń powodziowych borykamy się od szeregu lat. Koszty ostatniej wielkiej powodzi przekroczyły 12 mld zł⁴. Jest to między innymi wynik zniszczenia zabudowy na terenach, które nie

³ Renta planistyczna jest to wartość tworzona w wyniku zmian zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Jej część objęta jest opłatą planistyczną, związaną z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz opłatą adiacencką.

⁴ Według dokumentu „Program Bezpieczeństwa Powodziowego w Dorzeczu Wisły Środkowej – Założenia” (2011), opublikowanego przez Konsorcjum Wojewodów Polski Centralnej (w oryginale „2,9 mld euro”).

powinny być zabudowane ze względu na zagrożenie powodzią. Prawo w teorii zabrania zabudowy tej kategorii terenów, jednak według danych zawartych w dokumencie „Program Bezpieczeństwa Powodziowego w Dorzeczu Wisły Środkowej – Założenia”, aż 79% planów miejscowych uchwalonych przez gminy środkowej Polski, co najmniej w części przeznaczyło je pod zabudowę. Jest to efekt wadliwego ‘Prawa wodnego’ oraz słabości planowania przestrzennego.

Innym problemem jest brak systemu rezerwacji terenu pod publiczne inwestycje ponadlokalne, zwłaszcza pod trasy drogowe szybkiego ruchu i korytarze przesyłowe. Realizacja inwestycji na podstawie tzw. specustaw skutkuje często niszczeniem zabudowy i koniecznością wypłaty wysokich odszkodowań. Jest również źródłem konfliktów i protestów społecznych, które prawidłowo prowadzone planowanie przestrzenne skutecznie ogranicza.

D. Wysokie koszty budowy i utrzymania infrastruktury technicznej. Chaotyczna i rozproszona zabudowa oznacza wyższe koszty budowy i eksploatacji sieci kanalizacyjnych, wodociągowych, gazowych, ciepłowniczych, energetycznych, telekomunikacyjnych, drogowych i oświetleniowych. W przypadku sieci energetycznych i ciepłowniczych koszty eksploatacji to nie tylko remonty, ale również straty na przesyłach. Do tego nadmiernie rozproszona zabudowa wymaga utrzymania nieracjonalnie dużej liczby małych szkół, przedszkoli czy ośrodków zdrowia, w których koszty jednostkowe są wyższe niż w większych placówkach, bo budynki, sprzęt i personel nie są efektywnie wykorzystywane.

E. Nadmierne koszty transportu, w tym dojazdów do pracy. Bezplanowa urbanizacja, a w szczególności rozpraszanie zabudowy, wydłuża dojazdy do pracy, ale również do szkoły, przedszkola czy lekarza. Rozproszona zabudowa ogranicza możliwości wykorzystania transportu publicznego i skazuje mieszkańców na korzystanie z droższego transportu indywidualnego. Efekty to: niższa wydajność pracy ze względu na zmęczenie podróży, wyższe koszty pracy, wyższe bezrobocie dotyczące zwłaszcza osób o niskich kwalifikacjach, a równocześnie brak rąk do prostych prac w dużych miastach, mniejsze zatrudnienie kobiet ze względu na utrudnioną organizację opieki nad dziećmi i niesamodzielnymi osobami starszymi oraz większa liczba ofiar wypadków drogowych. Według szacunków koszty dojazdów do pracy z odległości powyżej 5 km sięgają 26 mld zł rocznie, a straty czasowe wynoszą 610 mld osobogodzin, co też można przeliczyć na pieniądze – ponad 8 mld zł (zob. **Załącznik 7**).

F. Koszt ryzyka inwestycyjnego. Rosnące ryzyko inwestycyjne to efekt braku stabilności planistycznej i użytkowej terenów oraz narastające potencjalne trudności lokalizacyjne. Wynika to wprost z nieracjonalnie wielkich obszarów zaplanowanego osadnictwa w części planów miejscowych. Przeznaczenie pod zabudowę terenów dziesięciokrotnie przekraczających chłonnością obecną liczbę mieszkańców, praktycznie uniemożliwia skoordynowanie i przygotowanie uzbrojonych terenów budowlanych.

G. Ryzyko ‘bańki spekulacyjnej’ na rynku nieruchomości i zawyżone koszty wykupu gruntów pod inwestycje publiczne. Nadmierne rozmiary terenów zaplanowanych pod zabudowę tworzą ‘wirtualny’ rynek nieruchomości i w opinii ekonomistów swoistą ‘bankę spekulacyjną’. Ponadto powszechne przekonanie, że z czasem prawie każdy teren rolny będzie można przekształcić na budowlany, powoduje chaos na rynku nieruchomości i często nieracjonalne ceny gruntów, nie związane z ich lokalizacją i uzbrojeniem technicznym. W efekcie gmina, wykupując tereny rolne pod drogi i inne inwestycje publiczne po cenach ‘rynkowych’, zwykle znacząco przepłaca.

H. Koszty ograniczenia napływu inwestorów, czyli utraconych korzyści, które można byłoby osiągnąć, gdyby zasoby przestrzenne zostały racjonalnie zagospodarowane oraz były właściwie wykorzystane dla zwiększania walorów lokalizacyjnych. Tymczasem obraz niektórych polskich miast i ich przedmieść odstrasza inwestorów zagranicznych. Atrakcyjność zagospodarowania terenu i krajobrazu miasta oraz terenów otwartych, to również wartość, która bez planowania przestrzennego jest tracona. Wskazują na to wyniki wielu badań prowadzonych w innych krajach. Końcowym kosztem i barierą ogólnorozwojową chaosu przestrzennego jest niska konkurencyjność polskiej gospodarki.

4. Szkody społeczne

Konsekwencje niekontrolowanej urbanizacji oraz wadliwego planowania przestrzennego ponosi społeczeństwo. Źle zaprojektowana przestrzeń pogarsza warunki życia oraz powoduje coraz liczniejsze patologie i konflikty społeczne związane z wadliwym zagospodarowaniem terenu lub niemożnością pogodzenia różnych funkcji na tym samym obszarze.

Nowoczesne planowanie przestrzenne z udziałem społeczeństwa, wyposażone w instrumenty partycypacji społecznej, ogranicza konflikty nieuniknione przy decyzjach o wykorzystaniu i zagospodarowaniu terenu. Ułatwia wyważanie sprzecznych często interesów: publicznego i prywatnego. Ma to szczególne znaczenie w Polsce, gdzie dekady naruszania praw właścicielskich w latach PRL wywołały silne reakcje polityczne w III RP. W decyzjach politycznych oraz w orzecznictwie sądowym obserwujemy obecnie prymat interesu prywatnego nad publicznym. Przywrócenie równowagi w wyważaniu tych dwóch interesów jest możliwe jedynie przy sprawnym systemie planowania przestrzennego.

Społeczne patologie są często efektem złej organizacji przestrzeni. Brak przestrzeni publicznych i zamknięte osiedla, zanik więzi społecznej i polaryzacja społeczno-przestrzenna wynikają w wysokim stopniu z braku kontroli planistycznej oraz zróżnicowania standardów zagospodarowania terenu. Potwierdziły to złe doświadczenia taniego, komunalnego budownictwa mieszkaniowego o niskim standardzie, realizowanego w ubiegłym wieku w wielu krajach Europy Zachodniej.

Poważnym kosztem społecznym jest czas potrzebny dla funkcjonowania człowieka w źle zaplanowanym otoczeniu. Rozproszona zabudowa nie jest dostosowana do lokalizacji miejsc pracy i istniejących układów komunikacyjnych. Sieć komunikacyjna jest niewydolna, aby obsłużyć rosnące natężenie ruchu. Wskutek tego zatłoczenie drogowe w polskich aglomeracjach osiągnęło katastrofalne rozmiary i największe ośrodki plasują się od lat w niechlubnej ścisłej czołówce miast Europy pod względem najniższej średniej prędkości przejazdu. Tracony na dojazdy czas powoduje ograniczoną dostępność przestrzenną do usług, terenów rekreacyjnych i obiektów kultury, wreszcie zanik życia rodzinnego i społecznych kontaktów. Obudowa szlaków komunikacyjnych rozproszonym osadnictwem przyczynia się do pogorszenia warunków ruchu i zatłoczenia, a także spadku bezpieczeństwa i wzrostu liczby wypadków drogowych.

Niesprawne planowanie przestrzenne i brak kontroli publicznej nad zmianami zagospodarowania terenu powiększają koszty funkcjonowania środowiska przyrodniczego. Są to nie tylko koszty ochrony przyrody i urzędzeń specjalnych, ale także olbrzymie koszty kompensacji. Straty środowiska są w części nieuniknionym następstwem rozwoju gospodarczego, ale można je ograniczyć i racjonalizować, jeśli system planowania przestrzennego i organizacja systemów osadnictwa są spójne z wymogami przyrody. Ponosimy w tej dziedzinie nieuzasadnione bezpośrednio i pośrednio koszty.

Zabudowa szczególnie cennych terenów przyrodniczych, powoduje defragmentację naturalnych układów przyrodniczych – korytarzy ekologicznych i klinów nawietrzających w miastach. Powoduje również niszczenie krajobrazu, zwłaszcza jego wartości estetyczno-widokowych i zwiększa koszty kompensacji przyrodniczej. W wielu miejscach układy przyrodnicze, nawet minimalnie zaprojektowane pod kątem zapewnienia zieleni, obiegu powietrza, itd. zostały bezpowrotnie zniszczone. Rozpraszanie zabudowy powoduje też trudne do przywrócenia lub nieodwracalne zmiany struktury środowiska oraz nadmierne zanieczyszczenia gleb, wód i powietrza. Jest to efekt niekorzystnych zmian, charakteryzujących szczególnie obszary niezaplanowanej zabudowy, gdyż takie tereny często są zlokalizowane poza systemami wodno-ściekowymi. Zmiany te wymagają kosztownej renaturalizacji i coraz silniejszej ochrony obszarowej, powodującej konflikty i protesty społeczne.

Przekraczanie lokalnej pojemności środowiska skutkuje utratą odporności na degradację, a w efekcie pogarszają się warunki życia, w tym zdrowotne. Te szkody środowiskowo-społeczne mają swoje realne przełożenie na wydatkowane środki finansowe w postaci leczenia różnego rodzaju schorzeń cywilizacyjnych.

5. Wnioski

Niekontrolowana urbanizacja w wyniku wadliwego systemu planowania przestrzennego generuje rosnące straty społeczne i gospodarcze, ogranicza poziom i efektywność inwestycji, utrudnia funkcjonowanie rynku pracy, wreszcie staje się coraz większą barierą rozwoju kraju. Powinniśmy jak najszybciej ją powstrzymać. W przeciwnym razie następnym pokoleniom pozostawiamy niechlubny spadek, bowiem źle zaplanowane miasta i osiedla są najbardziej trwałym elementem zagospodarowania przestrzennego i z tego powodu są najtrudniejsze do naprawy.

Konieczne są zasadnicze zmiany systemowe, które z jednej strony ułatwią władzom samorządowym uchwalanie planów oraz finansowanie ich skutków, a z drugiej zmobilizują samorządy do realizacji tego typu zadań. Najpilniejszym zadaniem władz jest opanowanie chaotycznych procesów urbanizacyjnych, gdyż procesy te muszą być objęte kontrolą planistyczną, a wielkość terenów inwestowania powinna wynikać z rzeczywistych potrzeb i możliwości rozwojowych gmin. Konieczne jest wprowadzenie kryteriów ekonomicznych do planowania przestrzennego oraz monitorowanie procesów urbanizacyjnych.

Kierunki potrzebnych zmian są znane, ale próby wzmocnienia planowania przestrzennego podejmowane w ostatnich latach nie były skuteczne. Jeśli jednak władze centralne nie podejmą działań ograniczających patologie zagospodarowania przestrzeni oraz nie przygotują rozwiązań prawnych i instytucjonalnych zapowiadanych zwłaszcza w KPZK 2030, a Kodeks Urbanistyczno-Budowlany nie wprowadzi skutecznych rozwiązań chroniących ład przestrzenny i interes publiczny – efektem będzie kryzys finansów państwa.

Warszawa, 29 października 2013 r.

Autorzy Raportu

<i>Dr Adam Kowalewski</i>	<i>Przewodniczący Rady Nadzorczej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, były wiceminister budownictwa</i>
<i>Jeremi Mordasewicz</i>	<i>Konfederacja Lewiatan</i>
<i>Prof. Jerzy Osiatyński</i>	<i>Doradca Prezydenta RP, były minister finansów</i>
<i>Prof. Jerzy Regulski</i>	<i>Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Doradca Prezydenta RP</i>
<i>Sędzia Jerzy Stępień</i>	<i>Wiceprezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, były Prezes Trybunału Konstytucyjnego</i>
<i>Prof. Przemysław Śleszyński</i>	<i>Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN</i>

Załączniki do Raportu

- Załącznik 1. Wybrane cytaty z dokumentów rządowych oraz opinii środowisk naukowo-ekspertkich na temat stanu planowania przestrzennego w Polsce.*
- Załącznik 2. Pokrycie planistyczne w gminach, tendencje zmian i skutki ekonomiczne (źródło: doroczne raporty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN nt. sytuacji planistycznej w kraju, przygotowywane na zlecenie MTBGiM).*
- Załącznik 3. Chłonność demograficzna na podstawie lokalnych dokumentów planistycznych (źródło: IGiPZ PAN).*
- Załącznik 4. Użytkowanie ziemi i zagospodarowanie terenu na zdjęciach satelitarnych w innych krajach a w Polsce.*
- Załącznik 5. Szacunki skutków finansowych planów miejscowych (źródła: MTBGiM/GUS, IGiPZ PAN, tzw. Raport Kozińskiego i Olbrysa).*
- Załącznik 6. Lokalizacja zabudowy na terenach szczególnie zagrożonych (źródła: KPZK 2030, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej).*
- Załącznik 7. Szacunek kosztów dojazdów (źródło: IGiPZ PAN).*

Załączniki do „Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”

ZAŁĄCZNIK 1

Wybrane cytaty z dokumentów rządowych oraz opinii środowisk naukowo-ekspertkich na temat stanu planowania przestrzennego w Polsce

[A] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z dnia 27 kwietnia 2012 r., poz. 252)⁵

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (KPZK) jest najważniejszym dokumentem dotyczącym ład przestrzennego Polski. Realizacja tego dokumentu umożliwi zbudowanie sprawnego i przejrzystego systemu planowania przestrzennego na każdym poziomie gospodarowania przestrzenią, a także zapewni tworzenie korzystnych warunków do działalności gospodarczej. Ponadto KPZK formułuje zasady i działania służące zapobieganiu konfliktom w gospodarowaniu przestrzenią i zapewnieniu bezpieczeństwa, w tym powodziowego.

Dokument przedstawia wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie najbliższych 20 lat oraz określa cele i kierunki polityki przestrzennej służące jej urzeczywistnieniu.

Celem strategicznym KPZK 2030 jest efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia i większej sprawności państwa oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Zgodnie ze sformułowaną w dokumencie wizją, Polska 2030 r. będzie krajem o ugruntowanych warunkach trwałego i zrównoważonego rozwoju, dobrze zagospodarowanym, sprawnie zarządzanym i bezpiecznym.

Ład przestrzenny to główny cel zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania: krajowym, regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym. Zgodnie z obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod pojęciem „ład przestrzenny” należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. (...) Nowe podejście do polityki rozwoju oznacza uznanie przez władze publiczne potrzeby sprawnego zarządzania dynamicznie zmieniającymi się – w czasie i przestrzeni – układami przestrzennymi.

Nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Są nimi przede wszystkim problemy społeczne w postaci patologii, alienacji, frustracji i konfliktów wynikające z segregacji społecznej. (...) Drugim poważnym skutkiem jest zagrożenie bezpieczeństwa osób żyjących lub prowadzących działalność na terenach zalewowych. Tylko materialne skutki powodzi w 2010 roku oszacowano na mniej więcej 12 miliardów złotych. Zagrożenie bezpieczeństwa odnosi się również do transportu – w Polsce co dziesiąta ofiara wypadku jest śmiertelna – średnia dla UE jest trzy razy niższa. (...) Kolejnym efektem braku konsekwentnej polityki przestrzennej jest niekontrolowana urbanizacja wywołująca koszty budowania dodatkowej infrastruktury nieuzasadnionej rachunkiem ekonomicznym, wydłużenie czasu dojazdu do centrum (do miejsc pracy, edukacji, usług). (...) Brak adekwatnych regulacji w systemie gospodarki przestrzennej (brak obowiązkowych scaleń) powoduje, że struktura własnościowo-przestrzenna obszarów rolnych

⁵http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpz/Strony/Koncepcja_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju.aspx.

decyduje o kształcie nowej zabudowy. W konsekwencji tworzona jest nadmiernie ekstensywna i chaotyczna zabudowa, następuje także trwale wykluczenie części terenów z użytkowania. Szacuje się, że straty te sięgają 20% każdego hektara przeznaczonego pod zabudowę. (...) Konsekwencją obecnego systemu gospodarki przestrzennej jest bardzo niska – ekonomiczna i społeczna – efektywność nakładów na infrastrukturę oraz nieopłacalność rozwoju i utrzymania transportu publicznego.

Na podstawie badań zagranicznych autorów i częściowych badań krajowych szacuje się, że zewnętrzne koszty społeczne chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce są o 30% większe stosunku do kosztów rozlewania się miast w krajach Europy Zachodniej. W przypadku Polski prowadzi to do narastania deficytu w finansach publicznych.

Symptomami braku ładunku przestrzennego w Polsce są między innymi:

- na poziomie kraju – częste niedostosowanie sposobów użytkowania i zagospodarowania do wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych oraz wynikająca z tego postępująca fragmentacja systemów przyrodniczych i degradacja krajobrazów kulturowych,
- na poziomie regionalnym i subregionalnym – niszcząca wobec wartości przestrzeni, rozrzućna ekonomicznie i społecznie suburbanizacja, zwłaszcza rozpraszanie zabudowy wiejskiej i brak koordynacji zabudowy terenów wzdłuż głównych dróg,
- na poziomie lokalnym – niska jakość przestrzeni publicznej, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, ich niekompletność i presja na tereny otwarte, destrukcja systemów ekologicznych miast, braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych i terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną, nienadążającą za rozwojem zabudowy mieszkaniowej.
- W wypadku rozwoju obszarów miejskich podstawową zasadą będzie maksymalne wykorzystanie obszarów już zagospodarowanych (brown fields), podczas gdy zagospodarowanie nowych obszarów (green fields) będzie dopuszczane jedynie wtedy, gdy wyczerpią się zasoby obszarów możliwych do ponownego zagospodarowania, kompensowanych w ramach układów krajowych, międzyregionalnych i lokalnych. (...) Konieczne będzie:
- ustawowe ograniczenie zabudowy lub podziału gruntów leżących poza terenami objętymi planami zagospodarowania przestrzennego tylko do tzw. plomb w istniejących strukturach,
- wprowadzenie ustawowego obowiązku planistycznego dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach (...) oraz obowiązku scalania i reparcelacji gruntów na podstawie decyzji planu miejscowego,
- rozdzielenie na drodze ustawowej prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania i zabudowy, obowiązkowe objęcie planami miejscowymi przestrzeni publicznych, z konsekwencją dla realizacji inwestycji (kubaturowych) celu publicznego w tych przestrzeniach; posiadanie planu miejscowego będzie podstawą do ubiegania się o współfinansowanie z funduszy UE,

W określonych ustawowo sytuacjach studia gminne wraz z przepisami urbanistycznymi powiązanymi z określonymi terenami będą stanowić podstawę do wydawania pozwoleń na budowę. Ustawowo zostanie wprowadzony obowiązek planistyczny dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin intensywnie rozwijających się, np. stref podmiejskich większych miast – wchodzących w skład obszaru metropolitalnego.

Wprowadzone zostaną także na drodze ustawowej minimalne standardy wyposażenia i zagospodarowania przestrzennego terenów zurbanizowanych, związane z ekstensywnością zabudowy i dostępem do infrastruktury technicznej, jak również standardy minimalnej dostępności do podstawowych usług społecznych z zachowaniem ochrony interesu publicznego.

Zostaną wprowadzone regulacje prawne uniemożliwiające rozpraszanie zabudowy, zabudowę wzdłuż dróg krajowych i wojewódzkich, na terenach pozbawionych infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i na terenach ryzyka powodziowego. Zostanie wprowadzony zakaz podziału nieruchomości rolnych na działki budowlane, jeśli nie są przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę.

[B] Business Centre Club (BCC), „Ratujmy polskie budownictwo – Okrągły stół budownictwa”, 23 listopada 2012 r.⁶

Dlatego też Okrągły Stół BCC domaga się od ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej, a za jego pośrednictwem, od premiera Donalda Tuska (...) w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego:

- 1. Objęcie planami zagospodarowania przestrzennego całego obszaru gmin.*
- 2. Nałożenie na starostów obowiązków terminowego aktualizowania rejestrów gruntów, map i dokumentacji geodezyjnej oraz ponoszenie przez nich konsekwencji błędów i braków w tej dokumentacji.*
- 3. Zwiększenie nakładów na rozbudowę infrastruktury technicznej na obszarach przeznaczonych pod inwestycje i budownictwo mieszkaniowe (wodociągi, kanalizacja, gaz, energia elektryczna).*
- 4. Ograniczenie uznaniowości urzędników przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.*
- 5. Zliberalizowanie przepisów dotyczących uzyskiwania decyzji środowiskowych.*

[C] Konfederacja Lewiatan, „Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2013”, maj 2013 r.⁷

Władze samorządowe często nie doceniają konsekwencji braku planów zagospodarowania przestrzennego a jednocześnie w obecnym stanie prawnym mają bardzo ograniczone możliwości finansowania skutków uchwalanych planów.

Tymczasem brak planu określającego przeznaczenie terenu i charakter zabudowy znacząco zwiększa ryzyko inwestycji: nabywca gruntu nie ma pewności co i kiedy będzie mógł na nim zbudować i co w przyszłości zostanie zbudowane w sąsiedztwie. Brak planu przestrzennego utrudnia ocenę rentowności inwestycji i pozyskanie finansowania, wydłuża czas niezbędny do uzyskania pozwolenia na budowę, uniemożliwia racjonalną rozbudowę sieci drogowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, energetycznej.

Planowanie przestrzenne jest nam potrzebne, aby powstrzymać zjawiska rozpraszania zabudowy i obudowywania dróg. Rozproszona zabudowa podnosi koszty budowy i eksploatacji infrastruktury. Ogranicza możliwość wykorzystania transportu publicznego i skazując nas na kosztowniejszy transport indywidualny utrudnia funkcjonowanie rynku pracy. Obudowywanie dróg wpływa na zwiększenie liczby wypadków i związanych z nimi kosztów.

Potrzebne są nam nowe regulacje dotyczące planowania przestrzennego na poziomie gmin i województw, które z jednej strony ułatwią władzom samorządowym uchwalanie planów i umożliwią im finansowanie skutków tych planów, a z drugiej wymuszą na nich realizację tego zadania. Zwiększenie pokrycia terenów planami zagospodarowania przestrzennego przyczyni się do zmniejszenia ryzyka i kosztów inwestycji, obniży koszt rozbudowy infrastruktury i transportu, wprowadzi ład przestrzenny i podniesie standard życia.

[D] Unia Metropolii Polskich, „Przesłanki i tezy do projektu memoriału Unii Metropolii Polskich w sprawie stopniowej naprawy prawodawstwa przestrzennego”, 18 czerwca 2010 r.

Polskie osadnictwo jest bezładne i rozproszone, szczególnie na obrzeżach metropolii. Chaos przestrzenny ma negatywne skutki ekonomiczne i ekologiczne. Osłabia konkurencyjność polskich metropolii w porównaniu z innymi w Europie i świecie. Negatywnie wpływa na jakość życia mieszkańców. (...) Powoduje nieracjonalny wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej, któremu miasta i gminy metropolitalne nie są w stanie sprostać.

⁶http://www.bcc.org.pl/uploads/media/bud_1_2012.11.23_Ratujmy_polskie_budownictwo_-_Okragly_stol_BCC_-_MANIFEST.pdf.

⁷ http://www.lewiatan.biz/sites/default/files/clb_2013_zmiany_druk-1.pdf.

Błąd ustawodawcy polega na przekonaniu, iż dojście do pozwolenia na budowę ścieżką administracyjną będzie szybsze i łatwiejsze niż stanowienie prawa miejscowego. (...) Decyzje administracyjne powinny być uznane za niezgodne z zasadami konstytucyjnego porządku prawnego.

[E] „Rezolucja Lubelska” – stanowisko IV Kongresu Miast Polskich, Lublin, 21 września 2012 r.⁸

Apelujemy do Władz Publicznych o pilne wdrożenie mechanizmów regulacyjnych, prawnych i instytucjonalnych, niezbędnych do prawidłowego planowania i efektywnego zarządzania rozwojem miast.

Prawo winno umożliwić samorządom prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej, wprowadzając równocześnie bariery ustawowe i procedury nadzorcze, które ograniczą działania społecznie i gospodarczo szkodliwe. Należy (...) powstrzymać uchwalanie tych planów zagospodarowania przestrzennego, które generują wydatki publiczne nieadekwatne do potrzeb rozwoju i możliwości ekonomicznych gmin.

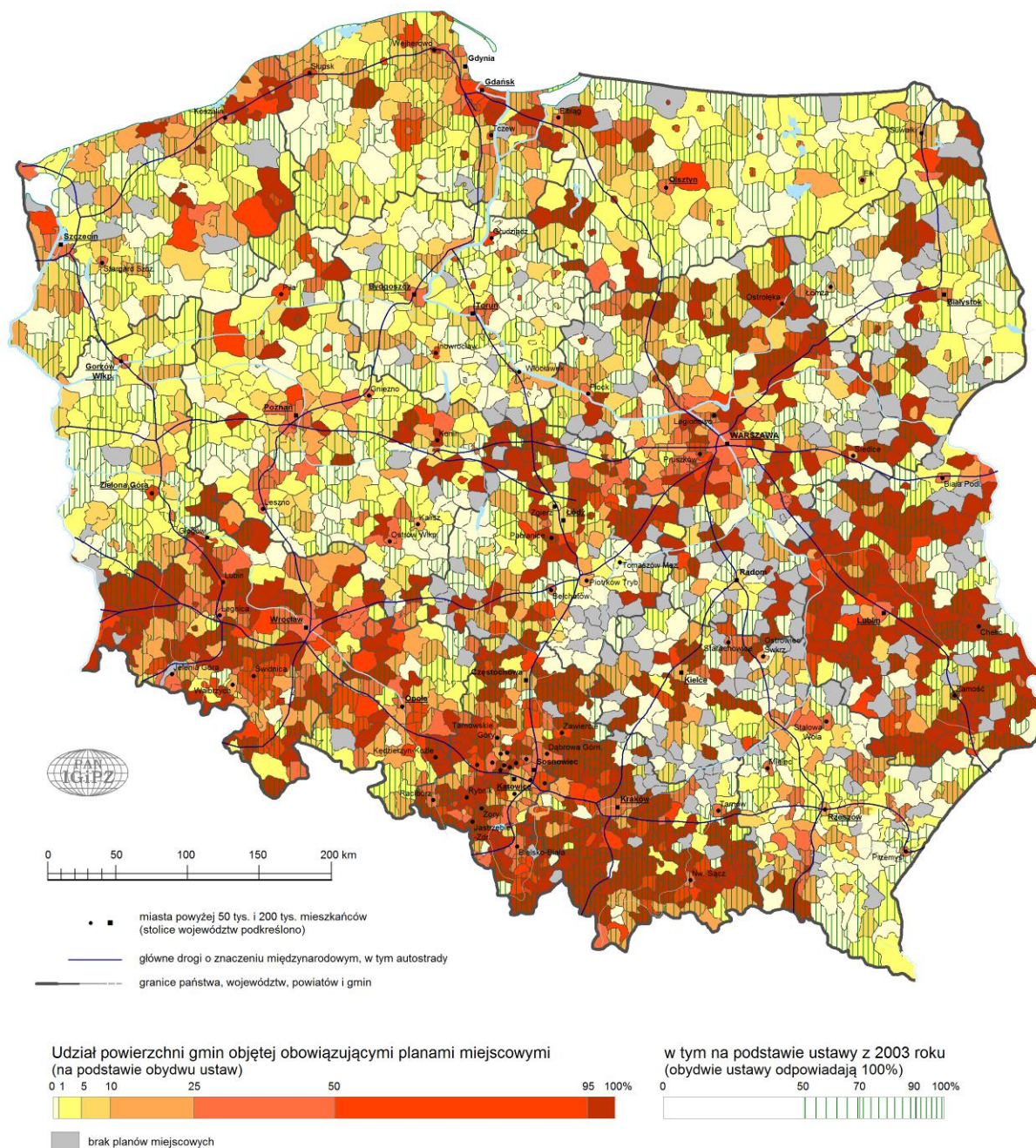
Zreformowane prawo winno ułatwiać inwestowanie, upraszczając procedury i eliminując bariery administracyjne, gwarantując równocześnie, że planowane inwestycje nie naruszają interesu społecznego i dobrze służą miastu.

⁸ <http://www.tup.org.pl/download/Kongres/Lublin/RezolucjaLubelskaIVKUP21IX2012.pdf>.

ZAŁĄCZNIK 2

Pokrycie planistyczne w gminach, tendencje zmian i skutki ekonomiczne

[A] Mapa pokrycia planistycznego



Ryc. 1. Udział powierzchni gmin, objętych obowiązującym planem miejscowym w końcu 2011 r.

Źródło: Śleszyński P., Komornicki T., Górczyńska M., Deręgowska A., Zielińska B., 2013, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2011 roku. Opracowanie wykonane w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa.

Tabela 1. Pokrycie planistyczne w kraju w latach 2004-2012.

Rok	Polska				W tym miasta na prawach powiatu			
	powierzchnia objęta na podstawie obydwu ustaw ogółem		w tym na podstawie ustawy z 2003 r.		powierzchnia objęta na podstawie obydwu ustaw ogółem		w tym na podstawie ustawy z 2003 r.	
	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%
2004	5 390,8	17,2	830,5	2,7	127,7	18,1	20,9	3,0
2005	6 167,7	19,7	1 632,0	5,2	148,7	21,1	36,7	5,2
2006	6 872,4	22,0	2 355,5	7,5	194,3	27,5	73,9	10,5
2007	7 557,1	24,2	2 920,6	9,3	222,2	31,5	107,2	15,2
2008	8 007,9	25,6	3 302,8	10,6	243,9	34,5	120,0	17,0
2009	7 962,4	25,5	3 813,3	12,2	235,1	33,3	118,3	16,8
2010	8 242,5	26,4	4 161,5	13,3	258,4	36,4	144,2	20,4
2011	8 496,3	27,2	4 449,7	14,2	279,4	39,4	166,1	23,4
2012	8 722,3	27,9	4 674,5	14,9	301,1	42,5	196,8	27,7

Źródło: Śleszyński P., Komornicki T., Górczyńska M., Deręgowska A., Zielińska B., 2013, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2011 roku. Opracowanie wykonane w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa (uzupełnione za 2012 r.).

[B] Studia gminne i plany miejscowe: przykłady 5 gmin

Studia uikzp, przyjmujące nierealne założenia demograficzne, w tym zwłaszcza absurdalne bilanse ludnościowe i nierzetelne prognozy potrzeb terenowych powodują, że dokument ten po uchwaleniu nie realizuje swoich ustawowych zadań. Wadliwe studium gminne nie stanowi skutecznego narzędzia realizacyjnego strategii rozwoju przestrzennego gminy, jak też uniemożliwia sensowną koordynację procesów rozwoju. Staje się nie tylko bezwartościowym, ale wręcz szkodliwym dokumentem. Pokazuje to pięć poniższych przykładów gmin, dla których na podstawie dostępnych danych MTBGiM/GUS zestawiono informacje odnośnie studiów uikzp⁹.

Tabela 1. Przykładem gminy rolniczej, której charakter całkowicie zmieniła suburbanizacja ostatnich dekad, jest gmina wiejska Lesznówola, położona w zasięgu oddziaływania Warszawy. W studium gminnym przewidziano następujące przeznaczenie terenów gminy:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia (ha)	% powierzchni gminy	Uwagi
Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne	69	1,0	Chłonność demograficzna 13,9 tys. mieszkańców ¹⁰

⁹ Dane znajdują się na stronie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej - adres http://www.transport.gov.pl/2-48edcaaad83e1-1789468-p_1.htm

¹⁰ Chłonność demograficzną w wysokości 200 mieszkańców w przeliczeniu na 1 hektar powierzchni zabudowy wielorodzinnej określono przyjmując, że zabudowa mieszkaniowa netto zajmuje 60% powierzchni, a średnia wielkość użytkowa mieszkania wynosi w przeliczeniu na 1 mieszkańca 30 m² (obecnie w Polsce wynosi on wraz z

Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	2772	40,0	Chłonność demograficzna 110,9 tys. mieszkańców
Usługi	1733	25,0	
Tereny produkcyjne	1109	16,0	Łącznie 2842 ha pod usługi i produkcję
Komunikacja	693	10,0	
Infrastruktura techniczna	69	1,0	
Tereny rolne	347	5,0	Część terytorium gminy stanowią lasy sękocińskie, aktualnie parcelowane i zabudowywane
Zieleń i wody	69	1,0	
Inne	69	1,0	
Razem	6930	100,0	Obecnie gminę zamieszkuje 18,0 tys. zameldowanych mieszkańców

Tabela 2. Przykładem innej gminy wiejskiej, znajdującej się w strefie oddziaływania Warszawy jest gmina Michałowice (woj. mazowieckie) z następującym bilansem terenów w studium uikzp:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia (ha)	% powierzchni gminy	Uwagi
Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne	0	0,0	
Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	1448	41,7	Chłonność demograficzna 57,9 tys. mieszkańców
Usługi	424	12,2	
Tereny produkcyjne	184	5,3	
Komunikacja	63	1,8	
Infrastruktura techniczna	10	0,3	
Tereny rolne	236	6,8	
Zieleń i wody	1056	30,4	
Inne	52	1,5	
Razem	3473	100,0	Obecnie gminę zamieszkuje 16,9 tys. zameldowanych mieszkańców

Tabela 3. Przykładem gminy miejskiej, zlokalizowanej w słabo zurbanizowanym regionie jest gmina Terespol (woj. lubelskie) z następującym bilansem terenów w studium uikzp:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia (ha)	% powierzchni gminy	Uwagi
Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne	51	5,0	Chłonność demograficzna 10,1 tys. mieszkańców
Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	384	38,0	Chłonność demograficzna 15,4 tys. mieszkańców
Usługi	152	15,0	
Tereny produkcyjne	10	1,0	
Komunikacja	121	12,0	
Infrastruktura techniczna	51	5,0	
Tereny rolne	202	20,0	
Zieleń i wody	40	4,0	
Inne	0	0,0	
Razem	1011	100,0	Obecnie gminę zamieszkuje 7,2 tys. zameldowanych mieszkańców

Tabela 4. Przykładem gminy, która zachowała swój charakter jest gmina wiejska Wiślica (woj. świętokrzyskie) z racjonalnie przyjętym bilansem terenów w studium uikzp:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia (ha)	% powierzchni gminy	Uwagi

zabudową jednorodziną 24 m²), a pozostałe 40% zajmują tereny usług, zieleni miejskiej i komunikacji. Natomiast dla zabudowy jednorodzinnej przyjęto chłonność w wysokości 40 mieszkańców na 1 ha.

Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne	10	0,1	Chłonność demograficzna 2,0 tys. mieszkańców
Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	221	2,2	Chłonność demograficzna 8,8 tys. mieszkańców
Usługi	20	0,2	
Tereny produkcyjne	0	0,0	
Komunikacja	502	5,0	
Infrastruktura techniczna	10	0,1	
Tereny rolne	8577	85,5	
Zieleń i wody	492	4,9	
Inne	201	2,0	
Razem	10032	100,0	Obecnie gminę zamieszkuje 6,2 tys. zameldowanych mieszkańców

Tabela 5. Miasto Gorzów Wielkopolski (woj. lubuskie) uchwaliło w studium uikzp następujący bilans terenów:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia (ha)	% powierzchni gminy	Uwagi
Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne	274	3,2	Chłonność demograficzna 54,9 tys. mieszkańców
Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	120	1,4	Chłonność demograficzna 4,8 tys. mieszkańców
Usługi	969	11,3	
Tereny produkcyjne	1886	22,0	
Komunikacja	129	1,5	
Infrastruktura techniczna	137	1,6	
Tereny rolne	1543	18,0	Tereny odrolnione ustawowo, chłonność w zabudowie jednorodzinnej – około 48 tys. mieszkańców
Zieleń i wody	1286	15,0	
Inne	2229	26,0	
Razem	8572	100,0	Obecnie miasto zamieszkuje 125,4 tys. zameldowanych mieszkańców

O wiele większe zagrożenia dla racjonalnego rozwoju kraju stanowią ‘wirtualne’ miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (r. 2012). Warto podkreślić, że pewna ich część jest dobrze opracowana i przewidują realistyczny wymiar urbanizacji. Równocześnie jednak duża ich liczba ma jednak bardzo niską jakość. Nikt tego problemu, nie licząc niepełnych statystyk GUS i opracowań Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, nie monitoruje i co istotne, brak jest w tym zakresie rzetelnych ekonomicznych analiz¹¹.

Tabela 6. Przykładem gminy o szczególnie dużych problemach, typowych dla gmin graniczących z wielkimi miastami, jest Lesznów. Przeznaczenie terenów według obowiązujących planów miejscowych wynosi:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia planów (ha)	% powierzchni planów	Uwagi
Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne	139	2,1	Chłonność demograficzna 27,7 tys. mieszkańców
Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	3018	45,7	Chłonność demograficzna 120,7 tys. mieszkańców
Usługowe	951	14,4	
Użytkowane rolniczo	1195	18,1	
Techniczno-produkcyjne	561	8,5	

¹¹ Raporty resortowe, opracowane na podstawie materiałów IGiPZ PAN i przedkładane Sejmowi, krytycznie oceniają te zjawiska, jednak nie zwierają oceny ich skutków, w tym ekonomicznych. Prawdopodobnie z tego powodu są całkowicie lekceważone.

Zieleń i wody	297	4,5	
Komunikacji	363	5,5	
Infrastruktury	79	1,2	
Liczba planów miejscowych - 63	6603	100,0	Obecnie gminę zamieszkuje 18,0 tys. zameldowanych mieszkańców

Tabela 7. Przeznaczenie terenów według obowiązujących planów miejscowych w innej podwarszawskiej gminie Michałowice wynosi:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia planów (ha)	% powierzchni planów	Uwagi
Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne	0	0,0	
Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	1406	69,9	Chłonność demograficzna 56,2 tys. mieszkańców
Usługowe	157	7,8	
Użytkowane rolniczo	36	1,8	
Techniczno-produkcyjne	219	10,9	
Zieleń i wody	149	7,4	
Komunikacji	40	2,0	
Infrastruktury	4	0,2	
Liczba planów miejscowych – 21	2011	100,0	Obecnie gminę zamieszkuje 16,9 tys. zameldowanych mieszkańców

Tabela 8. Przeznaczenie terenów według obowiązujących planów miejscowych w mieście Terespol wynosi:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia planów (ha)	% powierzchni planów	Uwagi
Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne	51	5,0	Chłonność demograficzna 10,2 tys. mieszkańców
Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	388	38,0	Chłonność demograficzna 15,5 tys. mieszkańców
Usługowe	153	15,0	
Użytkowane rolniczo	204	20,0	
Techniczno-produkcyjne	10	1,0	
Zieleń i wody	41	4,0	
Komunikacji	122	12,0	
Infrastruktury	51	5,0	
Liczba planów miejscowych - 11	1020	100,0	Obecnie gminę zamieszkuje 7,2 tys. zameldowanych mieszkańców

Tabela 9. Przykładem gminy wiejskiej stosującej racjonalne zasady planowania jest gmina Wiślica z bilansem terenów w uchwalonym (jednym tylko!) planie miejscowym:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia planów (ha)	% powierzchni planów	Uwagi
Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne	0	0,0	
Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	1,7	85,0	Chłonność demograficzna 70 mieszkańców
Usługowe			
Użytkowane rolniczo			
Techniczno-produkcyjne			
Zieleń i wody			
Komunikacji	0,3	15,0	
Infrastruktury			
Liczba planów miejscowych - 1	2	100,0	Obecnie gminę zamieszkuje 6,2 tys. zameldowanych mieszkańców

Tabela 10. Przeznaczenie terenów według obowiązujących planów miejscowych w mieście Gorzów Wielkopolski wynosi:

Przeznaczenie terenu	Powierzchnia planów (ha)	% powierzchni planów	Uwagi
Budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne			
Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne	2723	100,0	Chłonność demograficzna 108,9 tys. mieszkańców
Usługowe			
Użytkowane rolniczo			
Techniczno-produkcyjne			
Zieleń i wody			
Komunikacji			
Infrastruktury			
Liczba planów miejscowych - 60	2723	100,0	Obecnie gminę zamieszkuje 125,4 tys. zameldowanych mieszkańców

Na zakończenie tych rozważań, wymaga podkreślenia, że:

- dane dotyczą 2011 roku, należy zatem oczekiwać, że kolejne, uchwalane studia uikzp oraz plany miejscowe powiększyły od tego czasu chłonność terenów mieszkaniowych i zaplanowane rozpraszanie zabudowy ma coraz szerszy zasięg;
- ponad 40% gmin nie sporządziło bilansów i nie dostarczyło danych, co oznacza, że terenów mieszkaniowych rezerwowanych w planach miejscowymi jest więcej, niż podaje GUS;
- dodatkowa zabudowa powstaje także na obszarach niepokrytych planami miejscowymi, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Według nieoficjalnych danych w roku 2012 na około 200 tys. budów – 160 tys. zostało zrealizowanych na podstawie pozwoleń wydanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (tzw. „wuzetek”), w części na terenach nawet niewskazanych w studiach uikzp pod zabudowę. Równocześnie dostępne dane MTBGiM wskazują, że w 2012 r. wydano blisko 90 tys. pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej inwestycji mieszkaniowych, a przeciętna powierzchnia działki (działek) dla jednej decyzji (dla wszystkich funkcji) wyniosła 0,6 ha;
- wysoki udział terenów zabudowy jednorodzinnej spowoduje bardzo niską intensywność wykorzystania mieszkaniowych terenów budowlanych w skali kraju (65 mieszkańców na 1 ha).

Podsumowując, wadliwe studia uikzp i miejscowe plany:

- wyznaczają tereny przekraczające potrzeby inwestycyjne gminy i sektora prywatnego. Jak pokazują przytoczone powyżej dane, ich chłonność przekracza nawet dziesięciokrotnie spodziewany wzrost liczby mieszkańców, nawet uwzględniając migrację ludności z wielkich miast do osiedli podmiejskich. Również porównanie ruchu budowlanego z powierzchnią terenów mieszkaniowych wskazanych w planach dla nowej urbanizacji, daje absurdalny wynik – ich zabudowa będzie trwała setki lat;
- uniemożliwiają racjonalną politykę rozwoju przestrzennego gminy, czyniąc z planowania przestrzennego bezużyteczny instrument. Wyposażenie terenów nowej zabudowy w usługi, w przeszacowanych demograficznie i obszarowo miejscowych planach, nie jest możliwe. Nie jest możliwe ustalenie ich lokalizacji oraz dokonanie rezerwacji i wykupu terenu;
- powodują „zaplanowane” rozpraszanie zabudowy na olbrzymich obszarach, których przygotowanie inwestycyjne, zwłaszcza budowa dróg i infrastruktury technicznej oraz społecznej jest nierealna, przekracza bowiem wieloletnie możliwości ekonomiczne tych gmin. Jest to szczególnie groźne biorąc pod uwagę fenomen „znikających miast”, które wiek XXI przyniósł w wielu krajach rozwiniętych. Jest on efektem procesów ekonomicznych i demograficznych, które powodując utratę miejsc pracy i emigrację mieszkańców, w konsekwencji prowadzą do zmniejszania się obszarów urbanizacji a nawet upadek miast. W historii miast nie jest to zjawisko nowe, jednak przybiera obecnie w wielu krajach katastrofalne rozmiary, należy je brać pod uwagę formułując politykę miejską i przestrzenną;

- decydują o niskich, utrwalonych na wiele lat standardach obsługi terenów zurbanizowanych, których wyposażenie w drogi, transport publiczny i niezbędne usługi jest niewystarczające;
- kreują „bańkę spekulacyjną” na rynku nieruchomości, nadając status ‘terenów budowlanych’ działkom, których zabudowa jest nieosiągalna oraz które są i de facto pozostaną terenami rolnymi lub nieużytkami;
- powiększają dług publiczny Państwa, który w ocenie ekonomistów zajmujący się ekonomią miast, zagraża stabilności polskiej gospodarki. Są to rosnące zobowiązania Państwa – gmin i rządu, wynikające z obowiązku przejmowania i wykupu terenów rezerwowanych w ‘wirtualnych’ planach pod inwestycje publiczne, gminne i krajowe.

Równoległe rosną koszty infrastruktury krajowej i regionalnej, realizowanej na terenach „wirtualnych” planów. Budowa dróg i infrastruktury przesyłowej ponadlokalnej wymaga pozyskania terenu, a jeśli wyłączenie dotyczy terenów rolnych przeznaczonych w ‘wirtualnym’ planie miejscowym pod zabudowę, odszkodowania są według cen terenów budowlanych. Dzieje się tak, pomimo że tereny te w przytłaczającej większości nigdy nie zostaną zabudowane, gdyż przekraczają wielokrotnie potrzeby gminy i prywatnych inwestorów i są ‘produktem’ wadliwych miejscowych planów.

Brak rzetelnego monitoringu procesów przestrzennych uniemożliwia pełną ocenę kosztów, jakie kreuje niekontrolowana urbanizacja, bowiem przytoczone dane i bilanse dotyczą jedynie części gmin objętych statystyką MTBiGM/GUS. Wielu problemów w ogóle nie badamy. Nie wiemy też jaka jest potencjalna wysokość roszczeń związanych z ‘użycaniem’ nieruchomości przez które przebiega infrastruktura regionalna i krajowa. Prawo również w tym przypadku nakazuje rekompensowanie ograniczeń w użytkowaniu nieruchomości ale jest to wciąż ‘martwe’ prawo. Jego wdrożenie, to kolejne miliardowe odszkodowania, które obciążą skarb państwa.

ZAŁĄCZNIK 3

Chłonność demograficzna na podstawie lokalnych dokumentów planistycznych

[A] Szacunek chłonności demograficznej gmin według studiów uikzp w 2012 roku

Orientacyjny szacunek można wykonać na podstawie danych o udziale zabudowy mieszkaniowej przewidzianej w studiach gminnych. Według stanu na koniec 2012 r., dysponowano danymi dla 1902 gmin, reprezentujących 77% ich liczby oraz 75% powierzchni i 76% ludności kraju. Według tych danych, w studiach uikzp pod zabudowę wielorodzinną przewidywano 325,2 tys. ha, a pod zabudowę jednorodzinną – 2951,9 tys. ha.

Do obliczenia chłonności demograficznej przyjmuje się dla zabudowy wielorodzinnej wskaźnik w wysokości 200 mieszkańców na 1 hektar powierzchni. Zakłada się w tym przypadku, że zabudowa mieszkaniowa netto zajmuje 60% powierzchni terenu, a średnia wielkość użytkowa mieszkania wynosi w przeliczeniu na 1 mieszkańca 30 m² (obecnie w Polsce wynosi on wraz z zabudową jednorodziną 24 m²). Pozostałe 40% powierzchni terenu zajmują programy usługowe, zieleń miejska i komunikacja. Z kolei dla zabudowy jednorodzinnej przyjmuje się wskaźnik 40 mieszkańców na 1 ha. Przyjęte wskaźniki zakładają zabudowę mieszkaniową o dobrym standardzie użytkowym.

Przyjmując wskaźniki chłonności demograficznej na poziomie odpowiednio 200 i 40 mieszkańców na 1 ha, otrzymujemy łączną chłonność w wysokości 183,1 mln osób. Jeśli wartości wskaźników uzupełnić o brakujące dane dla około 25% liczby, powierzchni oraz zaludnienia gmin, otrzymujemy łączną chłonność w wysokości 228,9 mln osób.

Gdyby jednostkowe wskaźniki chłonności dla poszczególnych typów gmin różnicować pod względem udziału terenów wskazanych w studium uikzp pod zabudowę mieszkaniową (jedno- i wielorodzinną łącznie), zakładając większe prawdopodobieństwo gęstszej zabudowy w gminach silniej zurbanizowanych oraz tam, gdzie udział terenów jest niższy, wówczas obliczenia wskazują na chłonność terenów mieszkaniowych przewidzianych w studiach gminnych w wysokości 166,6 mln mieszkańców (około 10% mniej, niż w przypadku pierwszego szacunku). Natomiast gdyby uwzględnić gminy, z których nie udało się pozyskać danych i doliczyć wartości chłonności proporcjonalnie do powierzchni, otrzymujemy dodatkowe 50,6 mln mieszkańców, a zatem łączna bezwzględna wartość chłonności demograficznej wyniesie 217,2 mln mieszkańców.

W sumie szacunek chłonności demograficznej według studiów uikzp waha się w granicach 167-229 mln osób. Jest to 4-6 krotnie więcej, niż wynosi aktualna liczba mieszkańców Polski.

[B] Szacunek chłonności demograficznej gmin według planów miejscowych w 2012 roku

Według najnowszych danych MTBiGM/GUS, na koniec 2012 r. w Polsce było 41 625 planów miejscowych o powierzchni 8722,3 tys. ha (27,9% powierzchni kraju). Przewidziana łączna powierzchnia przeznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej dla danych obejmujących 8289,5 tys. ha (95,0% ich całkowitej powierzchni) wyniosła 1234,4 tys. ha, z tego na zabudowę o charakterze wielorodzinnym – 103,1 tys. ha. Przyjmując wskaźniki chłonności na poziomie 200 osób na 1 ha (zabudowa wielorodzinną) oraz 40 osób na 1 ha (zabudowa jednorodzinna), otrzymujemy łączną wartość chłonności na poziomie 43,2 mln osób oraz 45,5 mln osób z doliczeniem 5,0% powierzchni planów, dla których nie ma danych o udziale dopuszczalnej powierzchni mieszkaniowej.

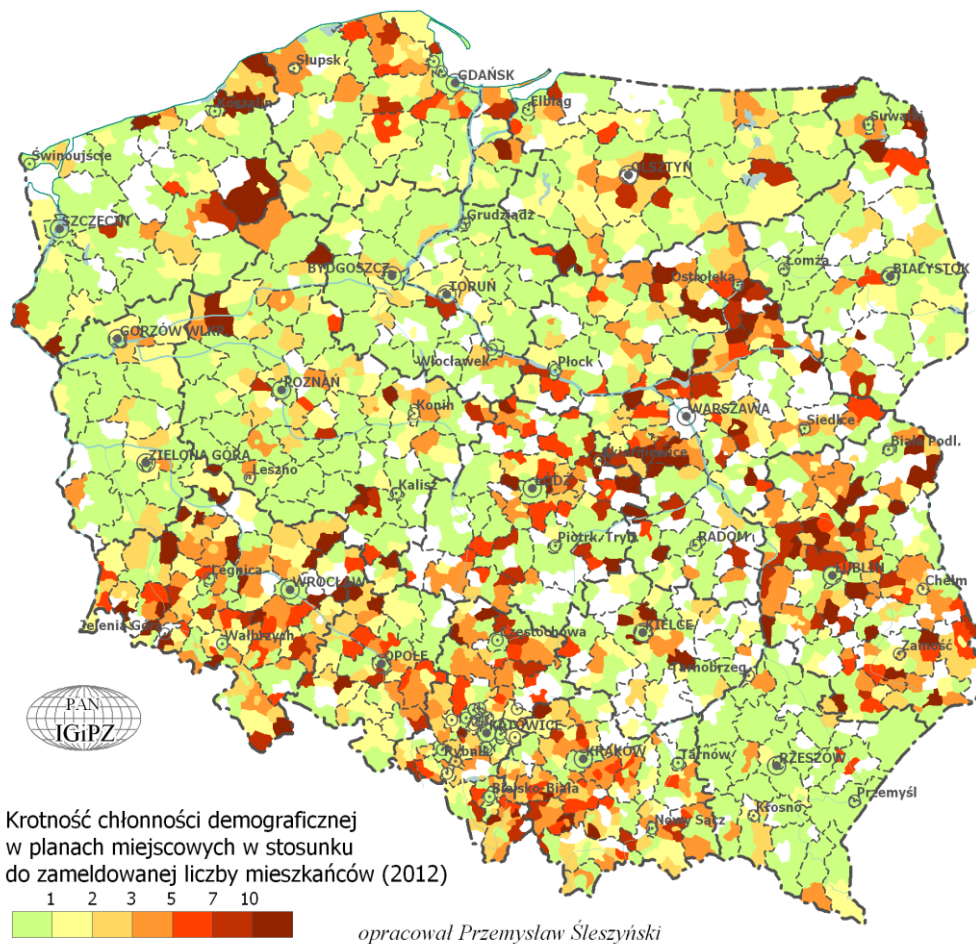
Szacunek chłonności można uszczegółowić, zakładając zróżnicowane wskaźniki w różnych kategoriach gmin: w przypadku zabudowy wielorodzinnej od 150 mieszkańców na 1 ha (gminy

ekstensywne) do 210 mieszkańców na 1 ha (duże miasta) oraz dla zabudowy jednorodzinnej w granicach odpowiednio 25-55 mieszkańców na 1 ha. Wyniki przedstawiono w tabeli 1.

Oszacowana łączna chłonność na poziomie 62,4 mln mieszkańców, przy przyjętych założeniach, w ponad dwukrotnie większym stopniu dotyczy zabudowy jednorodzinnej (43,4 mln), niż wielorodzinnej (19,0 mln). Okazuje się też znacznie wyższa od liczby ludności kraju według kryterium urzędowego zameldowania (38,0 mln osób). Przy tym trzeba podkreślić, że plany pokrywają niecałe 30% powierzchni kraju i w oczywisty sposób nie obejmują wszystkich obecnie zagospodarowanych terenów osadniczych, a zatem faktyczna chłonność jest znacznie wyższa. Nie ma jednak podstaw, aby to dokładnie ustalić, gdyż nie wiadomo, jaki procent ludności mieszka na obszarach pokrytych planami, a jaki poza nimi.

Tabela 1. Szacunek chłonności terenów mieszkaniowych w 2012 r. na podstawie planów miejscowych.

Kategoria gmin według stopnia urbanizacji funkcjonalnej	Liczba gmin	Pokrycie planistyczne (% pow. gmin objętych planami)	Powierzchnia pod zabudowę mieszkaniową przewidziana w planach miejscowych (tys. ha)			Chłonność demograficzna (tys. mieszkańców)		
			wielorodzinna	jednorodzinna	ogółem	wielorodzinna	jednorodzinna	ogółem
Duże miasta	69	43,1	16,1	45,4	61,5	3 387	2 495	5 883
Mniejsze miasta	220	25,9	17,8	85,5	103,3	3 558	4 274	7 832
Strefy podmiejskie	402	38,8	20,4	313,5	333,9	3 883	14 107	17 990
Inne urbanizowane gminy	417	26,5	20,9	197,5	218,3	3 755	7 899	11 653
Korytarze transportowe	276	28,8	8,0	128,3	136,3	1 368	4 489	5 857
Gminy rolnicze	412	25,5	8,9	213,1	222,0	1 424	6 394	7 819
Gminy ekstensywne	325	22,5	10,9	148,0	159,0	1 641	3 701	5 342
Razem	2121	27,9	103,1	1 131,2	1 234,3	19 016	43 359	62 375



Ryc. 1. Krotność chłonności demograficznej według zapisów w planach miejscowych w stosunku do zameldowanej liczby mieszkańców (2012).

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Przedstawione wyliczenia i wyniki szacunków trzeba skonfrontować z zachodzącymi procesami demograficznymi w obrębie sieci osadniczej, w tym coraz szybszym wyludnianiu się większej części kraju (przy m.in. znacznie zawyżonej liczbie mieszkańców zameldowanych w stosunku do faktycznie zamieszkałych) oraz niekontrolowanej koncentracji na obszarach metropolitalnych i w strefach podmiejskich (tutaj oficjalne dane ludnościowe są z kolei zaniżone). Znaczna nadwyżka terenów inwestycyjnych w stosunku do potrzeb będzie powodować dalsze rozpraszanie zabudowy, a tym samym wzrost kosztów obsługi sieci infrastrukturalnych, dostępu do usług publicznych, itd. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia spodziewanego szybkiego wzrostu udziału populacji starszej biologicznie, dla których oznaczać to będzie pogorszenie się warunków życia.

ZAŁĄCZNIK 4

Porównanie użytkowania ziemi i zagospodarowania terenu w wybranych krajach i w Polsce.

Na rycinach przedstawiono układ urbanistyczny i sposób zagospodarowania kilku miejscowości z różnych krajów na podstawie serwisu Google Map. Zdjęcia satelitarne wymownie pokazują różnice pomiędzy Polską, a innymi krajami.



Źródło: Google Map.

Great Harwood (Wielka Brytania)



Amsterdam (Holandia)



Okolice Kromieryža (Czechy)



Źródło: Google Map.



Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
Plac Inwalidów 10, 01-552 Warszawa
tel. + 48 22 322 84 40



Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
im. S. Leszczyckiego PAN
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa
tel. +48 22 697 88 41

strefa podmiejska Łodzi (Polska)



Okolice Buska-Zdroju (świętokrzyskie)



Źródło: Google Map.

ZAŁĄCZNIK 5

Szacunki skutków finansowych planów miejscowych

[A] Dane Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

Latem 2013 r. GUS opracował nowe dane z ankiety dotyczącej planowania przestrzennego w gminach, rozszerzonej o pytania związane ze skutkami finansowymi uchwalenia planów miejscowych. W zależności od kategorii danych, otrzymano informacje z 1054-1276 gmin. Dane zbiorcze zestawiono w tabelach 1-3.

Według tych najnowszych danych, na koniec 2012 r., prognozowane koszty związane z uchwaleniem planów miejscowych wyniosły 66,8 mld zł (w tym 10,1 mld zł w 2012 r.), a faktycznie zrealizowane (1054 gminy) – 9,9 mld zł (2,6 mld zł). W 112 z nich prognozowane koszty są wyższe niż 100 mln zł: spośród gmin, które podały dane, najwięcej w Szczecinie (10,7 mld zł), Warszawie (5,3 mld zł), Poznaniu (3,0 mld zł), Krakowie (1,6 mld zł), Gdyni (1,4 mld zł), Lesznowoli (1,1 mld zł) i Wieliczce (1,0 mld zł). Z kolei w 12 gminach faktycznie zrealizowane wydatki wyniosły powyżej 100 mln zł, m.in. w Myślenicach (1,3 mld zł), Piasecznie (260 mln zł) i Lesznowoli (160 mln zł). Najwyższą pozycją w prognozowanych wydatkach, według danych MTBiGM, są koszty budowy dróg gminnych (32,5 mld zł). Z kolei wykup gruntów pod drogi gminne, dla 932 gmin prognozowany był w kwocie blisko 9 mld zł.

Według tych samych danych, prognozowane dochody dla 1035 gmin zostały obliczone na 34,7 mld zł (2010 – 5,5 mld zł), a zrealizowane wpływy dla 1130 gmin – 6,5 mld zł (1,4 mld zł). Jedne z najwyższych wpływów uzyskał m.in. Włocławek (684 mln zł), Koszalin (370 mln zł) i Piaseczno (338 mln zł). Najwyższą pozycję zajmowały wpływy ze wzrostu podatku od nieruchomości.

Najistotniejszą pozycję po stronie wydatków stanowi budowa dróg gminnych z ich wykupem, licząca w wartościach bezwzględnych 41,3 mld zł (prognoza) i 4,9 mld zł (realizacja). Po stronie dochodów najwyższe są wpływy z podniesienia podatku od nieruchomości: odpowiednio 12,4 mld zł (prognoza) i 4,6 mld zł (realizacja).

Porównanie wpływów i wydatków pokazuje kilka prawidłowości. Po pierwsze, wpływy nie równoważą wydatków, w skali kraju jest to około 2/3 kwot. Jedynie lepsza sytuacja występuje w największych miastach – na prawach powiatu (95,9%). Najgorzej pod tym względem jest w gminach miejsko-wiejskich (41,4%). Ponadto jest nieco szybsze tempo uzyskiwania wpływów realizowanych do prognozowanych (18,6%) w porównaniu do wydatków (14,9%).

Tabela 1. Prognozowane wpływy i wydatki ujęte w prognozach skutków finansowych sporządzanych do planów miejscowych oraz ich realizacja do końca 2012 r. Skrót „n” oznacza liczbę gmin, dla których uzyskano dane.

Kategoria	Wpływy (dochody) (mln zł)			Wydatki (koszty) (mln zł)			Wpływy/wydatki (%)	
	prognozowane (n=1035)	zrealizowane (n=1130)	%	prognozowane (n=1276)	zrealizowane (n=1054)	%	prognozowane	zrealizowane
Polska ogółem	34 712	6 465	18,6	66 685	9 921	14,9	52,1	65,2
Miasta na prawach powiatu	15 263	1 376	9,0	32 923	1 436	4,4	46,4	95,9
Inne gminy miejskie	6 089	1 908	31,3	9 696	2 330	24,0	62,8	81,9
Gminy miejsko-wiejskie	7 117	1 475	20,7	11 108	3 560	32,1	64,1	41,4
Gminy wiejskie	6 242	1 706	27,3	12 959	2 595	20,0	48,2	65,7

Tabela 2. Wpływy ujęte w prognozach skutków finansowych sporządzanych do planów miejscowych oraz ich realizacja do końca 2012 r. według kategorii gmin i rodzajów wpływów. Dane obejmują około 40-45% gmin w Polsce.

Kategoria	Wpływy do budżetu gminy (dochody)		w tym z tytułu							
			opłaty planistycznej		wzrostu podatku od nieruchomości		podatku od czynności cywilno-prawnych		inne ujęte w prognozie skutków finansowych	
	do końca 2011 r.	w 2012 r.	do końca 2011 r.	w 2012 r.	do końca 2011 r.	w 2012 r.	do końca 2011 r.	w 2012 r.	do końca 2011 r.	w 2012 r.
WPLYWY PROGNOZOWANE (n = 1035 gmin) (mln zł)										
Polska ogółem	29 244	5 467	6 608	1 429	10 491	1 928	681	184	11 458	1 926
Miasta na prawach powiatu	13 451	1 813	2 485	377	4 479	506	72	25	6 414	906
Inne gminy miejskie	5 194	895	1 165	139	1 445	342	140	13	2 437	402
Gminy wiejsko-miejskie	5 608	1 509	1 321	514	2 613	572	318	74	1 357	349
Gminy wiejskie	4 991	1 251	1 637	400	1 955	509	150	73	1 250	269
WPLYWY ZREALIZOWANE (n = 1130 gmin) (mln zł)										
Polska ogółem	5 027	1 438	372	80	3 257	933	548	111	849	314
Miasta na prawach powiatu	1 161	215	56	15	796	158	169	17	141	26
Inne gminy miejskie	1 495	413	27	4	916	241	188	28	364	141
Gminy wiejsko-miejskie	1 120	355	60	17	877	305	85	20	97	13
Gminy wiejskie	1 252	454	230	44	668	230	107	46	247	134
UDZIAŁ WPLYWÓW ZREALIZOWANYCH (%)										
Polska ogółem	17,2	26,3	5,6	5,6	31,0	48,4	80,5	60,2	7,4	16,3
Miasta na prawach powiatu	8,6	11,9	2,2	4,0	17,8	31,1	232,7	68,2	2,2	2,9
Inne gminy miejskie	28,8	46,2	2,3	2,9	63,4	70,5	134,3	218,8	14,9	35,0
Gminy wiejsko-miejskie	20,0	23,5	4,5	3,3	33,6	53,3	26,6	27,6	7,1	3,7
Gminy wiejskie	25,1	36,3	14,0	11,0	34,2	45,3	71,3	62,9	19,8	49,8

Tabela 3. Wydatki ujęte w prognozach skutków finansowych sporządzanych do planów miejscowych oraz ich realizacja do końca 2012 r. według kategorii gmin i rodzajów wpływów. Dane obejmują około 40-50% gmin w Polsce.

Kategoria	Wydatki (koszty) budżetów gmin		w tym z tytułu							
			wykup gruntów pod drogi gminne		budowa dróg gminnych (częściowo z wykupem gruntów pod drogi gminne)		budowa infrastruktury technicznej		inne ujęte w prognozie skutków finansowych	
	do końca 2011 r.	w 2012 r.	do końca 2011 r.	w 2012 r.	do końca 2011 r.	w 2012 r.	do końca 2011 r.	w 2012 r.	do końca 2011 r.	w 2012 r.
WYDATKI PROGNOZOWANE (n = 1276 gmin) (mln zł)										
Polska ogółem	56 578	10 108	6 436	2 426	27 796	4 682	16 962	2 266	5 384	733

Miasta na prawach powiatu	28 602	4 321	4 062	1 763	14 551	1 775	5 765	328	4 225	454
Inne gminy miejskie	8 714	982	732	164	4 415	432	3 039	327	528	59
Gminy wiejsko-miejskie	8 417	2 691	696	330	3 992	1 483	3 439	741	289	136
Gminy wiejskie	10 844	2 114	946	170	4 838	992	4 719	870	342	83
WYDATKI ZREALIZOWANE (n = 1054 gminy) (mln zł)										
Polska ogółem	7 276	2 644	481	211	3 321	840	3 098	1 370	376	225
Miasta na prawach powiatu	1 183	253	182	69	726	138	206	24	69	22
Inne gminy miejskie	1 869	461	148	37	989	240	681	140	51	44
Gminy wiejsko-miejskie	2 271	1 290	75	42	764	211	1 295	965	137	71
Gminy wiejskie	1 954	641	76	62	842	251	917	241	119	87
UDZIAŁ WYDATKÓW ZREALIZOWANYCH (%)										
Polska ogółem	12,9	26,2	7,5	8,7	11,9	17,9	18,3	60,4	7,0	30,7
Miasta na prawach powiatu	4,1	5,9	4,5	3,9	5,0	7,8	3,6	7,3	1,6	4,9
Inne gminy miejskie	21,4	46,9	20,2	22,6	22,4	55,5	22,4	42,7	9,7	75,6
Gminy wiejsko-miejskie	27,0	47,9	10,8	12,9	19,1	14,2	37,6	130,1	47,3	52,1
Gminy wiejskie	18,0	30,3	8,1	36,5	17,4	25,3	19,4	27,7	34,8	104,3

Źródło do wszystkich tabel: na podstawie danych Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, pozyskiwanych przez Główny Urząd Statystyczny.

[B] Szacunki Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Szacunek opracowano na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego jesienią 2012 r., do którego wytypowano 120 gmin spośród 1178, w których pokrycie obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego obejmuje więcej niż 10% powierzchni. Pominięcie gmin z pokryciem niższym od 10% wynikało z faktu, że ze względu na znikomy udział planów nie byłyby one dość reprezentatywne i wiarygodne przy próbie oszacowania skutków finansowych uchwalanych planów miejscowych w skali całego kraju. Zastosowano dwa kryteria wyboru gmin: (1) według stopnia pokrycia planami miejscowymi oraz (2) według typów funkcjonalnych gmin. Uzyskano zwrot ankiet z 70 gmin (stopa zwrotu = 58%). W 40 z nich (57,1%) sporządzono prognozy dotyczące finansowych skutków planów. Z tego w gminach z wyższym lub pełnym pokryciem planistycznym odsetek ten był niższy (52,9%).

Szacunek prognozowanych dochodów i kosztów wykonano na podstawie typów funkcjonalnych gmin i obowiązującego pokrycia planistycznego oraz na podstawie typów funkcjonalnych i docelowego (zakładanego) pokrycia planistycznego. Pierwszy sposób postępowania dotyczył stanu obecnego, uwzględniającego przesłanki i potrzeby zapisane w istniejących planach miejscowych. Drugi sposób postępowania ma walor prognostyczny, gdyż stara się odpowiedzieć na pytanie, co może się dzieć, gdy zostanie osiągnięty wysoki poziom pokrycia planistycznego.

Wyniki szacunku przedstawiono w tabeli 1. Oszacowano, że w wariantcie „aktualnym”, suma prognozowanych dochodów dla wszystkich gmin w Polsce może wynieść 31,2 mld zł, a w wariantcie „docelowym” – 78,2 mld zł. W przypadku kosztów odpowiednie wartości wyniosły 40,0 oraz 97,6 mld zł. Oznacza to ujemne saldo w wysokości 8,8 oraz 19,6 mld zł, które biorąc pod uwagę dane o

faktycznie zrealizowanych w ostatnich latach dochodach i kosztach, powinno być jeszcze bardziej niekorzystne o co najmniej 10%.

Tabela 1. Szacunek prognozowanych dochodów i kosztów wynikających z ustaleń w obowiązujących planach miejscowych.

Wskaźnik	Jednostka miary	Duże miasta	Średnie miasta i strefy podmiejskie	Gminy silniej zurbanizowane	Gminy nie-zurbanizowane	Razem
Wskaźniki wejściowe						
<i>d</i>	mln zł	1 166	462	256	52	1 936
<i>k</i>	mln zł	1 114	618	322	101	2 155
<i>p</i> (dochody)	tys. ha	19	124	236	60	440
<i>p</i> (koszty)	tys. ha	19	103	236	57	415
<i>Q</i>	tys. ha	287	2 251	2 033	3 906	8 477
<i>R</i>	tys. ha	716	6 794	4 651	4 796	16 957
Szacunek dochodów (wpływów) i kosztów (wydatków)						
<i>D_a</i>	mln zł	17 557	8 367	2 201	3 336	31 460
<i>D_d</i>	mln zł	43 774	25 257	5 034	4 096	78 161
<i>K_a</i>	mln zł	16 764	13 555	2 768	6 923	40 010
<i>K_d</i>	mln zł	41 796	40 919	6 331	8 501	97 547

Oznaczenia: *d*, *k* – suma dochodów i kosztów w gminach obliczona na podstawie badania ankietowego; *p* – łączna powierzchnia kraju pokryta planami miejscowymi w danej kategorii w gminach obliczona na podstawie badania ankietowego; *Q* – łączna powierzchnia kraju pokryta planami miejscowymi; *R* – łączna powierzchnia kraju mogąca być docelowo pokryta planami miejscowymi; *D_a* – dochody dla aktualnych planów miejscowych; *D_d* – dochody dla docelowych planów miejscowych; *K_a* – koszty dla aktualnych planów miejscowych; *K_d* – koszty dla docelowych planów miejscowych.

Źródło: P. Śleszyński, M. Górczyńska, B. Zielińska, 2013, *Szacunek prognozowanych i realizowanych wpływów i wydatków w Polsce wynikający z uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

W drugiej kolejności obliczono bardziej szczegółowe wskaźniki, związane z kategoriami prognozowanych dochodów i wydatków. Po stronie dochodów analizowano potencjalne wpływy z opłat planistycznych i wzrostu podatku od nieruchomości, a po stronie kosztów – wydatki związane z wykupem gruntów, budową dróg oraz innej infrastruktury. Sposób oszacowania był podobny, jednak wyniki są mniej precyzyjne, ze względu na fakt, że na 40 gmin, z których otrzymano jakiegokolwiek dane liczbowe, tylko w 24-28 (w zależności od kategorii) wypełnione zostały odpowiednie rubryki. Wyniki szacunku przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Szacunek prognozowanych dochodów i kosztów wynikających z ustaleń w obowiązujących i możliwych do uchwalenia w przyszłości planach miejscowych według wybranych szczegółowych kategorii finansowych i kategorii gmin. Uwaga: wartości *p* różnią się od siebie ze względu na różny stopień odpowiedzi w poszczególnych rubrykach (brano pod uwagę tylko wartości niezerowe). Dlatego wartości ogółem różnią się od wykazanych w tabeli 1, ze względu na odmienny (częstkowy) sposób liczenia reprezentacji powierzchni gmin.

Wskaźnik	Jednostka miary	Duże miasta	Średnie miasta i strefy podmiejskie	Gminy silniej zurbanizowane	Gminy nie-zurbanizowane	Razem
Wpływy z opłaty planistycznej						
<i>d</i>	mln zł	367	164	50	36	616
<i>p</i>	tys. ha	19	124	197	33	374
<i>D_a</i>	mln zł	5 529	2 968	512	4 175	13 184
<i>D_d</i>	mln zł	13 786	8 960	1 171	5 126	29 043
Wpływy ze wzrostu podatków od nieruchomości						
<i>d</i>	mln zł	50	185	80	16	331
<i>p</i>	tys. ha	19	83	194	35	331
<i>D_a</i>	mln zł	759	4 997	840	1 718	8 314
<i>D_d</i>	mln zł	1 893	15 086	1 922	2 109	21 009
Wydatki na wykup gruntów						
<i>k</i>	mln zł	157	123	21	3	304
<i>p</i>	tys. ha	19	83	190	34	326
<i>K_a</i>	mln zł	2 369	3 328	222	289	6 208
<i>K_d</i>	mln zł	5 906	10 045	508	355	16 814
Wydatki na budowę dróg						
<i>k</i>	mln zł	526	364	125	51	1 065
<i>p</i>	tys. ha	19	83	174	18	294
<i>K_a</i>	mln zł	7 921	9 828	1 458	11 272	30 479
<i>K_d</i>	mln zł	19 749	29 668	3 335	13 841	66 593
Wydatki na budowę innej infrastruktury						
<i>k</i>	mln zł	339	323	127	48	837
<i>p</i>	tys. ha	19	83	230	25	357
<i>K_a</i>	mln zł	5 098	8 723	1 125	7 611	22 557
<i>K_d</i>	mln zł	12 711	26 333	2 572	9 346	50 962

Źródło: P. Śleszyński, M. Górczyńska, B. Zielińska, 2013, *Szacunek prognozowanych i realizowanych wpływów i wydatków w Polsce wynikający z uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

[C] Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzeni (tzw. raport Kozińskiego i Olbrysa)

Łączna kwota zobowiązań gmin wynikających z uchwalenia planów miejscowych i potrzebnych głównie na wykup gruntów pod drogi publiczne została oszacowana na blisko 130 mld zł. Szacunek został opracowany dla całego kraju w oparciu o dane z 98 gmin. Dokonano tego na podstawie: 1) powierzchni terenów ujętych w planach miejscowych pod funkcje budowlane, 2) analizy wybranych rysunków planów, w tym oszacowania odsetka powierzchni dróg w stosunku do powierzchni terenów budowlanych, 3) danych dotyczących średniej rynkowej ceny gruntu w gminie, 4) analizy gruntów z bazy Geoportal. Wyniki są dostępne na stronie:

<http://www.financewurbanizacji.pl/files/konferencja/dokumenty/RAPORT.pdf>.

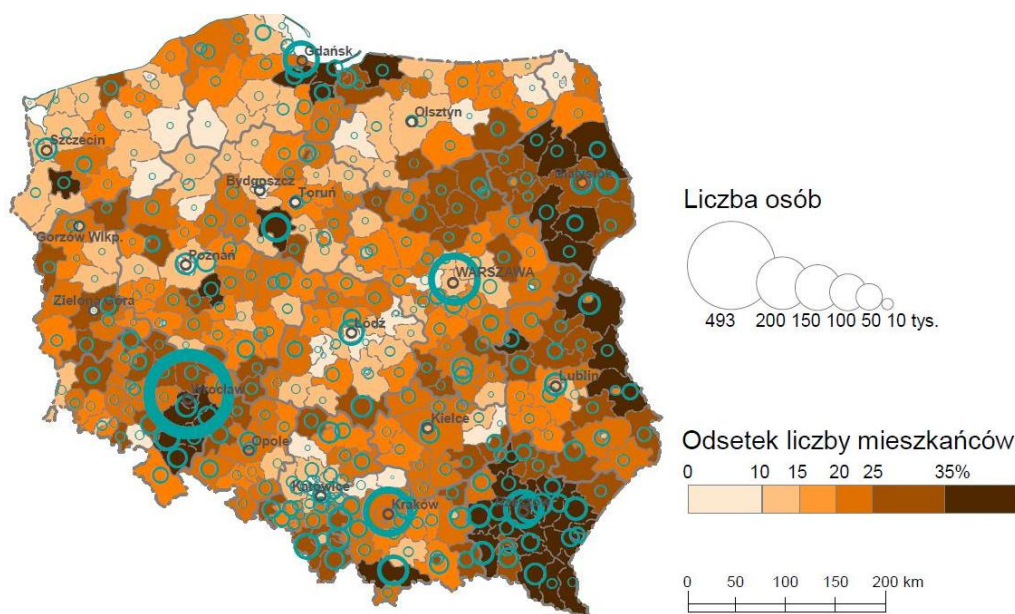
ZAŁĄCZNIK 6

Lokalizacja zabudowy na terenach szczególnie zagrożonych

W ramach *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* w 2011 r. przygotowano przybliżony szacunek dotyczący liczby osób zagrożonych powodzią (zalaniem wodą terenów osadniczych wskutek wezbrań) lub podtopieniami (potencjalnie szkodliwym dla osadnictwa podniesieniem się zwierciadła wód podziemnych). Założono, że większe prawdopodobieństwo tych zdarzeń występuje na terenach o siedliskach wilgotnych. Wykorzystano m.in. zasięgi występowania olsów, łągów i torfowisk (według wektorowej mapy roślinności potencjalnej Polski, wykonanej w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pod kierunkiem J.M. Matuszkiewicza (zob. <http://www.igipz.pan.pl/Roslinnosc-potencjalna-zgik.html>) oraz zasięgi występowania mokradeł (System Informacji Przestrzennej o Mokradłach Polski, 2006, Instytut Melioracji Użytków Zielonych, Falenty, opracowany przez zespół: H. Piórkowski, Z. Oświęcimska-Piasko, M. Rycharski, M. Szewczyk).

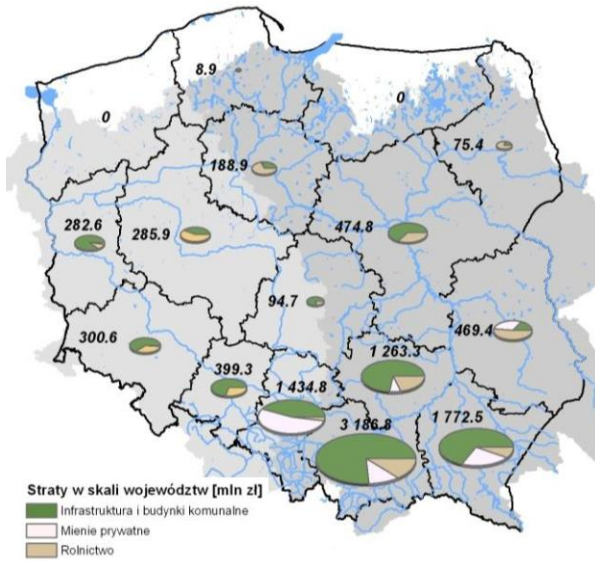
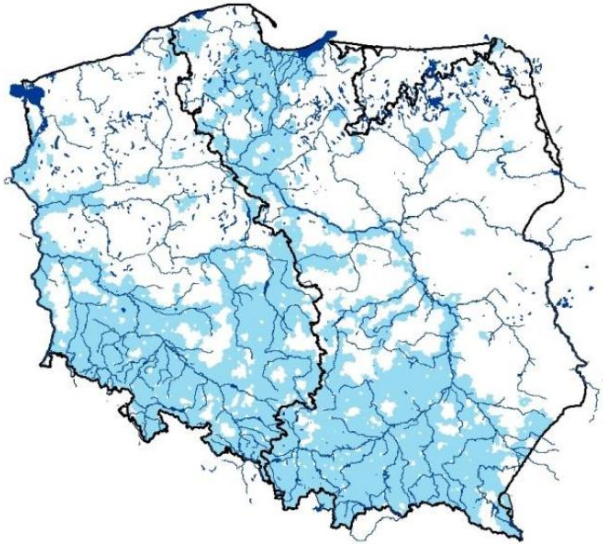
W czasie, kiedy przygotowywano odpowiednią mapę, nie były jeszcze dostępne dokładne wektorowe dane dotyczące wyznaczenia obszarów zalewowych. Stąd szacunek ma charakter orientacyjny, jednak pokazuje skalę potencjalnych problemów, związanych z osadnictwem na terenach do tego niewskazanych wskutek uwarunkowań hydrologicznych (tereny zalewowe, obszary narażone na podniesienie się zwierciadła wód podziemnych).

Aktualnie trwają prace agend publicznych (m.in. KZGW, GUGiK, IMiGW) nad wykonaniem szczegółowych map zagrożenia i ryzyka powodziowego. Informacje te mają być udostępnione przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej do końca br. Opracowania te, przygotowywane dużym nakładem sił i środków w ramach wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce wprawdzie znacznie poprawią rozpoznanie terenów zalewowych i zagrożonych powodzią, ale nie obejmą rozpoznania wszystkich zagrożeń (także o naturze hydrologicznej), wynikającej ze złej lokalizacji zabudowy na terenach do tego nienadających się, zwłaszcza na siedliskach podmokłych, osuwiskowych, itd.



Ryc. 1. Mapa szacunkowego zagrożenia mieszkańców powodzią i podtopieniami w powiatach w 2008 r.

Źródło: *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, mapa nr 22.



Ryc. 2. Gminy dotknięte powodzią w latach 1997, 2001 i 2010 oraz szacunkowe straty z tego powodu.

Źródło: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.

ZAŁĄCZNIK 7

Szacunek kosztów dojazdów do pracy

Aktualnie istnieją dwa źródła danych, które mogą być pomocne przy ustaleniu natężenia i kierunków, a tym samym kosztów dojazdów do pracy, tj.:

- szacunek dojazdów do pracy w 2006 r. na podstawie zeznań podatkowych, przygotowany przez Ośrodek Statystyki Miast GUS w Poznaniu we współpracy z Ministerstwem Finansów¹²;
- szacunek dojazdów do pracy w 2010 r. wykonany przez Departament Pracy GUS na podstawie BAEL¹³.

Obydwa źródła mają swoje wady i zalety, związane z przyjętą metodologią badawczą, jednak są wystarczające do oszacowania odległości pokonywanej z miejsc zamieszkania do miejsc pracy, a tym samym i kosztów. Według dokładniejszych i nowszych danych BAEL, całkowita liczba pracujących w 2010 r. wyniosła 15961 tys. osób, z czego „dojeżdżający do pracy” stanowili 64,5%. Większość osób dojeżdżających robiła to codziennie (8960 tys.), mniejsza część kilka razy w tygodniu (1065 tys.), a tylko nieliczni raz w tygodniu (147 tys.) lub rzadziej (82 tys.). Istotna jest informacja, że wśród wszystkich 10298 tys. dojeżdżających, spośród nich 3691 tys. (35,8%) miało do pokonania do 5 km, 4764 tys. (46,3%) – 6-20 km, 1349 tys. (13,1%) – 21-50 km oraz 494 tys. (4,8%) – 51 km i więcej. Ponadto według BAEL, 64% osób dojeżdżało własnym lub firmowym samochodem osobowym (jako kierowca lub pasażer). Prawie 30% dojeżdżających poświęcało na to powyżej 30 minut, w tym 7% – powyżej 1 godziny.

Według danych za 2006 r., zebranych na podstawie odmiennej metodologii¹⁴, granice gmin w celach pracowniczych przekraczało 3404 tys. osób pracujących najemnie, a więc 26,4% rejestrowanego zatrudnienia. Dane te są znacznie bardziej dokładne przestrzennie, w tym do analiz udostępniona jest międzygminna macierz przepływów.

Szacunek został oparty o kategorię osób dojeżdżających powyżej 5 km. Uwzględniono m.in. uśrednioną liczbę podróży rocznie, poruszanie się transportem indywidualnym i zbiorowym publicznym w założonych proporcjach oraz koszty przejazdu wynikające z kosztów paliwa, amortyzacji i opłat lub uśrednionych cen biletów.

Obliczenia wskazują na koszty dojazdów do pracy na łączną sumę 25,9 mld zł rocznie, z czego na transport indywidualny przypada 22,6 mld zł (87,5%), a na transport zbiorowy – 3,3 mld zł (12,5%). Obliczenia według tej samej metodologii dla strefy dojazdów do 5 km pokazują na dodatkowy koszt w wysokości 2,6 mld zł dla obydwu rodzajów transportu, co daje łącznie 28,5 mld zł.

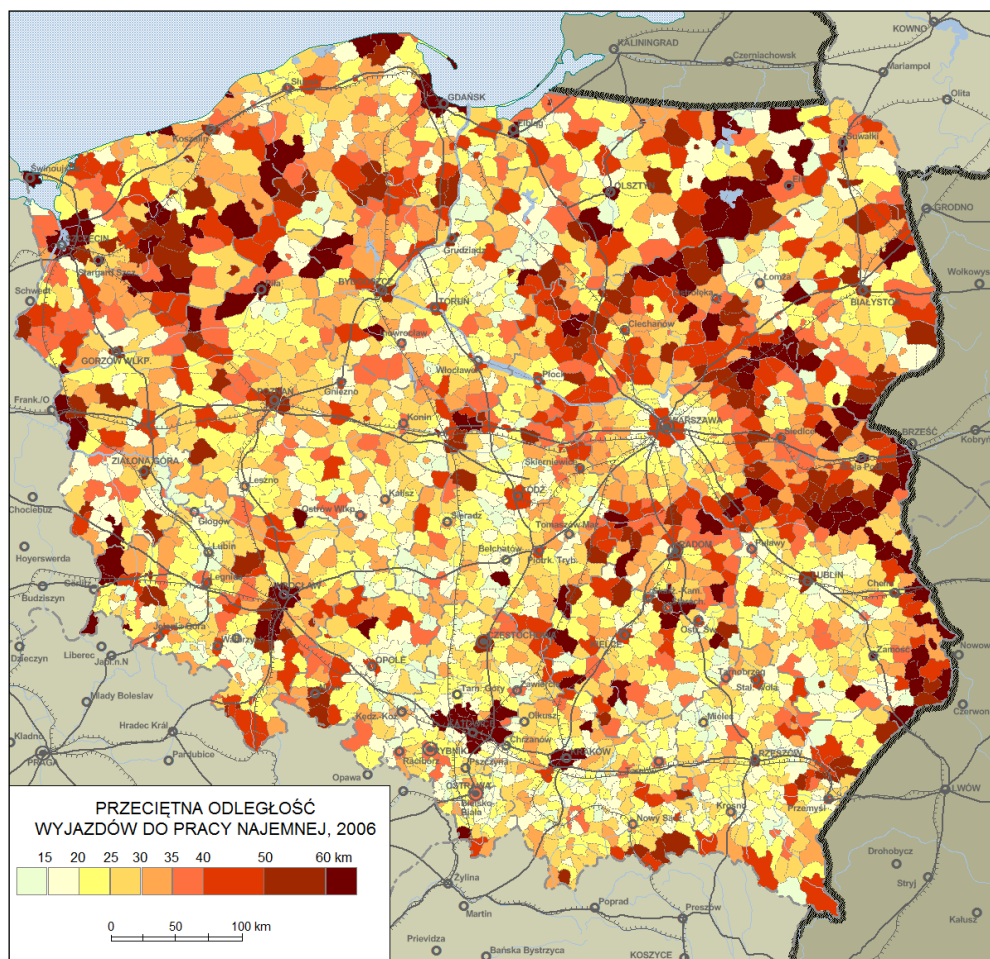
¹² Kruszka K. (red.), 2010, *Dojazdy do pracy w Polsce. Terytorialna identyfikacja przepływów ludności związanych z zatrudnieniem*, Ośrodek Statystyki Miast Urzędu Statystycznego w Poznaniu. Opracowanie dostępne pod adresem:

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/poznan/ASSETS_dojazdy_do_pracy_w_polsce_2010.pdf.

¹³ GUS, 2011, *Dojazdy do pracy w Polsce na podstawie BAEL*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Rynku Pracy (materiał na konferencję prasową w dniu 22 grudnia 2011 r.). Opracowanie dostępne pod adresem: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pw_dojazdy_do_pracy_w_2010_r_na_podstawie_BAEL.pdf.

¹⁴ Ocenę wiarygodności, prawidłowości przestrzenno-funkcjonalne oraz możliwości zastosowania tych danych do potrzeb monitoringu rozwoju społeczno-gospodarczego przedstawiono w artykule: Śleszyński P., 2012, *Kierunki dojazdów do pracy*, *Wiadomości Statystyczne*, 11, s. 59-75.

Aby zobrazować zróżnicowania przestrzenne związane z pokonywaniem odległości, na zamieszczonej poniżej mapie przedstawiono odpowiedni szacunek. W tym celu wykorzystano wspomniane dane macierzowe za 2006 r. dotyczące wyłącznie pracy najemnej. Mapa ujawnia, że w przypadku obszarów peryferyjnych dojazdy w jedną stronę przekraczają często średnio 40-50 km (w linii prostej).



Ryc. 1. Przeciętna odległość (w linii prostej) wyjazdów do pracy najemnej w 2006 r.

Źródło: Śleszyński P., 2012, *Kierunki dojazdów do pracy*, Wiadomości Statystyczne, 11, s. 59-75.

Uzupełnieniem powyższych obliczeń może być szacunek strat czasowych, potrzebnych na dojazdy do pracy. Biorąc pod uwagę dane BAEL za 2010 r. dotyczące wszystkich dojazdów, dokonując dość zgrubnych obliczeń, otrzymujemy wartość około 1950 mln osobogodzin rocznie. Gdyby z tego wyłączyć akceptowalny czas dojazdu w wysokości 30 minut w jedną stronę, otrzymujemy wartość około 610 mln osobogodzin rocznie. Mnożąc te dane przez ekwiwalent finansowy czasu w wysokości 13,8 zł (przeciętne wynagrodzenie netto w przeliczeniu na 1 umowną godzinę w 2010 r.), daje to równowartość 8,4 mld zł.

Warszawa, 29 października 2013 r.