

*Tomasz Komornicki**, *Przemysław Śleszyński**

STRUKTURA FUNKCJONALNA GMIN A POSTĘPY W PRACACH PLANISTYCZNYCH (2004–2006)

Artykuł prezentuje część wyników badań przedstawionych w *Raporcie o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2006 r.*, wykonanego w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Ładu Przestrzennego i Architektury Ministerstwa Budownictwa jesienią 2007 roku. W tym miejscu uwaga została skoncentrowana na analizie pokrycia planami miejscowymi oraz zmian przeznaczenia gruntów rolnych na nierolnicze w latach 2004–2006. W badaniach wykorzystano podział na kategorie (typy) funkcjonalne gmin, wyznaczone na podstawie przesłanek wynikających ze struktury administracyjno-osadniczej, przebiegu korytarzy transportowych oraz rodzaju i intensywności użytkowania.

Od 2006 r. w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN wykonywane są coroczne *Raporty o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach*. Powstają one na bazie badania statystycznego GUS, zamawianego i nadzorowanego przez resort odpowiedzialny za gospodarkę przestrzenną (prace te zostały wcześniej zainicjowane przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa; zob. Anusz 2003). Dotychczas powstały trzy opracowania, bazujące na danych za 2004, 2005 i 2006 rok (są one dostępne na stronach dawnego Ministerstwa Budownictwa, <http://www.mb.gov.pl/>). Wyniki tych prac były prezentowane również na łamach kwartalnika „Studia Regionalne i Lokalne” (Śleszyński 2006), systematycznie są też publikowane w branżowym miesięczniku „Urbanista”. Na podstawie *Raportu* za 2006 r. przygotowano również tom serii „Prace Geograficzne” w wydawnictwach Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (Śleszyński et al. 2007).

W niniejszym artykule przedstawiono zmodyfikowany do celów wydawniczych fragment ostatniego *Raportu*, bazującego na najnowszych dostępnych danych za 2006 r., wraz z analizą dynamiki zmian w latach 2004–2006 (podstawowe wskaźniki dotyczące sytuacji planistycznej zaprezentowano w innej pozycji: Śleszyński 2007a). W opracowaniu tym w jednym z rozdziałów skoncentrowano się na badaniach pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i tempa zmian przeznaczenia gruntów według kategorii (typów) funkcjonalnych gmin. W poprzednich opracowaniach zauważono bowiem, że tempo to w odniesieniu do obszarów o różnej specyfice funkcjonalnej wykazuje niepożądane właściwości. Polegało to najogólniej na braku powiązania intensywności

* Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

użytkowania terenu z uporządkowaniem sytuacji planistycznej. Gminy szybko przekształcane charakteryzowało najniższe pokrycie planami miejscowymi, co jest sytuacją odwrotną od spodziewanej. Dysponowanie danymi za trzy lata umożliwia śledzenie postępujących zmian.

Celem analizy dla typów funkcjonalnych była zatem próba uchwycenia ewentualnych zależności pomiędzy stanem zaawansowania prac planistycznych i aktualną presją inwestycyjną a funkcją, jaką dany obszar pełni w przestrzeni społeczno-ekonomicznej Polski. Innymi słowy, analiza taka pozwala na wyciągnięcie dodatkowych wniosków merytorycznych, mających walor wyjaśniający. Pomagają one odpowiedzieć na pytania:

1. Czy pełnienie określonych funkcji społeczno-gospodarczych może przyspieszać lub opóźniać proces opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i tym samym pośrednio, czy możliwe jest uzupełnienie listy czynników determinujących zaawansowanie prac planistycznych (z podziałem na stymulanty i destymulanty)?
2. Czy określone obecne funkcje społeczno-gospodarcze mają wpływ na skalę presji inwestycyjnej na grunty (wyrażoną w poziomie planowanych zmian przeznaczenia gruntów, czyli głównie odrolnień) oraz na liczbę samych inwestycji na terenach nieobjętych planami miejscowymi (wyrażoną w liczbie wniosków o ustalenie warunków zabudowy)?
3. Czy proces prowadzenia prac planistycznych w poszczególnych typach gmin uznać można za poprawny z punktu widzenia celów planowania przestrzennego i rozwoju jednostek samorządowych (przykładowo, czy ruch inwestycyjny jest obserwowany na terenach pokrytych planami miejscowymi)?

Aby uzyskać odpowiedź na te pytania, konieczne było przyjęcie odpowiednich założeń metodycznych, mających związek zarówno ze specyfiką materiału statystycznego, jak i zróżnicowaniem funkcjonalnym przestrzeni kraju. Po pierwsze, zastosowano najdokładniejszy możliwy podział przestrzenny na gminy (bez wydzielenia miast i obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich). Drugim podstawowym problemem nie tylko metodycznym, lecz także metodologicznym, stało się wydzielenie kategorii (typów) obszarów, różniących się pod względem funkcjonalnym, co opisano w kolejnym podrozdziale.

Wydzielenie kategorii (typów) obszarów funkcjonalnych

Nadrzędnymi założeniami przeprowadzonej klasyfikacji było:

1. odniesienie do funkcji obecnie pełnionych przez dane jednostki (a nie do funkcji historycznych lub planowanych);
2. rozłączność zbiorów i związane z tym przyjęcie hierarchii funkcji (jedna gmina mogła należeć tylko do jednej kategorii funkcjonalnej);
3. domniemanie (hipoteza) istnienia specyfiki w odniesieniu do stanu zaawansowania prac planistycznych i/lub presji inwestycyjnej.

Zaproponowany sposób podziału przestrzeni kraju na kategorie funkcjonalne opierał się z kolei na dwóch następujących przesłankach:

1. szkielet struktury funkcjonalnej kraju tworzy sieć ośrodków administracyjno-osadniczych znajdujących się na różnych szczeblach hierarchicznych, powiązanych ze sobą korytarzami transportowymi;
2. pozostałe obszary pełnią funkcję uzupełniającą i składają się na nie różne kategorie gmin, które można wydzielić na podstawie specyfiki użytkowania i intensywności zagospodarowania.

Przesłanki te są dosyć oczywiste z punktu widzenia właściwości struktury przestrzennej oraz zagospodarowania przestrzennego w zasadzie dowolnego obszaru i nie wymagają szczegółowego uzasadnienia.

Podział na kategorie przedstawiono w tabeli 1. Umieszczono w niej nazwę kategorii, jej skrótowe oznaczenie (kod wykorzystywany w dalszym tekście) oraz podstawę delimitacji (wartości brzegowe wskaźników i/lub odniesienie do innych opracowań i pozycji literatury).

Ponieważ, jak wspomniano, każda gmina może należeć tylko do jednego typu funkcjonalnego, konieczne było przyjęcie hierarchii funkcji, aby gminy spełniające kryteria dwóch typów przypisać typowi o wyższej pozycji. Przyjęta hierarchia odpowiada kolejności umieszczenia typów w tabeli 1. Najwyższe pozycje przypisano typom z założenia wielofunkcyjnym, a więc metropoliom (z podziałem na ich obszary rdzeniowe i strefy zewnętrzne) oraz ośrodkom drugiego rzędu (miasta na prawach powiatu, także z wydzielonym rdzeniem i strefą zewnętrzną; odpowiednio 40 i 207 jednostek). Za polifunkcyjne uznano także ośrodki powiatowe. W ich przypadku dokonano jednak podziału na te, które odgrywają szczególnie ważną rolę w systemie transportowym (funkcja komunikacyjna; MK; 77 jednostek), są istotnymi centrami turystycznymi (funkcja turystyczna; MT; 33 jednostki) i na pozostałe (w 99% z rozwiniętą funkcją przemysłową; 116 jednostek).

Tab. 1. Podstawa delimitacji kategorii (typów) funkcjonalnych gmin

Kod	Nazwa kategorii (typu)	Sposób delimitacji
DR	rdzenie obszarów metropolitalnych (tzw. MEGA's)	według delimitacji ESPON 1.4.3 (P. Korcelli i P. Śleszyński w 2006 r., przedstawione m.in. w pracy Śleszyński 2007b)
DP	strefy zewnętrzne obszarów metropolitalnych	jw.
GR	rdzenie innych miast powiatowych grodzkich	jw.
GP	strefy zewnętrzne innych miast powiatowych grodzkich	jw.
M	miasta powiatowe bez wyraźnej specjalizacji funkcjonalnej, na ogół z rozwiniętymi funkcjami przemysłowymi, czasem z funkcjami przyrodniczymi i rolniczymi	pozostałe miasta powiatowe
MK	miasta powiatowe z rozwiniętą funkcją komunikacyjną	spełnienie warunków dla typów K1 lub K2 w miastach powiatowych

MT	miasta powiatowe z rozwiniętą funkcją turystyczną	spełnienie warunków dla typu T w miastach powiatowych
K1	korytarze transportowe z intensywnym użytkowaniem (przemysł, turystyka)	według zmodyfikowanej (zob. tekst) delimitacji T. Komornickiego z 2006 r. (zob. w pracy Śleszyński et al. 2007) plus warunki delimitacji typów P i T
K2	korytarze transportowe z ekstensywnym użytkowaniem (w tym rolnictwo i ochrona przyrody)	według zmodyfikowanej (zob. tekst) delimitacji T. Komornickiego z 2006 r. (zob. w pracy Śleszyński et al. 2007)
P	gminy o rozwiniętej funkcji przemysłowej, niebędące stolicami powiatów	1 z 3 warunków: 1) zatrudnienie w przemyśle >35% pracujących; 2) zatrudnienie w przemyśle >10 osób na 1 km ² ; 3) rejony wydobywania surowców
T	gminy o rozwiniętej funkcji turystycznej	2 z 2 warunków: 1) miejsca noclegowe na 100 mieszkańców >2; 2) udzielone noclegi na 100 mieszkańców >1
TP	gminy o rozwiniętych funkcjach przemysłowych i turystycznych	jednoczesne spełnienie warunków typów P i T
R	gminy o rozwiniętej funkcji rolniczej	3 z 4 warunków: 1) powierzchnia użytków rolnych >50% lub sadów >2%; 2) zatrudnienie w rolnictwie >40%; 3) gospodarstwa produkujące na rynek >40%; 4) intensywna obsada hodowlana jak w <i>Raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju z 2005 r.</i> (zob. w pracy Węclawowicz et al. 2006)
RE	gminy o rozwiniętej funkcji rolniczej wraz z obszarami cennymi przyrodniczo	jednoczesne spełnienie warunków typów R i E
E	gminy z obszarami cennymi przyrodniczo	1 z 3 warunków: 1) lesistość >50%; 2) obszary chronione >50%; 3) obszary ściśle chronione (rezerваты i parki narodowe) >10%
I	inne gminy	pozostałe gminy bez wyraźnej specjalizacji funkcjonalnej

Po wydzieleniu obszarów wielofunkcyjnych, będących głównymi ogniwami struktury przestrzennej kraju, za kluczową uznano funkcję komunikacyjną, z podziałem na obszary, na których towarzyszy jej intensywne użytkowanie innego rodzaju (przemysł i turystyka; K1) oraz gdzie elementy liniowe (głównie infrastruktura drogowa) przebiegają przez tereny wykorzystywane ekstensywnie (rolnicze, chronione; K2). Wydzielenie terenów komunikacyjnych oparto częściowo na delimitacji korytarzy transportowych z wcześniejszego opracowania (Śleszyński et al. 2007). Dokonano tu jednak kilku znaczących modyfikacji. Za warunek konieczny uwzględnienia określonego korytarza drogowego uznano, oprócz umieszczenia go w planach inwestycyjnych, aktualną wielkość ruchu drogowego (przede wszystkim samochodów ciężarowych, według badań z 2005 roku: *Ruch drogowy 2005, 2006*). Tym samym usunięto niektóre korytarze nawiązujące do planowanych dróg ekspresowych, wzdłuż których nie notuje się obecnie znaczącego ruchu kołowego. Jednocześnie dodano kilka odcinków, które nie znajdują się aktualnie w planach inwestycyjnych, ale są bardzo obciążone ru-

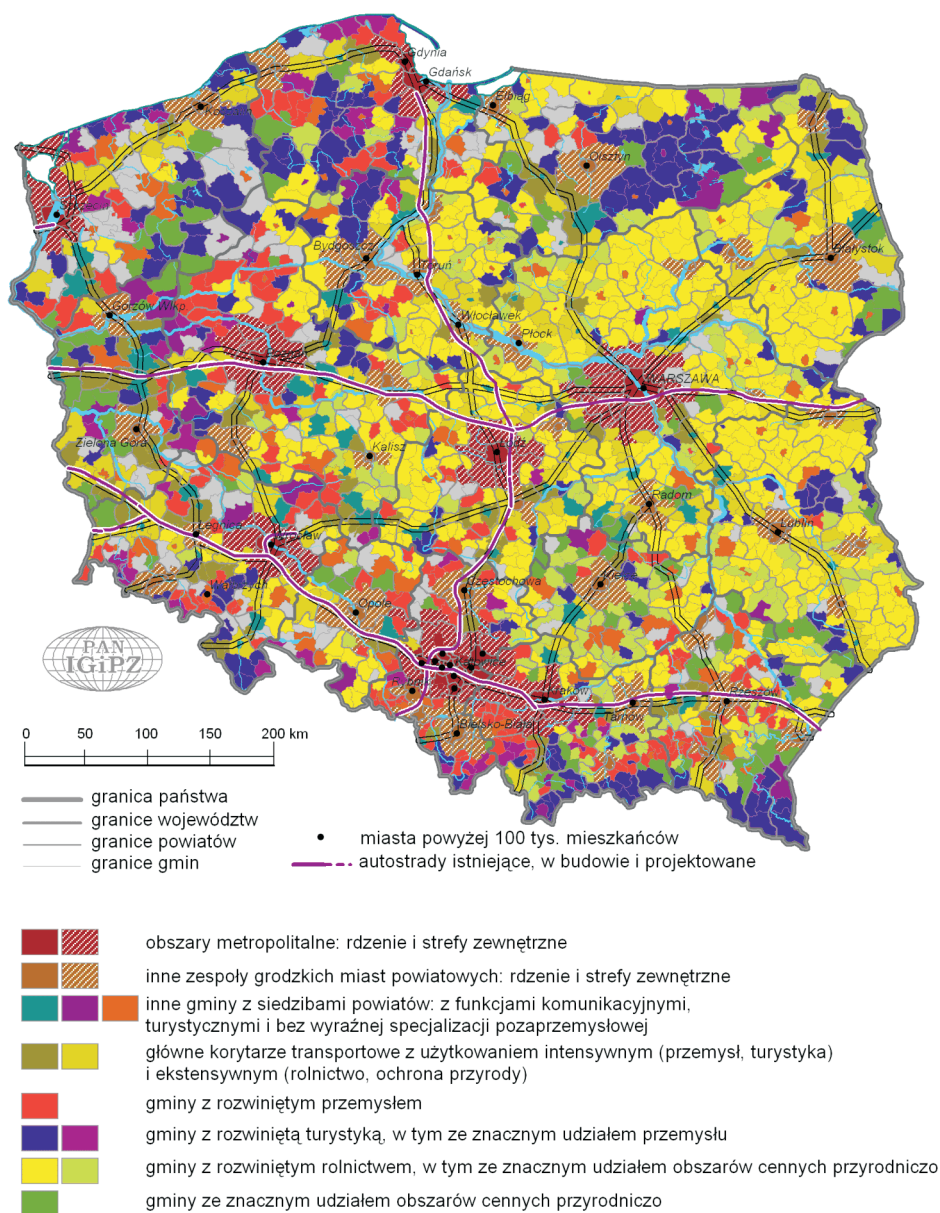
chem (np. południowa obwodnica Warszawy dla ruchu ciężkiego; droga krajowa nr 50). Ponadto jako gminy o funkcji komunikacyjnej potraktowano jednostki, w których położone są przejścia graniczne o dużym natężeniu ruchu, lotniska z ruchem pasażerskim (jeżeli znajdują się one poza obszarami metropolitalnymi) i węzły kolejowe (jeżeli zlokalizowane są w miastach niebędących ośrodkami powiatowymi). Celem wymienionych zabiegów było podtrzymanie zasady, że przedmiotem analizy są funkcje obecne (stan na 2005–2006), a nie przewidywane. Gminy zaliczone do typów K1 (119 jednostek) i K2 (207 jednostek) koncentrują zatem ważne funkcje komunikacyjne, nie będąc jednocześnie elementami podstawowego wielofunkcyjnego systemu miejskiego.

Jako następne w hierarchii jednostek samorządowych przyjęto kolejno funkcje: przemysłową, turystyczną i turystyczno-przemysłową. Odpowiadające im typy (P, T i TP) skupiają gminy mające szczególne znaczenie w wymienionych branżach i jednocześnie położone poza główną tkanką systemu osadniczego (metropolie, duże ośrodki i miasta powiatowe) oraz poza korytarzami transportowymi.

Typy R i RE reprezentujące gminy o funkcjach rolniczych (pełniące jednocześnie funkcje w systemie ochrony przyrody lub nie) stanowią te jednostki, w których wymienionym formom gospodarowania nie towarzyszą znaczące funkcje transportowe, przemysłowe i turystyczne. Listę zamykają typy E (z obszarami cennymi przyrodniczo; 97 jednostek) oraz I (pozostałe gminy bez wyraźnych funkcji; 130 jednostek). Umieszczenie gmin o istotnych funkcjach ekologicznych na końcu hierarchii nie oznacza deprecjacji ich znaczenia. Uznano jednak, że trudno jest przewidywać, aby funkcja ochrony przyrody stała się dominująca na terenach, gdzie już obecnie kluczowe znaczenie mają inne funkcje społeczno-gospodarcze. Ponadto celem przygotowanej klasyfikacji było oddanie stanu faktycznego w zakresie specjalizacji funkcjonalnej jednostek, a nie określanie ich funkcji pożądaných.

Rezultat przeprowadzonej klasyfikacji pokazano na mapie (ryc. 1). Układ geograficzny poszczególnych kategorii jest na terenie Polski silnie zróżnicowany, o czym należy pamiętać przy interpretacji wyników. Południowa Polska stanowi dość zwarty obszar o charakterze polifunkcyjnym, gdzie położonym blisko siebie trzem metropoliom (w przypadku Górnego Śląska i Krakowa dochodzi do styku stref zewnętrznych) i kilku innym dużym ośrodkom towarzyszą jednostki o rozwiniętych funkcjach przemysłowych oraz turystycznych (strefa pogranicza z Czechami i Słowacją). Różnorodne, choć inne funkcje pełnią także tereny zachodniej i północnej Polski. Koncentrują się tam gminy turystyczne oraz te z obszarami cennymi przyrodniczo. Wschodnia i centralna część kraju skupia większość gmin rolniczych otaczających wielofunkcyjne „wyspy” (jakimi są metropolie Warszawy i Łodzi oraz ośrodki Białegostoku, Lublina, Kielc i Radomia), a także łączące je korytarze transportowe.

Celem łatwiejszej interpretacji uzyskanych wskaźników zdecydowano się dodatkowo na wydzielenie grup pomocniczych skupiających obszary o różnych funkcjach. Zbiory nie musiały być w tym wypadku rozłączne. Funkcją dokonanych wydzielen była zatem np. możliwość określenia stanu zaawansowania prac



Ryc. 1. Podział kraju na kategorie funkcjonalne gmin

Źródło: opracowanie autorskie P. Śleszyński i T. Komornicki.

planistycznych w gminach turystycznych (niezależnie od tego, czy spełniały one kryteria funkcji turystycznej, turystyczno-przemysłowej, czy też były miastami powiatowymi z funkcją turystyczną). Podstawowe wskaźniki dotyczące pokrycia

Tab. 2. Podstawowa charakterystyka kategorii (typów) funkcjonalnych gmin (2006)

Kategoria	Liczba gmin		Powierzchnia		Pow. użytków rolnych		Ludność	
	ogółem	procent	tys. ha	procent	tys. ha	procent	ogółem (tys.)	procent
Grupowanie podstawowe								
DR	32	1,3	395,2	1,3	120,8	0,7	7 913,3	20,7
DP	215	8,7	1 986,1	6,4	1 078,5	5,9	3 679,6	9,6
GR	40	1,6	311,5	1,0	115,5	0,6	5 115,2	13,4
GP	207	8,4	2 364,2	7,6	1 287,9	7,1	2 430,4	6,4
M	116	4,7	1 124,0	3,6	642,3	3,5	3 296,3	8,6
MK	77	3,1	777,7	2,5	474,8	2,6	2 344,1	6,1
MT	33	1,3	560,4	1,8	251,2	1,4	846,4	2,2
K1	119	4,8	1 478,5	4,7	783,4	4,3	1 146,0	3,0
K2	207	8,4	3 032,9	9,7	2 017,2	11,1	1 513,9	4,0
P	206	8,3	2 124,5	6,8	1 141,9	6,3	1 917,0	5,0
T	211	8,5	3 494,7	11,2	1 523,9	8,4	1 423,6	3,7
TP	46	1,9	652,5	2,1	310,7	1,7	414,6	1,1
R	563	22,7	7 054,4	22,6	5 168,1	28,4	3 358,7	8,8
RE	179	7,2	2 241,5	7,2	1 425,7	7,8	1 126,5	3,0
E	97	3,9	1 677,4	5,4	679,7	3,7	667,3	1,7
I	130	5,2	1 993,0	6,4	1 186,5	6,5	981,0	2,6
POLSKA	2 478	100,0	31 268,5	100,0	18 208,4	100,0	38 173,8	100,0
Grupowanie pomocnicze								
DR + DP	247	10,0	2 381,3	7,6	1 199,4	6,6	11 592,8	30,4
GR + GP	247	10,0	2 675,7	8,6	1 403,4	7,7	7 545,6	19,8
M + MK + MT	226	9,1	2 462,2	7,9	1 368,3	7,5	6 486,9	17,0
D + G + M	720	29,1	7 519,2	24,0	3 971,1	21,8	25 625,3	67,1
K1 + K2 + MK	403	16,3	5 289,1	16,9	3 275,5	18,0	5 004,0	13,1
P + M + TP	368	14,9	3 900,9	12,5	2 094,9	11,5	5 627,9	14,7
T + MT + TP	290	11,7	4 707,6	15,1	2 085,8	11,5	2 684,5	7,0
R + RE	742	29,9	9 295,9	29,7	6 593,8	36,2	4 485,2	11,7

planami, odrolnienia i decyzji o warunkach zabudowy (przedstawione w tabelach 3 i 4) obliczono zatem dodatkowo dla:

- metropolii wraz z zapleczem (kategorie DR + DP);
- dużych ośrodków wraz z zapleczem (kategorie GR + GP);
- miast powiatowych (niezależnie od wydzielonej funkcji; kategorie M + MK + MT);
- podstawowej tkanki osadniczej (wszystkie powyższe kategorie, czyli: DR + DP + GR + GP + M + MK + MT);
- terenów poza metropoliami i dużymi miastami o funkcjach komunikacyjnych (kategorie K1 + K2 + MK);
- terenów poza metropoliami i dużymi miastami o funkcjach przemysłowych (kategorie P + M + TP);
- terenów poza metropoliami i dużymi miastami o funkcjach turystycznych (kategorie T + MT + TP);
- terenów poza metropoliami i dużymi miastami o funkcjach rolniczych (kategorie R + RE).

Spośród wydzielonych kategorii gmin najczęściej, bo aż 563 gminy (blisko 23%), zaliczono do grupy R (gminy o rozwiniętej funkcji rolniczej; zob. tabela 2). One też zajmowały największą powierzchnię (22,6% powierzchni kraju) i skupiały najczęściej użytków rolnych (ponad 28%). Jednocześnie jednak mieszkało w nich zaledwie niecałe 9% ludności kraju. Z kolei 32 gminy stanowiące rdzenie obszarów metropolitalnych (kategoria DR) skupiały ponad 1/5 mieszkańców Polski, zajmując jedynie 1,3% jej powierzchni.

Spośród wyodrębnionych grup pomocniczych na uwagę zasługuje kategoria podstawowej tkanki osadniczej (metropolie i duże miasta z zapleczami oraz ośrodki powiatowe), która obejmując 720 gmin, skupia na terenie 24% powierzchni kraju aż 76% jego ludności. W gminach zaliczonych do grupy o funkcjach rolniczych (kategorie R i RE) skoncentrowanych jest natomiast 36% wszystkich użytków rolnych.

Plany miejscowe obowiązujące i w trakcie sporządzania

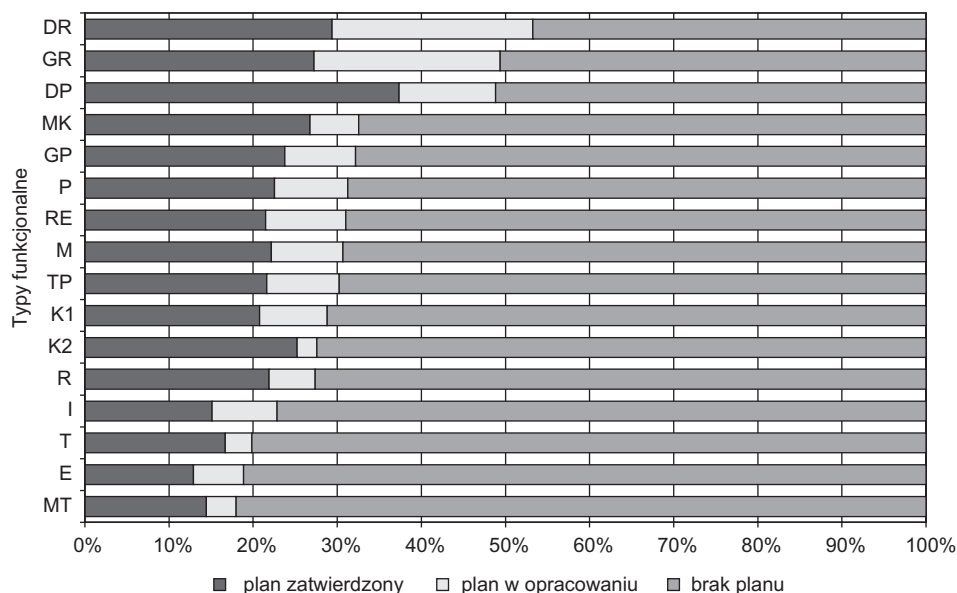
Analizie poddano dane o powierzchni terenów pokrytych planami oraz planami w opracowaniu w trzech kolejnych przekrojach czasowych (2004, 2005, 2006). Powierzchnię tę odniesiono do ogółu powierzchni gmin zgrupowanych w określonej kategorii funkcjonalnej lub w „grupie pomocniczej”. Dodatkowo obliczono dynamikę wzrostu powierzchni objętej obowiązującymi planami, odnosząc sytuację z roku 2006 do tej z 2004 i 2005. Ocena wskaźników dotyczących dynamiki musi jednak pozostać ostrożna, gdyż w niektórych konkretnych przypadkach zmniejszyło się pokrycie planami. Wiąże się to z sytuacjami, gdy obowiązujące plany unieważniano, a jednocześnie obszary nimi objęte pozostawały w opracowaniu. Spośród wydzielonych kategorii funkcjonalnych sytuację taką zaobserwowano jedynie w gminach o funkcji turystycznej (T). Pomijając powyższe uwagi, można przyjąć, że wskaźnik aktualnego pokrycia jest w większym

Tab. 3. Plany obowiązujące i projektowane według kategorii funkcjonalnych gmin

Kategoria (skrót literowy jak w tabeli 1)	Powierzchnia objęta planami zatwierdzonymi (procent)			Przyrost powierzchni w 2006 roku			Powierzchnia objęta planami w trakcie opracowania (procent)			Powierzchnia objęta planami zatwierdzonymi i w opracowaniu (procent)		
	2004	2005	2006	2004=100	2005=100	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Grupowanie podstawowe												
DR	19,5	21,7	29,4	150,4	135,4	23,9	26,0	22,4	23,9	45,5	44,1	53,2
DP	26,4	32,7	37,4	141,3	114,3	11,5	22,2	15,0	11,5	48,6	47,7	48,8
GR	16,7	24,1	27,2	163,3	113,2	22,1	20,0	20,6	22,1	36,6	44,7	49,4
GP	14,1	17,7	23,8	168,1	134,0	8,4	14,8	12,6	8,4	29,0	30,4	32,2
M	16,9	17,9	22,2	130,9	123,9	8,5	15,5	10,1	8,5	32,4	28,0	30,7
MK	17,5	24,3	26,7	152,7	110,0	5,8	8,4	7,6	5,8	25,9	31,9	32,5
MT	13,5	14,0	14,4	107,2	103,2	3,5	6,2	3,3	3,5	19,6	17,3	18,0
K1	18,5	19,6	20,7	111,9	105,7	8,0	11,3	7,4	8,0	29,8	27,0	28,8
K2	22,3	22,8	25,2	113,1	110,5	2,4	8,0	4,8	2,4	30,3	27,7	27,6
P	18,6	20,9	22,5	120,9	107,8	8,7	14,1	10,0	8,7	32,8	31,0	31,3
T	15,2	18,9	16,7	109,9	88,1	3,2	8,8	5,6	3,2	24,0	24,6	19,8
TP	12,5	19,6	21,6	173,5	110,1	8,6	17,3	10,2	8,6	29,8	29,9	30,2
R	18,7	20,1	21,9	117,3	108,9	5,5	10,4	7,7	5,5	29,1	27,8	27,4
RE	16,1	18,2	21,5	133,2	118,0	9,5	12,8	10,9	9,5	28,9	29,1	31,0
E	7,1	9,5	12,9	181,9	136,3	5,9	11,4	8,0	5,9	18,5	17,5	18,9
I	12,9	14,0	15,1	117,6	108,0	7,7	12,5	8,4	7,7	25,4	22,4	22,8
POLSKA	17,3	19,8	21,9	127,0	111,0	6,9	12,2	8,8	6,9	29,5	28,6	28,8
Grupowanie pomocnicze												
DR + DP	25,3	30,9	36,0	142,5	116,7	13,5	22,8	16,2	13,5	48,1	47,1	49,6
GR + GP	14,4	18,5	24,2	167,5	130,9	10,0	15,4	13,5	10,0	29,9	32,0	34,2
M + MK + MT	16,3	19,0	21,8	133,8	114,8	6,5	11,1	7,8	6,5	27,4	26,8	28,4
D + G + M	18,5	22,6	27,2	146,9	120,3	10,0	16,4	12,5	10,0	34,8	35,1	37,1
K1 + K2 + MK	20,5	22,2	24,2	117,7	109,2	4,5	8,9	6,0	4,5	29,5	28,1	28,6
P + M + TP	17,1	19,8	22,3	130,2	112,4	8,6	15,1	10,1	8,6	32,2	29,9	30,9
T + MT + TP	14,6	18,4	17,1	117,1	92,7	4,0	9,6	6,0	4,0	24,2	24,4	21,1
R + RE	18,0	19,6	21,8	120,7	110,9	6,5	11,0	8,5	6,5	29,0	28,1	28,2

stopniu odzwierciedleniem ogólnej aktywności w zakresie uchwalania planów. O tendencji bieżącej świadczy wskaźnik dynamiki i ewentualnie odsetek planów będących w opracowaniu. Jednak ten ostatni także należy traktować z rezerwą, gdyż część opracowywanych planów dotyczy terenów, które aktualnie posiadają już ten dokument. Tym samym suma powierzchni objętej dokumentami obowiązującymi i opracowywanymi jest po części przeszacowana.

Spośród wszystkich kategorii funkcjonalnych najwyższym stopniem pokrycia planami miejscowymi w roku 2006 charakteryzowała się grupa DP (37,4%; zob. tabela 3 i ryc. 2), a więc strefy zewnętrzne metropolii. Jednocześnie jednak w ich przypadku nastąpiło wyraźne zmniejszenie dynamiki procesów planistycznych (zmniejszała się relatywna powierzchnia planów w opracowaniu). Inna sytuacja panowała w obszarach rdzeniowych (DR), gdzie aktualne pokrycie jest nieco mniejsze (29,4%), ale znacznie wolniej maleje odsetek terenów, dla których dokument jest przygotowywany (nadal blisko 24%). W efekcie łączny wskaźnik pokrycia (plany obowiązujące i przygotowywane) jest tam najwyższy spośród wszystkich wydzielonych kategorii i jest to jedyny przypadek, gdzie przekracza on 50% powierzchni. Można też przyjąć, że różnice w stanie zaawansowania prac planistycznych pomiędzy rdzeniami i strefą podmiejską wyraźnie maleją.



Ryc. 2. Pokrycie planami obowiązującymi i znajdującymi się w opracowaniu w 2006 r.

Całkowicie inny jest obraz sytuacji w pozostałych dużych i średnich ośrodkach (miasta na prawach powiatu). Odwrotnie niż w metropoliach, lepszy stopień pokrycia planami miejscowymi występuje tam w obszarach rdzeniowych (27%) niż w strefie zewnętrznej (24%). Co więcej, w obszarach rdzeniowych utrzymuje się duży odsetek terenów objętych dokumentami w opracowaniu, podczas gdy

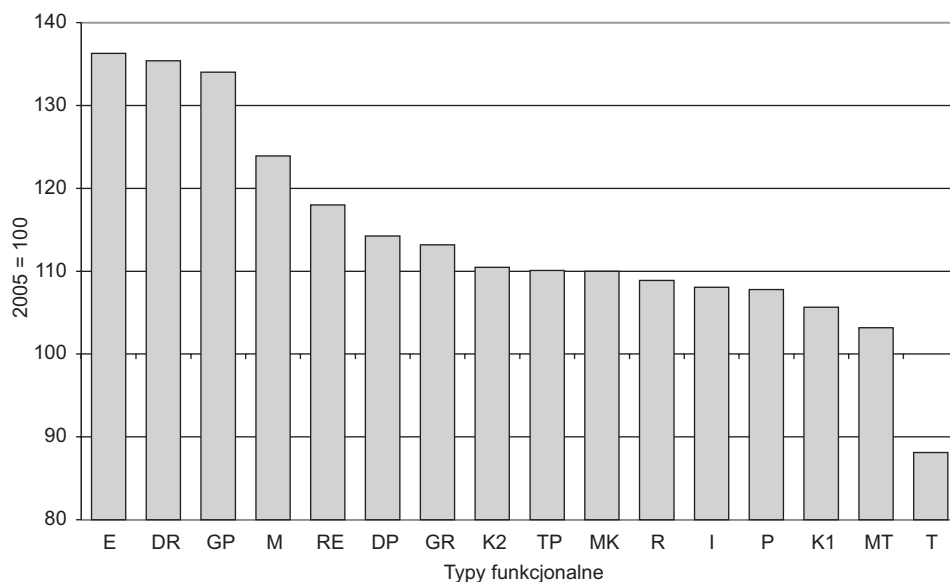
na terenach podmiejskich uległ on zmniejszeniu. Najwyraźniej wiele planów zostało tam ukończonych w roku 2006 (rok wcześniej różnica w stopniu pokrycia była zauważalnie większa). Można stwierdzić, że wykonywanie planów dla stref zewnętrznych dużych i średnich ośrodków było opóźnione w czasie, a obecnie ulega pewnemu wyhamowaniu. W efekcie wskaźnik łącznego pokrycia (plany obowiązujące i przygotowywane) w samych miastach upodobił się do tego notowanego w obszarach metropolitalnych (wynosi blisko 50%), a w strefach podmiejskich pozostał niższy o blisko 20 punktów procentowych.

Ośrodki powiatowe odznaczają się już generalnie niższym pokryciem pracami planistycznymi (względem metropolii oraz miast dużych i średnich; średnio 21,8%), przy czym nieco wyższe jest ono w gminach zaliczonych do kategorii MK (z funkcjami komunikacyjnymi), a zauważalnie niższe w jednostkach o funkcjach turystycznych (MT). Powierzchnia objęta opracowaniem maleje we wszystkich trzech kategoriach jednostek powiatowych. Szczególnie słabą dynamikę (przy małym pokryciu wyjściowym) obserwujemy w przypadku niewielkiego zbioru gmin z ośrodkiem powiatowym i funkcjami turystycznymi (MT). Łącznie w obrębie podstawowego systemu osadniczego (kategorie z grup D, G i M) w roku 2006 pokrycie planami miejscowymi przekroczyło 27%, a przy uwzględnieniu dokumentów opracowywanych – 37%. Zmiany zachodzące na tym obszarze, kluczowym z punktu widzenia gospodarki, należy ocenić pozytywnie, gdyż ze względu na jego polifunkcyjny charakter to właśnie tam skumulowane są największe braki w pracach planistycznych. Jednocześnie jednak strefy zewnętrzne metropolii, a zwłaszcza ośrodków dużych i średnich, cechuje utrzymujący się niedobór pokrycia planistycznego.

Pokrycie planami w jednostkach o funkcjach komunikacyjnych (K1 i K2) oraz przemysłowych (P) i turystyczno-przemysłowych (TP) oscyluje obecnie w przedziale 20–25% (a łącznie z dokumentami w opracowaniu 28–32%), nawiązując tym samym do wartości notowanych średnio w kraju. Jednocześnie dynamika zmian w okresie 2004–2006 jest dla wymienionych kategorii niewielka, a powierzchnia planów aktualnie opracowywanych spada. Może to być spowodowane faktem, że w jednostkach tych funkcje komunikacyjne i przemysłowe skupiają się na pewnej tylko części obszaru. Tam też występuje zwiększone zapotrzebowanie na prace planistyczne. Gdy są one relatywnie zaawansowane, następuje spowolnienie dalszych działań.

Specyficzną sytuację odnotowano w gminach o funkcji turystycznej (T). Pokrycie gotowymi i zatwierdzonymi dokumentami jest tam wyraźnie niskie (w 2006 roku – 16,7%) i co więcej, nie wykazuje żadnej dynamiki wzrostu, a nawet nieznacznie maleje (względem roku 2005). Zmniejszenie się powierzchni jest spowodowane unieważnieniem obowiązujących planów w kilku dużych gminach (przede wszystkim w gminie Iława – 43 tys. ha, oraz gminie Borne-Sulinowo). Trudniejszy do interpretacji pozostaje sam wyjściowo niski stopień pokrycia planami oraz malejąca powierzchnia dokumentów w opracowaniu. W niektórych wypadkach przyczyn szukać można w wysokiej lesistości części gmin turystycznych (lasy państwowe często z założenia nie są obejmowane planami miejscowy-

mi). Innym wytłumaczeniem jest brak zainteresowania opracowywaniem planów na terenach o dużej presji na grunty ze strony prywatnych drobnych inwestorów (małe firmy, osoby fizyczne, w tym właściciele drugich domów). Wskazuje na to m.in. podobnie zła sytuacja występująca na terenie ośrodków powiatowych z funkcją turystyczną, gdzie z pewnością nie znajdziemy dużych kompleksów leśnych. Kategoria ta zajmuje ostatnią pozycję w rankingu (ryc. 3) z zaledwie 18-procentowym udziałem powierzchni gmin objętych planami obowiązującymi lub będącymi w opracowaniu. Łącznie na wszystkich obszarach o funkcjach turystycznych (T + MT + TP) pokrycie to sięga zaledwie 21,1%.



Ryc. 3. Dynamika przyrostu pokrycia obowiązującymi planami miejscowymi 2005–2006 (2005 = 100)

Obszary o dominujących funkcjach rolniczych (R) lub rolniczo-ekologicznych (RE) odznaczają się stosunkowo (względem potrzeb) wysokim pokryciem planistycznym (blisko 22% i około 30% wraz z dokumentami w opracowaniu). Jest to spowodowane uchwalaniem przez niektóre gminy wiejskie wschodniej i południowej Polski planów obejmujących całe ich terytoria. Jednocześnie jednak pokrycie planami na terenach rolniczych nadal sukcesywnie wzrasta. Dynamika jest nieco większa na obszarach pełniących jednocześnie funkcje związane z ochroną środowiska. Jest to odzwierciedleniem ogólnej tendencji szybkiego przyrostu powierzchni objętej planami w gminach o dużym znaczeniu ekologicznym. Oprócz obszarów rdzeniowych metropolii dynamika tego przyrostu jest tu zdecydowanie najwyższa spośród wszystkich wydzielonych kategorii. W porównaniu z rokiem 2004 w gminach „ekologicznych” powierzchnia objęta obowiązującymi dokumentami uległa prawie podwojeniu. Trzeba jednak pamiętać, że stało się to w wa-

runkach bardzo niskiego poziomu wyjściowego (w 2004 r. odnotowano zaledwie 7,1% pokrycia). Tym samym obecny stan zaawansowania prac, mimo tak dużej dynamiki, pozostaje najniższy spośród wszystkich kategorii (12,9%). Niski jest on również w ostatniej analizowanej kategorii funkcjonalnej, a więc w gminach bez wyraźnie ukształtowanej funkcji (kategoria I; 15,1%).

Zakres odrolnień przewidzianych w planach miejscowych

Uwzględnione w analizie powierzchnie gruntów, których przeznaczenie zmieniono w planach miejscowych z użytkowanych rolniczo na nierolnicze (w skrócie gruntów odrolnionych), obejmują w każdym roku wszystkie zapisy nowo uchwalonych dokumentów. Dlatego też prawie we wszystkich gminach areał ten sukcesywnie wzrasta w kolejnych badanych latach. Pewne odstępstwa od tej reguły są skutkiem unieważniania planów. Przyjęcie nowych dokumentów oznacza bowiem naliczanie odrolnień niejako od początku (grunty, których przeznaczenie zmieniono wcześniej, nie są już traktowane jako odrolnione). W skali kraju do roku 2006 na mocy obowiązujących planów przeznaczenie zmieniło 2% użytków rolnych, co stanowiło 1,2% powierzchni kraju (tab. 4). Skala zmian była silnie zróżnicowana w obrębie typów funkcjonalnych (ryc. 4).

Zdecydowanie na największą skalę odrolniono grunty w strefach zewnętrznych metropolii (typ DP). Przeznaczenie zmieniło tam 7,5% użytków rolnych oraz ponad 4% ogólnej powierzchni gmin. Wysoki wskaźnik zanotowano także w miastach dużych (typ GR; na prawach powiatu; 6,8% użytków rolnych i 2,5% ich powierzchni). Jednocześnie w strefie zewnętrznej tych ostatnich (typ GP) skala zjawiska była już mniejsza, choć nadal relatywnie wysoka. Odrolnienia w obszarach rdzeniowych metropolii były znaczne jedynie względem powierzchni użytków rolnych, co jest zrozumiałe z uwagi na mały areał tych ostatnich w obrębie największych miast. Opisane fakty prowadzą do wniosków dotyczących procesów suburbanizacyjnych i związanej z nimi presji na grunty. Na skutek prowadzonej w okresie PRL (głównie w latach 70.) polityki administracyjnego powiększania obszarów miast w granicach dużych ośrodków znalazło się dużo terenów rolnych. Stworzyło to swego rodzaju rezerwę (bufor), opóźniającą widoczne statystycznie efekty suburbanizacji. W największych metropoliach bufor ten został już w znacznej mierze wykorzystany (lub jego wykorzystanie jest zablokowane na skutek problemów własnościowych bądź właśnie w efekcie braku planów miejscowych). Między innymi dlatego pojawiła się silna presja na tereny położone w strefie zewnętrznej. W ośrodkach drugiego rzędu nadal trwa konsumowanie wspomnianej rezerwy. Odrolniane są grunty wewnątrz powiatów grodzkich, co hamuje nieco presję na strefę zewnętrzną. Analiza dynamiki wskazuje jednak, że sytuacja ulega zmianom i w najbliższych latach możemy spodziewać się dalszej intensyfikacji takiej presji. Nie należy też zapominać, że strefy zewnętrzne ośrodków drugiego rzędu charakteryzują się generalnie niższym pokryciem planistycznym i tym samym wiele gruntów do potencjalnego

odrodlenia znajduje się poza planami (często pomimo istniejącej presji inwestycyjnej – zob. niżej).

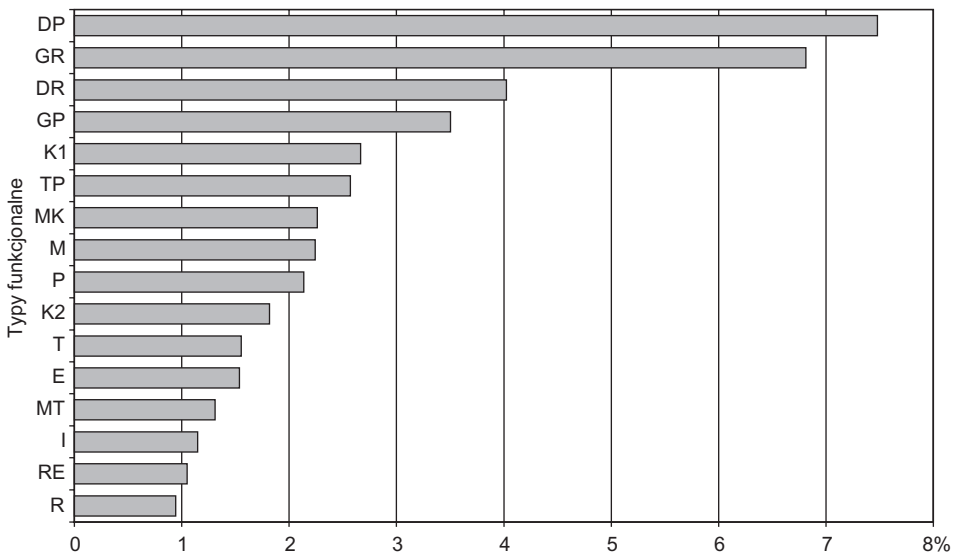
Tab. 4. Zakres odrodlień według kategorii (typów) funkcjonalnych

Typ	Grunty odrodlone jako procent powierzchni gminy			Grunty odrodlone jako procent powierzchni użytków rolnych w gminie		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Grupowanie podstawowe						
DR	1,4	1,4	1,2	4,6	4,7	4,0
DP	2,5	3,5	4,1	4,7	6,5	7,5
GR	1,6	1,8	2,5	4,2	4,8	6,8
GP	1,2	1,7	1,9	2,2	3,0	3,5
M	0,7	0,8	1,3	1,2	1,5	2,2
MK	0,9	1,2	1,4	1,4	1,9	2,3
MT	0,4	0,4	0,6	0,9	1,0	1,3
K1	1,2	1,2	1,4	2,3	2,3	2,7
K2	0,9	1,1	1,2	1,3	1,7	1,8
P	0,7	1,0	1,1	1,3	1,9	2,1
T	0,5	0,6	0,7	1,2	1,4	1,6
TP	0,7	1,0	1,2	1,5	2,2	2,6
R	0,4	0,6	0,7	0,6	0,8	0,9
RE	0,4	0,6	0,7	0,6	0,9	1,0
E	0,7	0,6	0,6	1,8	1,4	1,5
I	0,4	0,6	0,7	0,7	1,1	1,1
POLSKA	0,8	1,0	1,2	1,4	1,8	2,0
Grupowanie pomocnicze						
DR + DP	2,3	3,2	3,6	4,7	6,3	7,1
GR + GP	1,2	1,7	2,0	2,4	3,2	3,8
M + MK + MT	0,7	0,9	1,2	1,2	1,5	2,1
D + G + M	1,4	1,9	2,2	2,7	3,6	4,2
K1 + K2 + MK	1,0	1,2	1,3	1,6	1,9	2,1
P + M + TP	0,7	1,0	1,2	1,3	1,8	2,2
T + MT + TP	0,5	0,6	0,7	1,2	1,5	1,7
R + RE	0,4	0,6	0,7	0,6	0,8	1,0

Łączny wskaźnik przewidywanych odrodlień (jako odsetka użytków rolnych) przekroczył dla całych obszarów metropolitalnych (typy DP + DR) w roku 2006 poziom 7%, podczas gdy dla ośrodków drugiego rzędu (wraz z ich strefami zewnętrznymi) wynosił tylko 3,8%. Zdecydowanie mniejszy jest natomiast zakres odrodlień we wszystkich typach ośrodków powiatowych, pomimo że także w ich

granicach znajduje się często dużo użytków rolnych. Łącznie we wszystkich takich miastach (typy M + MK + MT) obowiązujące plany zakładają zmianę przeznaczenia tylko 2,1% użytków rolnych, chociaż odsetek ten również systematycznie wzrasta (w roku 2004 było to zaledwie 1,2%).

Typem funkcjonalnym, w stosunku do którego presja na grunty znajdująca wyraz w planach miejscowych jest wyraźnie wyższa, są obszary zainwestowane z funkcją komunikacyjną (K1). Wartości wskaźników są tam niższe niż w powiatach grodzkich, ale wyższe niż w ośrodkach powiatowych. Zależność ta jest nieco wyraźniejsza niż w przypadku podobnej stwierdzonej dla roku 2005 w korytarzach transportowych (Śleszyński et al. 2007). Może to wynikać z odmiennej delimitacji (zob. wyżej), co pośrednio wskazywałoby na fakt, że czynnikiem generującym presję na grunty nie jest w pierwszej kolejności planowany przebieg infrastruktury (autostrady, drogi ekspresowe), ale raczej obecna wielkość ruchu na funkcjonujących szlakach. Znamienna jest także wyraźnie niższa skala zakładanych odrolniń w gminach zaliczonych do typu K2 (funkcja komunikacyjna na obszarach bez silnego zainwestowania). Świadczy to o koncentracji presji na styku funkcji komunikacyjnej z innymi funkcjami oraz w głównych węzłach transportowych. Odcinki o charakterze przelotowym (na terenach wiejskich i leśnych) presję taką generują w znacznie mniejszym stopniu. Równocześnie jest charakterystyczne, że skala zakładanych odrolniń jest niższa w gminach o funkcjach przemysłowych (typ P) niż komunikacyjnych (K1). Potwierdza to tezę o malejącym zapotrzebowaniu na grunty ze strony przemysłu.



Ryc. 4. Grunty przewidziane do odrolnienia jako odsetek całości użytków rolnych (2006)

Spośród pozostałych analizowanych typów funkcjonalnych na uwagę zasługuje relatywnie niska presja na grunty rolne w gminach o funkcji turystycz-

nej (typ T – zaledwie 1,6% użytków rolnych przewidzianych do odrolnienia), a w szczególności w spełniających taką funkcję ośrodkach powiatowych (typ MT – 1,3% użytków). Ponownie może to wynikać z faktu, że część takich jednostek (w tym niektóre duże powierzchniowo – a więc wpływające na wartość średnią dla typu T) to obszary o dużej lesistości, na których ewentualna presja wywierana jest na tereny leśne.

Niewielki jest zakres planowanych zmian przeznaczenia gruntów w gminach o funkcjach rolniczych i związanych z ochroną środowiska. Dowodzi to, że podstawowy zasób ziemi wykorzystywanej rolniczo i położonej w regionach o istotnym znaczeniu gospodarki rolnej nie jest zagrożony presją inwestycyjną. Presja ta jest natomiast silnie skoncentrowana na terenach, gdzie funkcje rolnicze nie są dominujące.

Decyzje lokalizacyjne

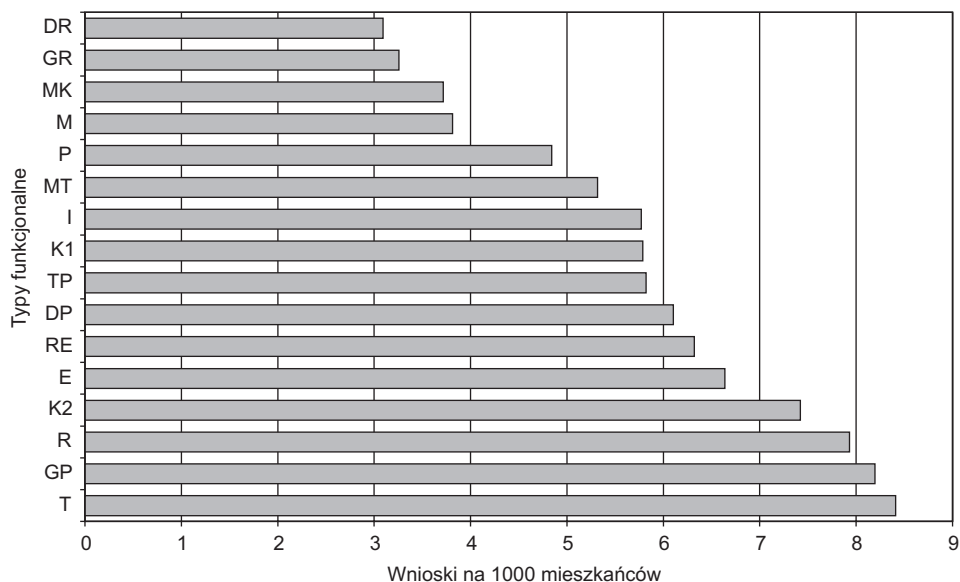
O ile zakres przewidywanych odrolnień świadczy o istniejącej presji na grunty, najczęściej związanej z potencjalnymi inwestycjami zakładanymi w planach miejscowych, o tyle liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy jest obciążeniem aktualnej aktywności inwestycyjnej na terenach nieobjętych planami. Zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi typami funkcjonalnymi jest w obu przypadkach znacząco inne.

Zdecydowanie największą aktywność inwestycyjną (w granicach 6–8,5 wniosków o wydanie decyzji na 1000 mieszkańców; zob. tab. 5 i ryc. 5) w 2006 r. obserwujemy w gminach o funkcjach turystycznych (T), rolniczych i pokrewnych (typ R, RE, a także K2, w której oprócz funkcji komunikacyjnych najczęściej dominuje funkcja rolnicza), związanych z ochroną środowiska (typ E) oraz na terenach podmiejskich ośrodków dużych i średnich (miasta na prawach powiatu; typ GP). Zdecydowanie najmniejsze natężenie liczby planowanych inwestycji notujemy w obszarach rdzeniowych (zarówno metropolii – typ DR, jak i ośrodków drugiego rzędu – typ GR) oraz w mniejszych ośrodkach powiatowych (w obu przypadkach poniżej 4 wniosków na 1000 mieszkańców).

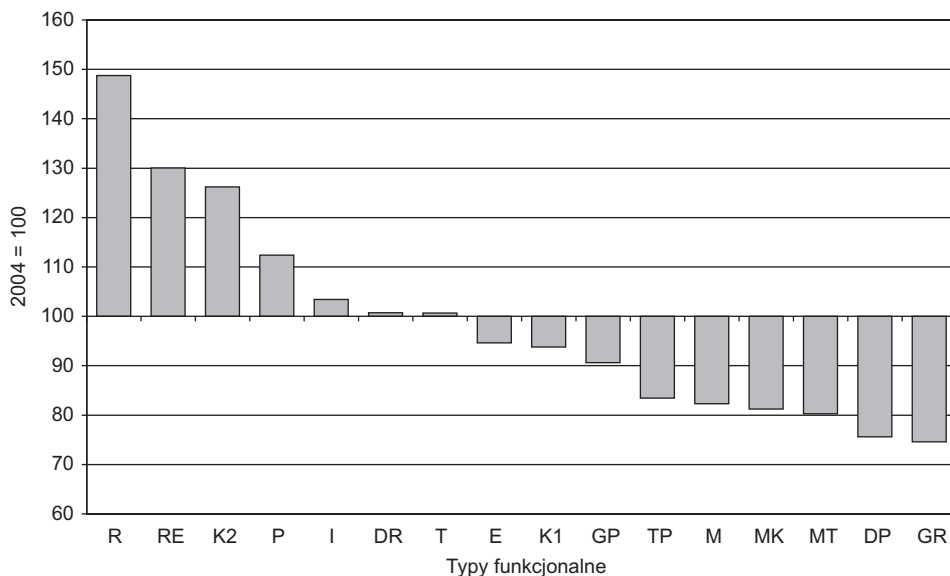
Analiza dynamiki w zakresie składania wniosków o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy dla okresu 2004–2006 (zob. ryc. 6) wskazuje, że zdecydowanie największa była ona w gminach o funkcjach rolniczych i pokrewnych. Dla typu R wzrost liczby wydanych wniosków wyniósł prawie 50%. Jednocześnie we wszystkich typach „miejskich” wystąpił wyraźny spadek liczby wpływających wniosków. Wyjątkiem są tu jedynie obszary rdzeniowe metropolii, w przypadku których możemy mówić o stabilizacji. Spadek dynamiki można wiązać z poprawą pokrycia planistycznego. Trudniejszy do wytłumaczenia jest gwałtowny przyrost liczby wniosków na terenach rolniczych. Należy go prawdopodobnie wiązać z napływem środków z Unii Europejskiej i wynikającym z niego boorem inwestycyjnym w gospodarstwach rolnych.

Tab. 5. Wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy według kategorii (typów) funkcjonalnych gmin

Typ	Wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy						Przyrost w 2006 r.		
	ogółem						na 1000 mieszkańców		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004 = 100	2005 = 100	2006 = 100
Grupowanie podstawowe									
DR	24 300	25 002	24 477	3	3	3	101		98
DP	29 685	23 811	22 449	8	6	6	76		94
GR	22 333	16 087	16 662	4	3	3	75		104
GP	21 976	19 860	19 916	9	8	8	91		100
M	15 268	13 442	12 571	5	4	4	82		94
MK	10 723	9 001	8 712	5	4	4	81		97
MT	5 606	4 397	4 500	7	5	5	80		102
K1	7 069	6 533	6 629	6	6	6	94		101
K2	8 902	9 318	11 234	6	6	7	126		121
P	8 260	8 668	9 283	4	5	5	112		107
T	11 892	11 354	11 969	8	8	8	101		105
TP	2 891	2 214	2 413	7	5	6	83		109
R	17 912	19 362	26 640	5	6	8	149		138
RE	5 474	5 877	7 118	5	5	6	130		121
E	4 681	4 732	4 430	7	7	7	95		94
I	5 473	5 309	5 661	6	5	6	103		107
POLSKA	202 445	184 967	194 664	5	5	5	96		105
Grupowanie pomocnicze									
DR + DP	53 985	48 813	46 926	5	4	4	87		96
GR + GP	44 309	35 947	36 578	6	5	5	83		102
M + MK + MT	31 597	26 840	25 783	5	4	4	82		96
D + G + M	129 891	111 600	109 287	5	4	4	84		98
K1 + K2 + MK	26 694	24 852	26 575	5	5	5	100		107
P + M + TP	26 419	24 324	24 267	5	4	4	92		100
T + MT + TP	20 389	17 965	18 882	8	7	7	93		105
R + RE	23 386	25 239	33 758	5	6	8	144		134



Ryc. 5. Wnioski o ustalenie warunków zabudowy na 1000 mieszkańców w kategoriach (typach) funkcjonalnych gmin w 2006 r.



Ryc. 6. Przyrost liczby wniosków o ustalenie warunków zabudowy w latach 2004–2006

Wzajemna relacja pomiędzy pokryciem planistycznym i liczbą wniosków pozwala na pośrednią analizę rzeczywistej sytuacji w zakresie polityki planistycznej prowadzonej w poszczególnych typach funkcjonalnych. W tym celu dla danych za rok 2006 dokonano analizy korelacji pomiędzy obydwoima wskaźnikami (po-

krycie obowiązującymi planami miejscowymi w procentach oraz liczba wniosków o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy na 1000 mieszkańców) dla każdego typu funkcjonalnego (zob. tab. 6). Ponieważ wnioski o wydanie decyzji mogą być składane jedynie w odniesieniu do terenów nieobjętych planami, zgodnie z intuicyjną hipotezą pomiędzy wskaźnikami powinna występować wyraźna zależność ujemna. W praktyce sytuacja w tym zakresie okazała się bardzo zróżnicowana. Współczynnik korelacji Pearsona dla całego zbioru 2478 gmin wyniósł $-0,488$, wahając się od poziomu $-0,412$ (typ GP) do poziomu $-0,793$ (typ DR). Analiza potwierdziła zatem wprawdzie istnienie zależności ujemnej, ale siła tej zależności była istotna tylko w niektórych typach funkcjonalnych.

Tab. 6. Korelacja pomiędzy pokryciem obowiązującymi planami miejscowymi i liczbą wniosków o ustalenie warunków zabudowy

Typy funkcjonalne	Pokrycie planami miejscowymi w 2006 r. w procentach	Wnioski o uwz w 2006 roku na 1000 mieszkańców	Współczynnik korelacji liniowej Pearsona
DR	29,4	3,1	$-0,793^{**}$
DP	37,4	6,1	$-0,497^*$
GR	27,2	3,3	$-0,512^{**}$
GP	23,8	8,2	$-0,412^*$
M	22,2	3,8	$-0,670^*$
MK	26,7	3,7	$-0,631^*$
MT	14,4	5,3	$-0,592^{**}$
K1	20,7	5,8	$-0,592^*$
K2	25,2	7,4	$-0,598^*$
P	22,5	4,8	$-0,683^{**}$
T	16,7	8,4	$-0,503^*$
TP	21,6	5,8	$-0,741^{**}$
R	21,9	7,9	$-0,534^*$
RE	21,5	6,3	$-0,600^*$
E	12,9	6,6	$-0,437^{**}$
I	15,1	5,8	$-0,565^{**}$
POLSKA	21,9	5,1	$-0,488^*$

* poziom istotności $p \leq 0,05$; ** poziom istotności $p \leq 0,1$

Ostateczna interpretacja siły korelacji musi nawiązywać do wartości porównywanych wskaźników. W tym kontekście jako potwierdzającą hipotezę intuicyjną uznać należy sytuację, kiedy:

1. współczynnik korelacji jest wysoki, w warunkach znacznego pokrycia planistycznego oraz małej relatywnej aktywności inwestycyjnej na terenach nieobjętych obowiązującymi planami. Sytuacja taka występuje w obszarach rdzeniowych metropolii (typ DR) oraz w miastach powiatowych (typy M i MK).

Można przyjąć, że prawidłowo planami zostały tam objęte tereny, na których koncentruje się ruch inwestycyjny;

2. współczynnik korelacji jest wysoki lub średni, w warunkach słabego lub średniego pokrycia planami miejscowymi i stosunkowo wysokiego ruchu inwestycyjnego na pozostałych gruntach. Obserwuje się to w gminach o funkcjach rolniczych (typ R i RE, a także K2 i E) oraz turystycznych (typ T) i turystyczno-przemysłowych (typ TP). Z uwagi na rozproszony charakter osadnictwa na terenach rolnych (a częściowo także turystycznych) rozproszona jest także działalność inwestycyjna (m.in. związana ze środkami unijnymi). Tym samym dopóki cała powierzchnia gminy (lub jej większość) nie zostanie objęta planami miejscowymi, dopóty znacząca część inwestycji musi wymagać decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Z punktu widzenia jakości praktyki planistycznej obie opisane sytuacje można uznać za poprawne. Należy domniemywać, że pomimo różnego stopnia zaawansowania proces uchwalania planów miejscowych służy w nich obiektywnemu kontrolowaniu presji inwestycyjnej i tym samym rozwojowi gminy. Wątpliwości może jedynie budzić przypadek gmin o funkcjach turystycznych i funkcjach ochrony przyrody, w których bardzo duża presja inwestycyjna nie znajduje potwierdzenia w intensywnych pracach nad planami miejscowymi.

Niektóre inne zbadane typy funkcjonalne zaprzeczają jednak opisanej wyżej hipotezie, gdy współczynnik korelacji jest niski lub średni w warunkach wysokiego pokrycia planistycznego i wysokiej aktywności inwestycyjnej na pozostałych terenach. Sytuacja taka występuje przede wszystkim w strefach zewnętrznych zarówno ośrodków metropolitalnych (typ DP), jak i miast na prawach powiatu (typ GP). Sugeruje to, że pomimo iż planami miejscowymi pokrywane są znaczne obszary, to jednak duża część aktywności inwestycyjnej skupia się w innych częściach jednostki. Specyficzna sytuacja panuje w samych miastach na prawach powiatu (typ GR), dla których współczynnik korelacji jest dość niski w warunkach wysokiego pokrycia planistycznego oraz bardzo słabej aktywności inwestycyjnej na pozostałych gruntach. Z pewnością jest to efektem wewnętrznego zróżnicowania w tym typie funkcjonalnym (grupie ośrodków).

Wnioski

Przeprowadzona analiza pokrycia planistycznego oraz presji inwestycyjnej dla kategorii (typów) funkcjonalnych polskich gmin spełniła swoje zadanie. Pozwoliła na sformułowanie kilku ogólnych wniosków merytorycznych, odmiennych niż precyzowane na podstawie analizy ogólnej i czysto regionalnej (względnie na przeformułowanie wcześniejszych stwierdzeń). Do podstawowych należy zaliczyć następujące prawidłowości:

1. uwarunkowania i przebieg prac planistycznych w obszarach metropolitalnych oraz innych ośrodkach dużych i średnich są wyraźnie odmiennie niż w innych typach funkcjonalnych, w tym w ośrodkach powiatowych (niezależnie od ich funkcji). Procesy związane z suburbanizacją oraz presją na grunty mają

- w wymienionych jednostkach swoją specyfikę. Różnica między metropoliami i miastami drugiego rzędu jest w tym zakresie znacząco mniejsza niż między tymi ostatnimi a ośrodkami powiatowymi;
2. najważniejszym obszarem problemowym, z punktu widzenia zaawansowania i jakości prac planistycznych, są strefy podmiejskie ośrodków dużych i średnich (miasta na prawach powiatu) i w nieco mniejszym stopniu strefy zewnętrzne obszarów metropolitalnych. Dzieje się tak pomimo relatywnie dużego pokrycia planami miejscowymi na tych terenach. Charakteryzują się one jednak mniejszą dynamiką opracowywania planów (po 2004 r.), przy jednoczesnej bardzo dużej presji inwestycyjnej na tereny nieobjęte planami;
 3. obszarem problemowym są także gminy o funkcjach turystycznych. Pokrycie planami miejscowymi należy tam do najniższych w skali kraju; odnotowano też ujemną dynamikę w zakresie ich uchwalania (częściowo spowodowaną unieważnianiem starszych dokumentów). Jednocześnie presja na tereny nieobjęte ważnymi dokumentami (wyrażona wnioskami o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy) jest tam zdecydowanie najwyższa w Polsce (o decyzję występuje średniorocznie prawie co setny mieszkaniec, czyli w niektórych gminach prawdopodobnie nawet co dwudzieste gospodarstwo domowe!);
 4. w mniejszym stopniu jednostkami problemowymi są gminy pełniące funkcje związane z ochroną przyrody. Także tam presja na tereny poza obowiązującymi planami jest bardzo silna. Jednocześnie jednak prace nad uchwalaniem nowych planów miejscowych postępują szybko (mają największą dynamikę w kraju);
 5. nowym czynnikiem zwiększającym presję na grunty na terenach o funkcji rolniczej (i funkcjach pokrewnych) okazał się napływ środków europejskich do sektora rolniczego. Spowodował on wzrost liczby wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w gminach tego typu o blisko 50% w okresie 2004–2005. Mimo to zakres przewidywanych odrolnień na terenach czysto rolniczych pozostaje niewielki i – jak się wydaje – nie stanowi (w skali kraju) zagrożenia dla pełnionych przez rolnictwo funkcji ekonomicznych, społecznych i ekologicznych;
 6. czynnikiem determinującym presję na grunty w jednostkach o funkcjach transportowych okazało się zdecydowanie obecne obciążenie infrastruktury transportowej, a nie lokalizacja planowanych inwestycji. Można domniemywać, że w tym drugim wypadku mamy do czynienia ze swego rodzaju presją uśpioną. Część gruntów bowiem mogła tam już zmienić właścicieli. Nowi posiadacze nie zabiegają jednak na razie ani o odrolnienie na mocy planów miejscowych, ani tym bardziej o wydanie decyzji o warunkach zabudowy;
 7. zależność pomiędzy pokryciem planistycznym a liczbą wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest ujemna. Analiza dla typów funkcjonalnych dowodzi jednak, że w niektórych przypadkach można podejrzewać, iż prace planistyczne obejmują inne obszary niż tereny o największej presji inwestycyjnej. Dotyczy to z całą pewnością gmin położonych w strefach pod-

miejskich metropolii i dużych ośrodków, a być może także części gmin turystycznych i pełniących funkcje ochrony przyrody. Przyczyny takiego stanu rzeczy są z pewnością różne. Jednym z potencjalnych powodów mogą być jednak nieprawidłowości w procesie przygotowywania i uchwalania planów miejscowych (mniej lub bardziej legalny wpływ grup lobbingsowych lub pojedynczych inwestorów).

Odnosząc otrzymane rezultaty do postawionych na wstępie pytań badawczych, należy stwierdzić, że:

1. zarówno presja inwestycyjna, jak i zaawansowanie prac planistycznych (i jego dynamika) są związane z typem funkcjonalnym jednostek podstawowych. Stymulantami w zakresie presji na grunty są z pewnością:
 - wielofunkcyjność;
 - funkcja turystyczna;
 - funkcja komunikacyjna skojarzona z innymi funkcjami.

Jednocześnie, jak się wydaje, pełnienie funkcji rolniczych i związanych z ochroną przyrody również generuje presję. Jest ona jednak w tym przypadku silnie rozproszona przestrzennie i tym samym stanowi mniejszy problem planistyczny (przynajmniej w makroskali);

2. z punktu widzenia samego procesu inwestycyjnego stymulantą do jego intensyfikacji jest ponownie wielofunkcyjność, a czynnikiem ograniczającym wydaje się pełnienie funkcji turystycznej;
3. nie zawsze proces prowadzenia prac planistycznych można uznać za optymalny z punktu widzenia celów planowania na poziomie gminnym. Największe zastrzeżenia budzi on w strefach zewnętrznych metropolii i dużych ośrodków oraz na terenach turystycznych.

Z punktu widzenia metodyki badań stanu zaawansowania prac planistycznych (w następnych latach) celowe wydaje się zaproponowanie:

1. zebrania porównywalnych informacji o wydanych pozwoleniach na budowę i wnioskach o ustalenie warunków zabudowy dla gmin z podziałem na rodzaje obiektów (budynki mieszkalne, zabudowania gospodarskie w gospodarstwach rolnych itd.) celem porównania faktycznej aktywności inwestycyjnej w częściach gminy objętych i nieobjętych planami miejscowymi;
2. przeprowadzenia badań szczegółowych w wybranych gminach (z analizą samego planu miejscowego włącznie). Wydzielone typy funkcjonalne mogą być przy tym dobrą podstawą do wyboru jednostek (studiów przypadku), będą bowiem zapewniać ich reprezentatywność;
3. za najbardziej predestynowane do badań szczegółowych (w przypadku braku decyzji o kompleksowym badaniu na reprezentatywnej próbie) należy uznać wydzielone powyżej typy problemowe, czyli gminy położone w strefach podmiejskich oraz pełniące funkcje turystyczne i związane z ochroną przyrody.

Literatura

- Anusz S., 2003, „Stan planowania przestrzennego gmin na podstawie monitoringu 2001/2002”, w: *Człowiek i Środowisko*, nr 1–2, s. 39–56.
- Ruch drogowy 2005*, 2006, Warszawa: Transprojekt.
- Śleszyński P., 2006, „Zaawansowanie i uwarunkowania prac planistycznych w gminach: wnioski dla polityki regionalnej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 25–47.
- Śleszyński P., 2007a, „Zaawansowanie prac planistycznych w gminach w końcu 2006 roku”, *Urbanista*, nr 11, s. 27–30.
- Śleszyński P., 2007b, „Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski”, *Prace Geograficzne*, nr 213, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, „Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach”, *Prace Geograficzne*, nr 211, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, „Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku”, *Monografie*, t. 6, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

FUNCTIONAL STRUCTURE OF COMMUNITIES AND PLANNING WORKS ADVANCEMENT (2004–2006)

The article presents selected results of studies presented in the *Report of the State and Conditions of Planning Works as at the End of 2006*. The report was prepared in the Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences, for the Ministry of Construction in autumn 2007. In this article attention is focused on the analysis of the Local Development Spatial Plans coverage and agricultural land changes in 2004–2006. In the studies, delimitation and classification based on the administrative-settlement structure, routes of the transport corridors and land use kind and intensity were taken into consideration.