

Opóźnienia w sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w polskich gminach. Uwarunkowania i bariery

Studia Regionalne i Lokalne

Nr 2(92)/2023

© Autorzy 2023



ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499529207

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości,
ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; e-mail: macnowak@zut.edu.pl; ORCID: 0000-0001-8149-8995

Przemysław Śleszyński

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa, Poland;
e-mail: psleszyn@twarda.pan.pl; ORCID: 0000-0002-1369-6129

Streszczenie

W artykule przeanalizowano problem opóźnień w sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w polskich gminach. Wykorzystano dane z corocznej ankiety wysyłanej do samorządów i realizowanej we współpracy Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS. Na tej podstawie określono kategorie gmin, w których w największym stopniu można zidentyfikować zbyt długotrwałe prace planistyczne (określone w artykule jako opóźnienia w sporządzaniu planów) oraz wyodrębniono główne powody dłuższego czasu takich prac. Stwierdzono brak różnicowań terytorialnych w tym zakresie. Podstawowe różnicowanie wiąże się z liczbą ludności gmin, tj. im większa pod tym względem gmina, tym opóźnienia są również większe. Z wywiadów bezpośrednich uzyskanych z 16 gmin (na 68 powyżej 50 tys. mieszkańców, w których zidentyfikowano największą liczbę opóźnień w sporządzaniu planów) wynika, że do głównych powodów opóźnień można zaliczyć problemy związane z konsultacjami społecznymi i uzgodnieniami projektów planów, zmieniające się przepisy prawne oraz braki kadrowe w urzędach gmin. W artykule wskazano, w jakim zakresie problemy te wiążą się z szerszymi problemami polskiego systemu planowania przestrzennego. Zaproponowano również dalsze kierunki badawcze.

Słowa kluczowe

prawo miejscowe, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, polityka przestrzenna gmin, opóźnienia w pracach planistycznych

Delays in the Preparation of Local Spatial Development Plans in Polish Communes: Determinants and Barriers

Abstract

The article analyzes the problem of delays in the preparation of local spatial development plans in Polish communes. Data from the annual survey sent to local governments and carried out in cooperation with the Ministry of Economic Development and Technology and the Statistics Poland were used. On this basis, the categories of communes in which there is highly possible to identify occurring of planning works prolongation (referred to in the article as delays in drawing up plans), as well as its reasons, were identified. No territorial differentiation in this scope was found. The basic differentiation is related to the population of communes, i.e. the larger the commune in this respect, the greater the delays are. The interviews obtained from 16 communes (at 68 over 50,000 inhabitants, where the highest number of delays in preparing plans was identified) show that the main reasons for delays include problems related to public consultations and arrangements of draft plans, changing legal regulations, and staff shortages in commune offices. The article shows how these issues are related to the broader problems of the Polish spatial planning system. Further research directions were also proposed.

Keywords

local law, local spatial development plans, the spatial policy of communes, delays in planning works

Wstęp

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią kluczowy instrument planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. W systemie planowania przestrzennego przypisuje się im zróżnicowane zadania: zarówno ujęte bardziej ogólnie, jak też szczegółowo (Kwaśniak 2011; Zachariasz 2015; Nowak 2020). Liczne badania skłaniają do wniosku, że zadania te zbyt często – zwłaszcza z perspektywy odniesienia do założeń systemowych – nie są realizowane (Heldak, Raszka 2013; Parysek 2017; Kowalewski, Nowak 2018). Właśnie rozbieżność między oczekiwaniami ustawodawcy oraz sfery urbanistycznej (nie zawsze tożsamymi) a praktyką realizacyjną w bardzo dobry sposób obrazuje kluczowe problemy systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Przyczyn wskazanych rozbieżności można się doszukiwać w różnych sferach. Charakterystyczny pod tym względem jest sposób podejścia władz gminnych (zarówno organów wykonawczych, jak też organów stanowiąco-kontrolnych) do planów zagospodarowania przestrzennego. Z różnych powodów duża część wskazanych władz unika szerszej aktywności planistycznej (Śleszyński i in. 2012). Dotyczy to zwłaszcza najbardziej wartościowych terenów zarówno z perspektywy rynku nieruchomości, jak również walorów związanych z ładem przestrzennym. W licznych przypadkach nie są również (często celowo) obejmowane planami obszary poddane znaczącej presji urbanistycznej (np. obszary podmiejskie). Można to wiązać z różnymi czynnikami. Poza konsekwencjami finansowymi uchwalenia planów warto również zwrócić uwagę na etap sporządzania wskazanych instrumentów planowania przestrzennego. Bardzo często już wtedy ujawniają się poważne konflikty przestrzenne, paraliżując (lub przynajmniej utrudniając) realizację założonych wcześniej zamiarów. Ustalenia wymaga więc bardziej szczegółowe określenie powodów dłuższych prac nad planami. W szczególności określenia wymaga, w jakim zakresie wskazane powyżej problemy i bariery można powiązać z dłuższym procedowaniem konkretnych projektów planów. Odpowiedź na to pytanie wymaga oceny roli władz publicznych w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych oraz ich determinacji w zakresie ochrony ładu przestrzennego.

Celem artykułu jest identyfikacja kategorii gmin, w których w największym stopniu można stwierdzić zbyt długotrwałe prace planistyczne oraz wyodrębnienie powodów dłuższego czasu takich prac. Podjęto próbę wyjaśnienia, w jaki sposób wskazane tendencje są zauważalne w poszczególnych typach gmin, a także w gminach ze zróżnicowaną polityką przestrzenną (odnoszącą się do uchwalania planów miejscowych). Sformułowano następujące pytania badawcze:

- jakie są główne powody opóźnień w sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego?
- w której grupie gmin można stwierdzić największą liczbę opóźnień (udział w całkowitej liczbie planów) w sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego?

Już na tym etapie trzeba podkreślić, że autorzy proponują stosowanie sformułowania „opóźnienie w sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Oczywiście z perspektywy ustawowej nie ma odgórnie określonego terminu sporządzenia planów. W ujęciu prawnym procedowanie konkretnego projektu planu może trwać bardzo długo, nawet kilka lub kilkanaście lat. Niemniej takie praktyki należy ocenić negatywnie. Zbyt długie procedowanie projektu planu znacząco utrudnia realizację założonych, a przynajmniej deklarowanych (również na szczeblu lokalnym) celów polityki przestrzennej. Jako podstawę do stwierdzenia opóźnienia przyjęto więc okres 3 lat. Wskazany termin w opisanych dalej badaniach statystycznych GUS i resortu odpowiedzialnego za planowanie przestrzenne został przyjęty jako punkt odniesienia jeszcze w 2005 r. Można wskazać, że następnie utrwalił się jako termin, po którego przekroczeniu mamy do czynienia z przekroczeniem rozsądnego czasu opracowania i uchwalenia planu miejscowego. Już w tym miejscu trzeba podkreślić, że winą za opóźnienie nie zawsze można obarczać władze gminne. Na opóźnienie może składać się wiele innych czynników (problemy społeczne, zmiany prawa, stanowisko organów uzgadniających itd.). Niemniej jednak przekroczenie trzech lat prac nad planem, jak wskazano powyżej, znacząco utrudnia realizację założeń i celów związanych z tym planem, w tym inwestycyjnych.

Sporządzanie planów miejscowych a cele instrumentów planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym

Dla osiągnięcia wspomnianych celów artykułu należy doprecyzować rolę planów zagospodarowania przestrzennego. Jest to istotne, ponieważ opóźnienia w sporządzaniu planów utrudniają właśnie efektywną realizację tej roli (i związanych z nią zadań). Charakteryzowana jest ona w międzynarodowej literaturze przedmiotu. Podkreślenia wymaga, że instrumenty planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym są w poszczególnych krajach mocno zróżnicowane. Występuje wiele czynników różnicujących (często współzależnych): poczynając od tradycji prawnej danego państwa, przez koncepcję oparcia systemu na „planach” lub na „rozwoju” (Tasan-Kok 2008; Muñoz Gielen, Tasan-Kok 2010; Reimer i in. 2014; Savini, Aalbers 2016), aż do cech specyficznych poszczególnych krajowych rozwiązań. Można podać przykłady: systemem opartym na rozwoju jest standard istniejący w Wielkiej Brytanii, w którym plany zagospodarowania przestrzennego nie są aktami powszechnie wiążącymi. Z kolei systemem opartym na planie jest wzór francuski. W Europie Środkowo-Wschodniej ujęcie planów zagospodarowania przestrzennego jest dość zbliżone. W przeważającym zakresie (wyłączając przypadek Łotwy i Estonii) systemy te można zaliczyć do grupy opartych na planie (Nowak i in. 2022). Taka klasyfikacja nie oznacza jednak oczywiście tożsamości tych systemów. Występują odmienne rozwiązania zarówno pod względem rodzajów planów, ich zakresu, jak też sposobu stosowania w ramach praktyki planistycznej (Dühr 2023).

Podkreślenia wymaga, że w znacznej części systemów na szczeblu lokalnym występują co najmniej dwa rodzaje planów (plan ogólny, plan szczegółowy), z których co najmniej jeden obejmuje cały obszar lub znaczącą większość obszaru gminy (lub jej odpowiednika). Zwłaszcza w systemach opartych na planach rolą planów jest bezpośrednio wiążące określenie przeznaczenia strefy danego terenu, określenie podstawowych zasad ochrony środowiska, przyrody i dziedzictwa, a także parametrów zabudowy. Tak można rozumieć rolę planów zagospodarowania przestrzennego w ujęciu minimalnym.

Rolę planów należy rozumieć jednak szerzej niż dostarczenie regulacji prawnych, zwłaszcza sprowadzanych do zakazów i nakazów. Znajduje to szerzej rozumiane przełożenie na cele planowania przestrzennego. V. Nadin i in. (2018) wskazują, że w większości systemów krajowych planowanie przestrzenne rozumiane jest jako proces organizowania terytorium, użytkowania gruntów oraz zarządzania konkurencyjnymi interesami. W takim ujęciu celem planowania przestrzennego jest kierowanie rozwojem przy zapewnieniu ochrony środowiska, ochrony gruntów i angażowaniu społeczności lokalnych. Kluczowe instrumenty planowania przestrzennego to właśnie plany zagospodarowania przestrzennego, przesądzające faktycznie o sposobie wykonywania prawa własności nieruchomości, zwłaszcza w zakresie prawa do zabudowy. Podejścia do tych zagadnień są mocno zróżnicowane w poszczególnych państwach. Zakres możliwych ograniczeń praw własności, a także stopień powiązania prawa własności i prawa do zabudowy determinują realne możliwości ochrony określonych walorów przestrzeni. Zazwyczaj realne możliwości w tym zakresie określane są właśnie na etapie stosowania planów zagospodarowania przestrzennego.

Znajduje to odzwierciedlenie w literaturze. E. Slätmo, K. Nilsson i E. Turunen (2019) podkreślają rolę ograniczeń przestrzennych (również w zakresie możliwości wdrażania zielonej infrastruktury) i ich wpływu na rozwój. Inni autorzy zwracają uwagę na istotny wpływ planów zagospodarowania przestrzennego na kwestie środowiskowo-przyrodnicze (Petrisor 2016), sprawy dotyczące energetyki (Fontao 2020) czy rynku nieruchomości (Cotteleer, Peerlings 2011). Nie budzi więc wątpliwości, że od treści planów zagospodarowania przestrzennego zależy jakość organizacji terenów, a także stopień ochrony społecznych, środowiskowo-przyrodniczych czy kulturowych walorów przestrzennych. Przedmiotem coraz szerszej oceny jest wpływ planów zagospodarowania przestrzennego na politykę rozwoju, w tym na stopień realizacji aktualnych wyzwań (związanych np. ze zmianami klimatu: Becker, Greiving 2018; Cossu 2020; Yiannakou, Salata 2017). W literaturze występują zróżnicowane (także zależne od konkretnych porządków krajowych) szczegółowe koncepcje określające sposób wpływu planów na rozwój (Buitelaar i in. 2013).

Jako niepożądany efekt nadmiernie szczegółowo rozbudowanych planów odnotowuje się również blokowanie rozwoju (Granqvist i in. 2020). Ważne są więc nie tylko wynikające z planów

kierunki zagospodarowania przestrzeni, ale także sposób ujęcia planów, w tym podejścia w nich do zagadnień sektorowych oraz stopień szczegółowości. Również te czynniki determinują konflikty przestrzenne.

Nie budzi więc wątpliwości, że rolę planów zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć szeroko. To od uchwalonych planów zależeć będzie nie tylko konkretna możliwość zagospodarowania danej nieruchomości, ale – ujmując to z szerszej perspektywy – często możliwość prowadzenia określonych polityk rozwoju (które możliwości zagospodarowania terenu determinują), ochrony klimatu (np. poprzez szybsze wdrażanie inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii) czy też ochrony konkretnych walorów środowiskowo-przyrodniczych. Opóźnienia w sporządzaniu planów mogą w niektórych systemach przedłużać obowiązywanie wcześniejszych, nieadekwatnych do bieżących potrzeb. W innych systemach (do których zalicza się Polska) opóźnienia w sporządzaniu planów przedłużają sytuacje, w których dany obszar nie jest objęty żadnym regulacyjnym aktem planowania przestrzennego. W takim przypadku niemożliwe jest na tym obszarze realizowanie podstawowych celów polityki przestrzennej.

W polskim systemie planowania przestrzennego znaczącą część wskazanych zagadnień można połączyć z pojęciem ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (Gdesz 2020). Przy ocenie polskiego systemu należy bowiem brać pod uwagę ponadstandardowy chaos przestrzenny oraz poważne bariery instytucjonalne i kulturowe (Śleszyński i in. 2020; Cotella 2014; Markowski, Nowak 2021; Purkarthofer i in. 2021). Z powyższym wiąże się relatywnie niewielka powierzchnia Polski objęta planami zagospodarowania przestrzennego. Podkreślenia oczywiście wymaga, że samo uchwalenie planu dla danego obszaru nie jest równoznaczne z rozwiązaniem problemów danego obszaru (Izdebski i in. 2018). Niemniej kierunkowo (zwłaszcza na obszarach poddanych suburbanizacji) uchwalanie planów powinno stanowić jedno z podejmowanych działań. Wśród zagadnień blokujących ten proces, obok finansowych konsekwencji uchwalania planów i możliwych konsekwencji sądowno-administracyjnych, warto wyróżnić problemy związane z etapem sporządzania planów na szczeblu gminnym.

Od strony formalnoprawnej w prace nad nowym planem (lub zmianą planu) zaangażowane są władze gminy: rada gminy i wójt/burmistrz/prezydent miasta. Aktywność rady gminy sprowadza się do podejmowania uchwał: (1) inicjującej prace nad planem zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu, (2) oceniającej, że przygotowany plan nie narusza postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, (3) określającej sposób realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, (4) określającej sposób rozpatrzenia wniesionych uwag, (5) przyjmującej plan (Ostrowska 2021; Izdebski, Zachariasz 2013). Z wyżej wymienionej grupy kluczowe są pierwsza i ostatnia uchwała. W pierwszej wyznaczony jest teren, który ma zostać objęty przyszłym planem zagospodarowania przestrzennego. Na późniejszych etapach obszaru tak wyznaczonego nie można już zmienić (chyba że zmianie ulegnie treść pierwszej, inicjującej uchwały).

W pozostałym zakresie obowiązkami obciążony jest organ wykonawczy gminy, który powinien zapewnić przygotowanie projektu planu, poddanie go uzgodnieniom i opiniom innych organów oraz procesowi konsultacji społecznych. Zwłaszcza te dwa etapy mogą przedłużać prace nad planem. Organy uzgadniające mogą czasem wyrażać względem planu zupełnie inne oczekiwania od władz gminnych (Kowalska 2018; Blaszkę i in. 2021b). Może się również okazać, że projekt planu jest kontrowersyjny społecznie, co nie stanowi bariery prawnej, ale czasem barierę dotyczącą polityki gminnej. W literaturze przedmiotu w ograniczonym zakresie analizuje się z szerszej perspektywy bariery wpływające na dłuższy czas przygotowania planów. Podobnie w ograniczonym zakresie weryfikacji podlega to, w jakich typach/kategoriach gmin, z jakich powodów trwają dłuższe prace nad planami. Odpowiedź na to pytanie pozwoli szerzej połączyć czas sporządzania planów z uwarunkowaniami przestrzennymi poszczególnych gmin.

Metody badań i źródła danych

W analizach wykorzystano dane charakteryzujące planowanie przestrzenne w gminach, głównie za lata 2009–2020. Informacje pochodziły z corocznego badania GUS, realizowanego na zlecenie resortu odpowiedzialnego za dział budżetu państwa „budownictwo, planowanie

i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo” (w roku 2022 było to Ministerstwo Rozwoju i Technologii). W zbiorze tym znajduje się około 80 indywidualnych cech, charakteryzujących pod względem ilościowym (np. liczba, powierzchnia gminy, której dotyczą) oraz jakościowym (np. struktura planowanego przeznaczenia terenów) podstawowe dokumenty planistyczne:

- studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (zwane dalej studiami gminnymi),
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe),
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzje lokalizacyjne), obejmujące między innymi decyzje o warunkach zabudowy (decyzje WZ).

Przyjęcie jako najwcześniejszego roku 2009 wynikało z faktu, że od tego roku dane o opóźnieniach w projektowaniu planów miejscowych są gromadzone według jednolitej metodologii. W analizach przyjęto podział gmin według klasyfikacji uwzględniającej hierarchię administracyjno-osadniczą miast oraz zróżnicowanie funkcjonalne i gospodarcze (Śleszyński, Komornicki 2016). Klasyfikacja ta została opracowana specjalnie dla potrzeb analizowania procesów społeczno-gospodarczych i monitoringu planowania przestrzennego. Wyróżniono w niej 10 kategorii gmin, w tym miasta wojewódzkie i subregionalne, ich strefy podmiejskie, korytarze transportowe, gminy typowo rolnicze i in. (ryc. 1).

Podział ten następnie uproszczono do pięciu kategorii (podstawowe informacje zawiera tab. 1):

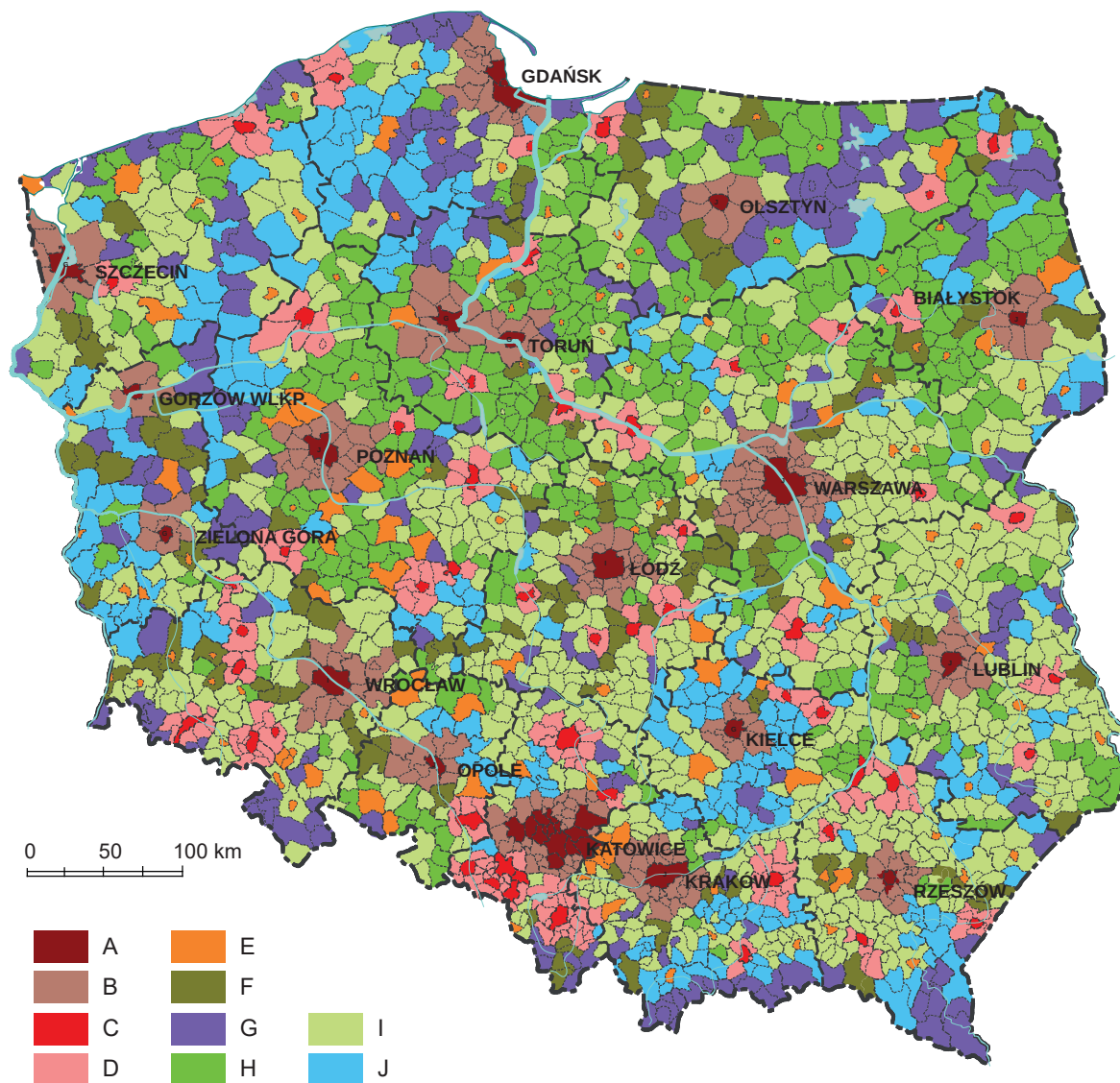
- A: największe miasta, będące stolicami województw (w województwie pomorskim i śląskim także inne miasta powiatowe grodzkie Trójmiasta i konurbacji katowickiej);
- CE: pozostałe duże i średnie ośrodki miejskie (oraz wszystkie stolice powiatów);
- BD: strefy podmiejskie miast wojewódzkich i powiatowych grodzkich (w województwie pomorskim i śląskim strefa podmiejska Trójmiasta i konurbacji katowickiej);
- FG: gminy urbanizujące się (poza strefami podmiejskimi większych miast), tj. położone wzdłuż korytarzy transportowych, turystyczne, przemysłowe itp.;
- HIJ: gminy rolnicze i rolniczo-leśne.

Tabela 1. Podstawowe dane o analizowanych kategoriach gmin

Nazwa	Liczba	Powierzchnia		Ludność		
		tys. km ²	%	tys.	%	w tym w miastach (%)
A – stolice województw	33	5,0	1,6	9 523	24,9	100,0
BD – strefy podmiejskie A i C	466	49,1	15,7	7 370	19,3	37,2
CE – pozostałe duże i średnie ośrodki miejskie (oraz stolice powiatów)	197	13,7	4,4	8 039	21,0	94,6
FG – gminy małomiasteczkowe i urbanizujące się (poza strefami podmiejskimi)	359	53,8	17,2	3 238	8,5	37,1
HIJ – gminy rolnicze i rolniczo-leśne	1 422	191,2	61,1	10 094	26,4	18,1
Polska ogółem	2 477	312,7	100,0	38 265	100,0	59,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Do dalszych badań wybrano gminy miejskie powyżej 50 tys. mieszkańców, w których w 2020 r. było projektowanych co najmniej 5 planów (ryc. 2). Ten ostatni warunek miał na celu wykluczenie przypadkowości wyników. Łącznie miast spełniających obydwa warunki w roku 2020 było 68 (wszystkich miast powyżej 50 tys. w 2020 r. było w Polsce 83). Miasta te liczyły 12,6 mln mieszkańców (33% populacji Polski i 55% populacji wszystkich miast). Reprezentowały typ A (stolice województw), C (ośrodki subregionalne, w tym miasta na prawach powiatu) oraz B (strefy zewnętrzne, w tym przypadku wyłącznie stolic województw: Będzin, Legionowo, Pabianice, Pruszków, Tarnowskie Góry, Zgierz).

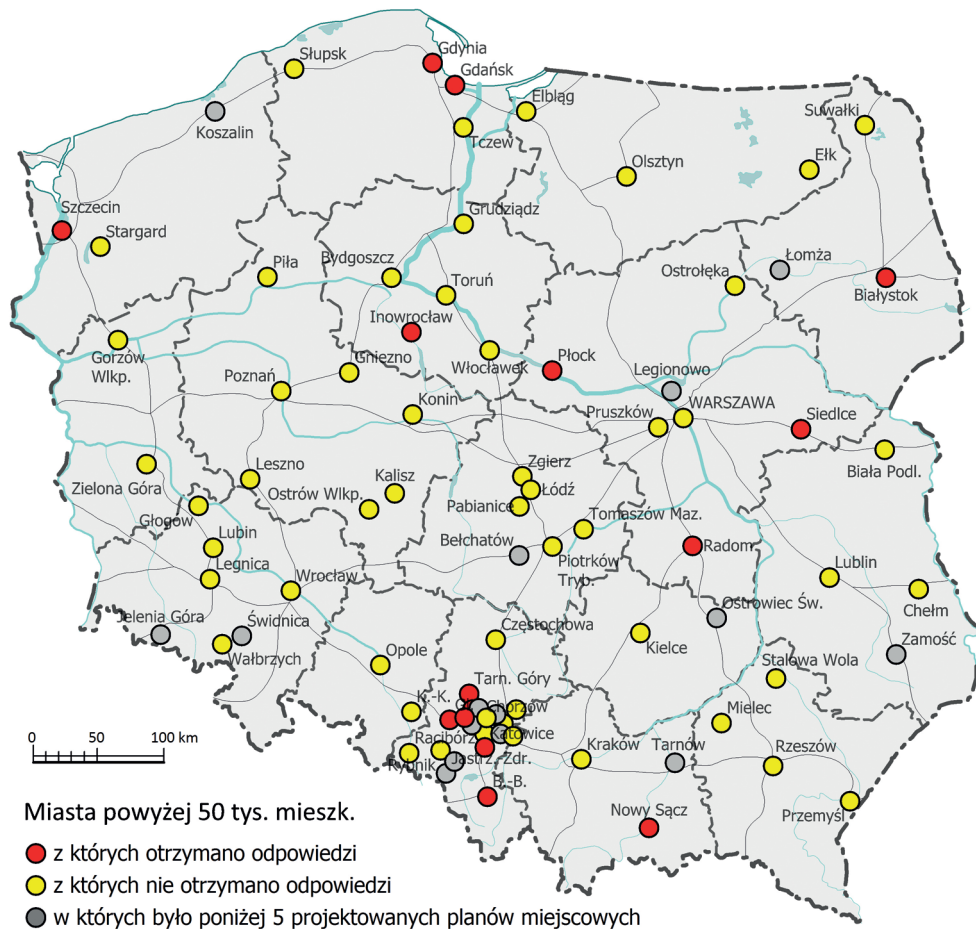


Ryc. 1. Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski (Śleszyński, Komornicki 2016)

Oznaczenia skrótów: A – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw (w województwie pomorskim typ A obejmuje Gdańsk, Gdynię i Sopot, tj. Trójmiasto, a w śląskim – 14 miast powiatowych grodzkich konurbacji katowickiej, tj. oprócz Katowic, są to Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Gliwice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze); B – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw; C – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; D – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; E – miasta – ośrodki wielofunkcyjne; F – gminy z rozwiniętą funkcją transportową; G – gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (turystyka oraz funkcje wielkopowierzchniowe, w tym przemysł wydobywczy); H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą; I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą; J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne, ochrony przyrody).

Następnie udział planów z opóźnieniami skorelowano z cechami sytuacji planistycznej (pokrycie planistyczne w 2020 r. i jego zmiana w latach 2009–2020, udział terenów pod zabudowę mieszkaniową w studiach uikzp i w planach miejscowych, udział powierzchni planów w trakcie sporządzania, przeciętna wielkość w 2020 r. planu obowiązującego i planu projektowanego, liczba decyzji o warunkach zabudowy na 1000 mieszkańców) oraz z innymi cechami (gęstość zaludnienia oraz wskaźnik tzw. problemowości¹).

¹ Wskaźnik bazuje na 14 cechach diagnostycznych w takich obszarach, jak: starość demograficzna, saldo migracji rejestrowanych, wykształcenie ludności, poziom edukacji szkolnej, ubóstwo dochodowe, aktywność społeczna, dostępność czasoprzestrzenna do usług, ogólny poziom rozwoju ekonomicznego (subregionalny PKB), zaawansowana przedsiębiorczość, zamożność samorządów, zamożność mieszkańców i ich inwestycje



Ryc. 2. Miasta powyżej 50 tys. mieszkańców w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie selekcji według liczby projektowanych planów i zwrotów ankiet.

Ostatni etap badań stanowiły badania ankietowe. Dotyczyły one wskazanych powyżej 68 miast. Przedstawicieli tych miast poproszono o odpowiedzi na dwa pytania:

1. Jakie są Państwa zdaniem główne powody przedłużania się procedur prac nad sporządzeniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach?
2. Czy w Państwa gminach w przypadku dłuższego czasu trwania procedury prac na planem zagospodarowania przestrzennego projekty planów znacząco się zmieniają? Jeśli tak, na czym polegają te zmiany?

Na pytania skierowane do pracowników gmin zajmujących się planami zagospodarowania przestrzennego odpowiedzi udzieliło 16 przedstawicieli gmin². Liczba odpowiedzi jest więc ilościowo umiarkowana, niemniej na podkreślenie zasługuje, że większość z nich była bardzo rozbudowana (i pod pewnymi względami powtarzalna). Można więc uznać, że zawierają dość reprezentatywne i ważne uzupełnienie wcześniejszych badań. Pytania skierowano bezpośrednio do dyrektorów/kierowników/naczelników wydziałów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne (w przypadku gdy różne wydziały podejmują niniejszą problematykę – do wydziałów bezpośrednio odpowiedzialnych za sporządzanie planów). Wskazane osoby poproszono o udzielenie odpowiedzi na dwa (powołane powyżej) pytania. Sformułowano je jako pytania otwarte, aby wskazanie odpowiedzi zależało całkowicie od woli (doświadczenia, wiedzy) przedstawicieli gmin. Chodziło o możliwie najszersze

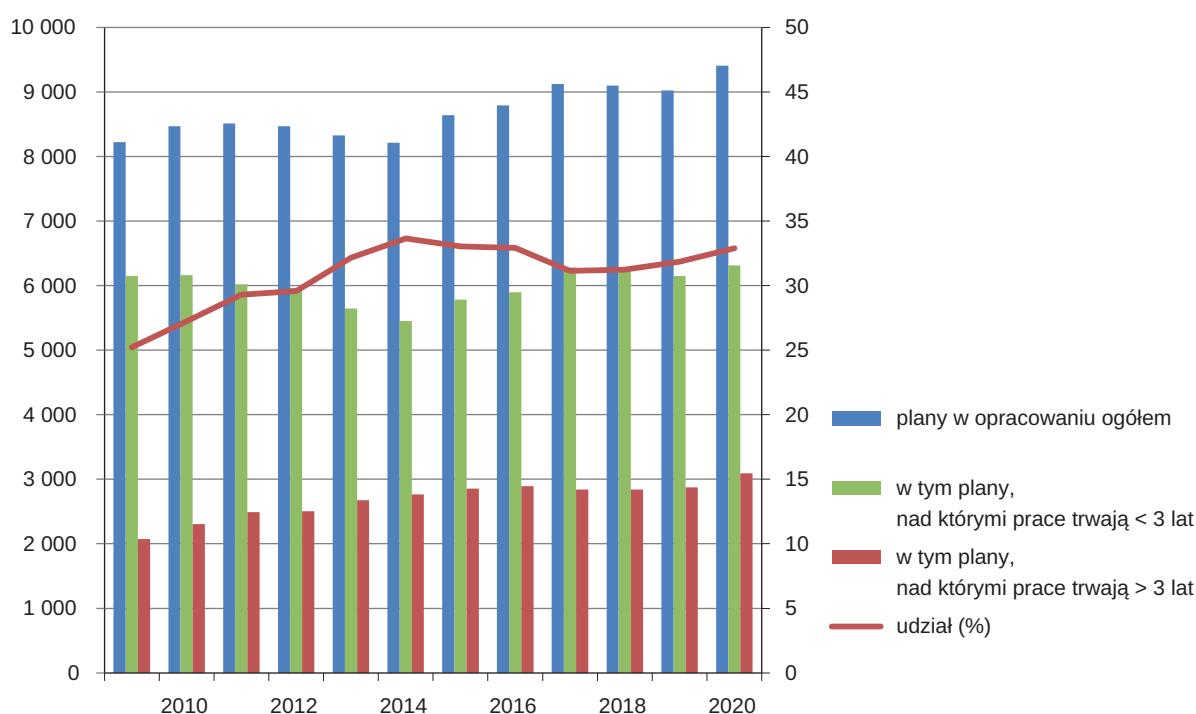
(na podstawie budowy nowych mieszkań), stopa bezrobocia, towarowa dostępność przestrzenna, poziom urbanizacji. Opisano go szczegółowo w pracy P. Śleszyńskiego i in. (2017).

² Są to: Białystok, Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Inowrocław, Nowy Sącz, Płock, Radom, Siedlce, Szczecin, Tarnowskie Góry, Tychy, Zabrze.

ujęcie perspektywy wskazanych gmin, należących do grupy tych, które najczęściej mogą mieć do czynienia z opóźnieniami w zakresie sporządzania planów.

Zróznicowania w czasie i przestrzeni w skali ogólnokrajowej

W latach 2009–2020 w gminach projektowanych było w każdym roku od 8222 do 9408 planów miejscowych i ich liczba systematycznie rosła. Jednak w tym czasie zwiększał się odsetek dokumentów, których opracowywanie trwało dłużej niż 3 lata (ryc. 3). W roku 2009 było to 25,2%, a w roku 2020 już 32,9%. Liczba dokumentów w opracowaniu zatem rosła, ale było to pozorne z punktu widzenia efektów planowania przestrzennego. W latach 2009–2014 liczba planów, których sporządzanie trwało poniżej 3 lat, nawet zmalała (z 6148 do 5450) i dopiero w 2020 roku wartość ta wzrosła do najwyższego od kilkunastu lat poziomu (6314 dokumentów). Średni z 12 lat udział opóźnień w gminach przedstawiono na mapie (ryc. 4). Wzięto pod uwagę tylko te roczniki, w których był projektowany chociaż jeden plan. Na mapie nie ujawniają się żadne prawidłowości międzyregionalne, co skłania do wniosku, że opóźnienia nie wynikają z uwarunkowań wynikających z kształtowania się np. regionów historycznych lub współczesnego podziału na centra rozwojowe i peryferia.

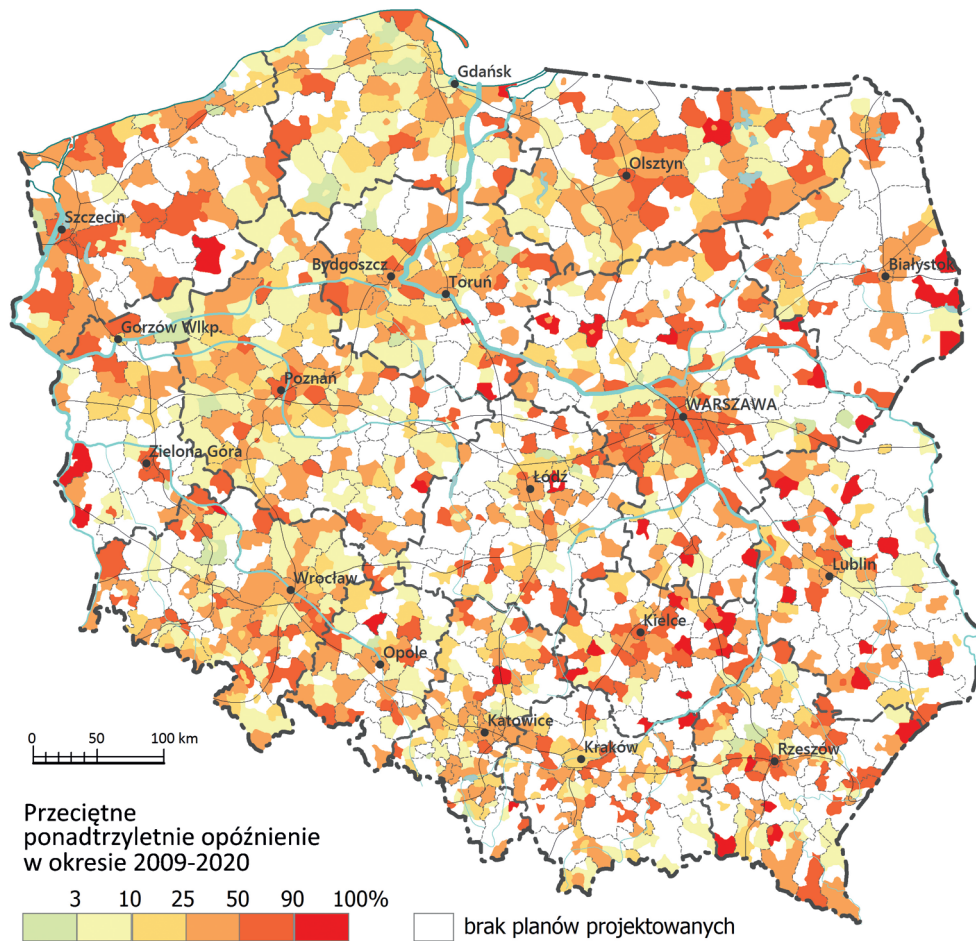


Ryc. 3. Liczba i udział projektowanych planów miejscowych, których opracowywanie trwało poniżej i powyżej 3 lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS.

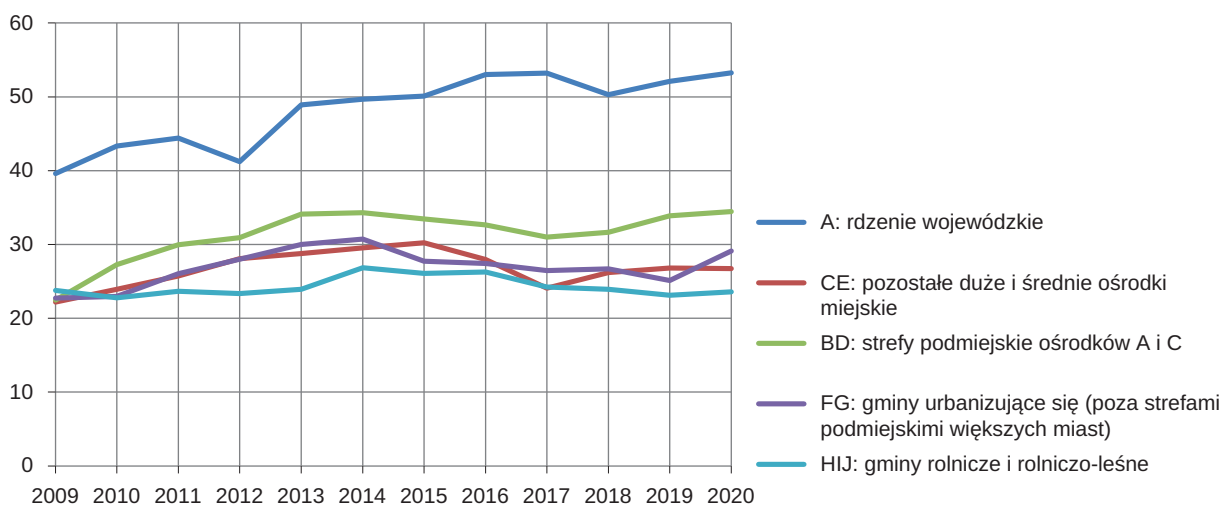
Najwyższy udział planów z wyraźnym opóźnieniem sporządzania dotyczył największych miast (ryc. 5). W roku 2020 już ponad połowa (53,3%) dokumentów w tych ośrodkach była opracowywana ponad 3 lata. Następnie wysoki odsetek opóźnień był charakterystyczny w strefach podmiejskich (34,4% w 2020 r.). W pozostałych kategoriach gmin nie było większych różnic. Co więcej, poziom opóźnień był dość stabilny i wahał się w granicach 22–30%, a w niektórych kategoriach niekiedy nawet lekko spadał. A zatem na pierwszy rzut oka związek z wielkością miasta i gminy oraz jej położeniem względem rdzeni aglomeracji wydaje się charakterystyczną cechą powstawania opóźnień w przyjmowaniu planów miejscowych. Aby wykazać to w sposób bardziej szczegółowy, zestawiono dane w kilku kategoriach gmin pod względem ich wielkości demograficznej (ryc. 6). Okazuje się, że im większa pod względem liczby ludności gmina, tym udział planów procedowanych powyżej 3 lat jest wyższy. Jednak nie zawsze tak było – w roku 2009 wyraźnie wyższy odsetek opóźnień

występował w najmniejszych gminach (poniżej 5 tys. mieszkańców). Były to głównie (w około 90%) gminy wiejskie, położone w regionach peryferyjnych w centralnej i północnej części kraju.



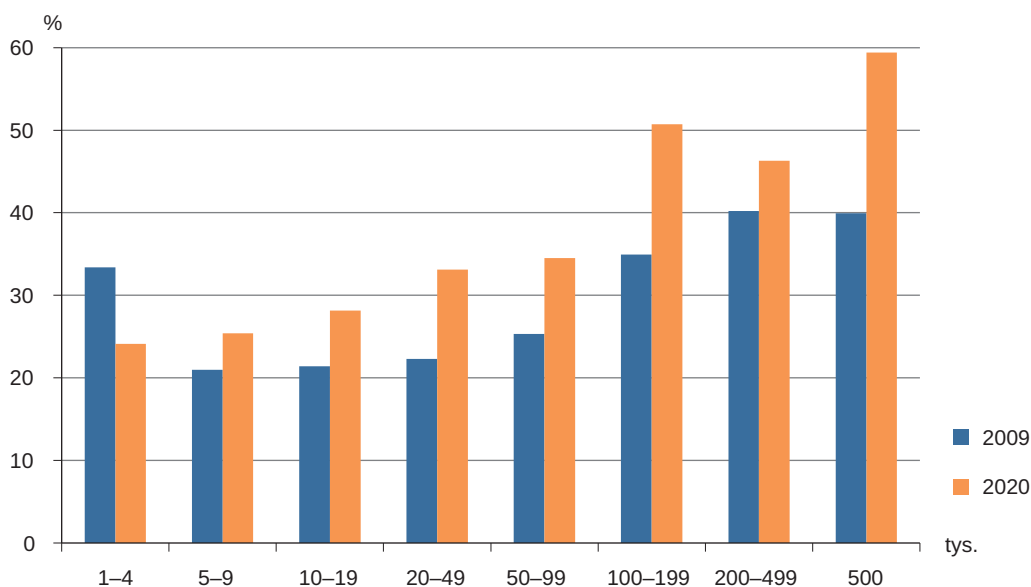
Ryc. 4. Udział projektowanych planów miejscowych z co najmniej trzyletnim opóźnieniem w gminach w latach 2009–2020 (przeciętnie w okresie tych 12 lat)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS.



Ryc. 5. Zmiany udziału liczby planów miejscowych w opracowaniu, których sporządzenie trwało dłużej niż 3 lata według kategorii gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS.



Ryc. 6. Udział liczby planów miejscowych będących w opracowaniu, których sporządzanie trwało dłużej niż 3 lata, w gminach według ich liczby ludności w 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS.

Opóźnienia w uchwalaniu planów w największych miastach

Kolejny etap badań polegał na analizie gmin miejskich liczących powyżej 50 tys. mieszkańców, w których w 2020 r. było projektowanych co najmniej 5 planów (68 takich gmin). Podjęto próbę skorelowania udziału planów z opóźnieniami z cechami sytuacji planistycznej. Analiza tabeli 2 wskazuje na dużą liczbę, ale słabych (w granicach około minus 0,2) ujemnych korelacji z większością ww. wskaźników planistycznych oraz tzw. wskaźnikiem problemowości, a także podobnie słabe, ale dodatnie korelacje z gęstością zaludnienia, udziałem powierzchni pod planami projektowanymi, przeciętną wielkością projektowanego planu i natężeniem decyzji lokalizacyjnych względem liczby ludności. Takie wyniki ostrożnie sugerują, że opóźnieniom sprzyja wysokie pokrycie planistyczne (rozumiane być może jako nietrafne decyzje sprzed lat), zła kondycja gospodarcza i gęstość użytkowania. Aby dokładniej to zbadać i wyciągnąć bardziej miarodajne wnioski, należałoby

Tabela 2. Współczynniki korelacji pomiędzy udziałem liczby planów, których opracowywanie trwa więcej niż 3 lata a cechami prac planistycznych i ich efektów oraz gęstości zaludnienia i tzw. wskaźnika problemowości

Cecha	Współczynnik korelacji Pearsona
Pokrycie planistyczne w 2020 r.	-0,19
Zmiany pokrycia planistycznego w latach 2009–2020	-0,16
Udział terenów pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną w studium gminnym	-0,19
Udział terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną w studium gminnym	-0,15
Udział terenów pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną w planach miejscowych	-0,16
Udział terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną w planach miejscowych	-0,26
Udział powierzchni planów miejscowych w trakcie sporządzania	0,34
Przeciętna wielkość planu obowiązującego w 2020 r.	0,01
Przeciętna wielkość w planu projektowanego w 2020 r.	0,23
Liczba decyzji o warunkach zabudowy na 1000 mieszkańców	0,18
Gęstość zaludnienia	0,16
Wskaźnik problemowości	-0,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS.

przeanalizować konkretne projektowane plany miejscowe, z którymi występują problemy z opóźnieniem procedur.

Przyczyny opóźnień według samorządów

Ostatni etap obejmował badania ankietowe. Przedstawiciele 16 badanych miast (ze wskazanej wcześniej grupy 68 miast) udzielili odpowiedzi na otwarte pytania o główne przyczyny opóźnień oraz o zakres zmian projektów planów w trakcie dłuższego procedowania. Regularnie wskazywano kilka głównych przyczyn przedłużania się prac nad planami zagospodarowania przestrzennego (tab. 3). Były to przede wszystkim kwestie związane z konsultacjami społecznymi, uzgodnieniami projektów planów przez organy administracji publicznej i zmianami prawa. Każda ze wskazanych przyczyn wymaga osobnej charakterystyki. Konsultacje społeczne w ramach perspektywy przedstawiciele gmin stanowią czynnik utrudniający prace nad planem, poszerzający konfliktogenność rozwiązań planistycznych. Uczestnicy konsultacji społecznych są postrzegani jako nie do końca konstruktywni. Do tego dochodzi świadomość możliwych roszczeń odszkodowawczych ze strony właścicieli nieruchomości objętych planami.

Podobnie oceniane są organy uzgadniające projekty planów – jako na siłę forsujące swoje koncepcje, oderwane od realnych potrzeb danych gmin (występuje więc w tym zakresie pewien problem). Powyższe pogłębia problem częstych zmian prawnych, narzucający konieczność zredefiniowania podejść do poszczególnych rozwiązań, również w sferze wykładni przepisów. Wśród innych przyczyn można zauważyć problemy występujące przy większych pod względem powierzchni planach. Ujęcie w jednym planie zróżnicowanych terenów o różnym przeznaczeniu jest trudniejsze, zwłaszcza z punktu widzenia wypracowania w miarę jednorodnych kryteriów. Zauważalny jest problem ograniczonych możliwości zajmujących się planowaniem przestrzennym zespołów gminnych, zwłaszcza kiedy w przestrzeni miejskiej występuje wiele pilnych wyzwań planistycznych.

Tabela 3. Uwarunkowania dłuższych prac nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z perspektywy gmin miejskich powyżej 50 tys. mieszkańców

Pytanie	Główne powody przedłużania procedur związanych z pracami nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego	Określenie, czy przy dłuższym trwaniu procedur prac nad planami zagospodarowania przestrzennego projekty planów znacząco się zmieniają. Jeśli tak, to w jaki sposób?
Główne odpowiedzi	<ul style="list-style-type: none"> – konsultacje społeczne (14 odpowiedzi); – problemy z uzgadnianiem projektów planów (7 odpowiedzi); – zmiany przepisów prawa (7 odpowiedzi); – zbyt duża liczba procedur planistycznych w stosunku do możliwości (liczby pracowników) danego urzędu (7 odpowiedzi); – komplikacje związane z większymi (i tym samym bardziej zróżnicowanymi) planami zagospodarowania przestrzennego (4 odpowiedzi); – ryzyko wystąpienia roszczeń odszkodowawczych (4 odpowiedzi); – oczekiwanie na zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne (3 odpowiedzi); – spory gminy z wykonawcą projektu planu (3 odpowiedzi). 	Większość przedstawicieli badanych gmin (11) deklaruje jedynie nieznaczne zmiany, odnoszące się do poszczególnych parametrów zabudowy. Czasami korekty te stanowią bezpośredni wynik konsultacji społecznych i np. polegają na wprowadzeniu obowiązku zachowania zieleni izolacyjnej, ograniczenia maksymalnej wysokości zabudowy, jak też korekty planowanych układów komunikacyjnych.

Źródło: opracowanie własne.

Podkreślenia wymaga, że większość badanych przedstawicieli gmin (11 na 16 odpowiedzi) nie zauważa, żeby efektem przedłużającej się procedury planistycznej były znaczące zmiany w projektach planów zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście tego rodzaju przypadki bywają mocno zróżnicowane (nawet w ujęciu odnoszącym się do różnych przypadków w jednej gminie). Niemniej jednak zdecydowanie częściej jako efekt opóźnień w sporządzaniu planów odnotowuje się jedynie mniejsze zmiany, czyli nie tyle np. zmiany przeznaczenia terenu lub radykalne ograniczenia zabudowy, ale raczej korekty konkretnych parametrów urbanistycznych lub uszczegółowienie wybranych rozwiązań.

Dyskusja

Wyniki wymagają odniesienia z perspektywy zróżnicowanych zagadnień. W związku z realizacją założeń artykułu wyodrębniono w tym kontekście kwestie dotyczące partycypacji społecznej, zróżnicowanych konfliktów przestrzennych, roli prawa w planowaniu przestrzennym oraz stopnia realizacji przez plany celów systemu planowania przestrzennego. Wszystkie wskazane zagadnienia odniesiono do uzyskanych danych z zakresu opóźnień w sporządzaniu planów.

W pierwszej kolejności podkreślić należy znaczące powiązanie liczby dłuższych przypadków sporządzania planów z większą liczbą ludności danej gminy. Oznacza to, że zwłaszcza w ostatnich latach zauważalny jest poważny problem w zakresie partycypacji społecznej w tym zakresie. Partycypacja (a właściwie w tym przypadku sposób jej ujęcia w przepisach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego) nie może bowiem przyczyniać się do utrudniania prowadzenia polityki przestrzennej i uchwalania ważnych aktów polityki przestrzennej. Jak wskazano powyżej, w opinii przedstawicieli gmin konsultacje społeczne dotyczące projektu planu są postrzegane raczej jako jeden z głównych czynników przyczyniających się do dłuższego procedowania. Nie musi to oczywiście oznaczać od razu negatywnej całościowej (z perspektywy systemu i wszystkich gmin) oceny wskazanych konsultacji. Niemniej powinno otwierać dyskusję nad niniejszym zagadnieniem. Ewidentnie bowiem kwestie z tym związane determinują opóźnienia planistyczne.

Powyższy problem można częściowo powiązać z podejściem absolutyzującym prawa właścicieli nieruchomości w planowaniu przestrzennym w Polsce (Alterman 2010; Markowski, Nowak 2021). Podejście to generuje w szerszym zakresie niż w innych państwach tendencje do blokowania zmian nawet potencjalnie ograniczających czyjeś możliwości zagospodarowania terenu. Wynika to niewątpliwie ze słabego poziomu kultury planistycznej (Purkarthofer i in. 2021; Cotella 2014). Ograniczenie się jednak do tego powodu byłoby zbyt uproszczone. W wielu gminach konsultacje społeczne sprowadzają się bowiem do szeptego wypełnienia obowiązku ustawowego, bez np. wcześniejszych kontaktów z mieszkańcami. W takiej sytuacji mieszkańcy jedynie reagują na konkretne propozycje i często naturalnym odruchem jest kontestacja. Dodać tu należy, że – jak wynika z odpowiedzi przedstawicieli badanych gmin – przynajmniej w znaczącej części przypadków dłuższe procedowanie projektów planów nie kończy się radykalnymi zmianami ich treści. Można więc uznać, że wyrażany czasem opór społeczny okazuje się ostatecznie umiarkowanie skuteczny i doprowadza jedynie do opóźnień w uchwalaniu planów. Kierunki takiego oporu społecznego są zróżnicowane. Często sprowadzają się do zablokowania konkretnych ograniczeń planistycznych – i taki wariant występuje najczęściej. Mogą jednak wiązać się z odmiennym scenariuszem – niechęcią poszczególnych mieszkańców do rozwoju kontrowersyjnych dla nich kierunków zabudowy. Wtedy mieszkańcy działają w imię ochrony walorów określonego terenu.

W sumie konflikty przestrzenne będą występowały w każdym systemie planowania przestrzennego, niemniej wskazane przypadki potwierdzają tezę, że obecne rozwiązania nie gwarantują nawet częściowego rozwiązania potencjalnych problemów. Wręcz przeciwnie, raczej je prowokują. Podkreślenia wymaga fakt występowania znaczącej liczby opóźnień w dużych miastach i strefach podmiejskich. To na tych obszarach występuje najszersza presja inwestycyjna, a jednocześnie stwierdza się w największym stopniu problemy związane z chaosem przestrzennym (Śleszyński i in. 2020). Opóźnienia są więc również konsekwencją poważnych konfliktów przestrzennych na wskazanych obszarach, a zarazem kolejnym przykładem słabości polskich regulacji. Skoro występują na obszarach w największym stopniu objętych chaosem przestrzennym, utrudnione staje się powstrzymanie tam tego typu procesów poprzez plany zagospodarowania przestrzennego.

Do tego dochodzi również silnie zauważalny kontekst konfliktów z organami uzgadniającymi projekty planów. Organy uzgadniające próbują czasami narzucać – ze swojej perspektywy słuszne i ważne – postanowienia planistyczne. Problem polega na tym, że wskazane postanowienia nie są skoordynowane z koncepcjami gminnymi, a czasem nawet ze stosowaną z perspektywy gminnej terminologią. Znow można zauważyć w tym przypadku poważny problem: zarówno cele planowania przestrzennego, jak też terminologia dotycząca planowania przestrzennego bardzo często rozumiane są odmiennie (Markowski, Nowak 2021). Dotyczy to relacji między zróżnicowanymi organami administracji publicznej. Na poziomie ogólnych założeń tego rodzaju organy mogą mieć bardzo zbliżone poglądy. Problem pojawia się na etapie szczegółowych rozwiązań oraz wykładni

przepisów. Konflikty władz gmin z organami uzgadniającymi w mniejszym zakresie są merytoryczne (dotyczące racjonalności konkretnej koncepcji zabudowy i zagospodarowania terenu), a w większym techniczno-proceduralne, dotyczące sposobu ujęcia poszczególnych przepisów w planie.

Trzeba również podkreślić, że doprowadzanie do sytuacji, w której prace nad projektem planu przekraczają trzy lata, jest równoznaczne z poważnym ograniczeniem roli planistycznej gminy. Plan określający przeznaczenie i parametry zabudowy dla danego terenu potrzebny jest w krótkim odstępie czasu od stworzenia jego koncepcji. Zbyt długie jego procedowanie pogłębia niepewność i niejako zamraża istniejące konflikty przestrzenne. Powraca tu kwestia relacji między planowaniem przestrzennym a polityką rozwoju (Becker, Greiving 2018). Przy czym problemy związane z koncepcjami zawartymi w planach mogą być zróżnicowane, czasem plany mogą pogłębiać chaos przestrzenny (Śleszyński i in. 2021). Niemniej jednak nawet przedłużenie procedury dotyczącej planu o wątpliwej treści nie jest optymalnym rozwiązaniem.

Dlatego też tym bardziej trzeba zwrócić uwagę na inne wymienione przyczyny dłuższego procedowania planów miejscowych: ograniczenia personalne konkretnych urzędów gminnych oraz dodatkowe problemy z określeniem rozwiązań dla większych pod względem powierzchniowym planów. Może to stanowić podstawę do rozważań na temat optymalnej powierzchni planów zagospodarowania przestrzennego. Znowu trzeba zastrzec, że wiele zależy od konkretnych realiów, jak też wyzwań i cech danej gminy. Przedstawiciele jednej z badanych gmin wskazali jednak, że zdecydowanie więcej problemów może wystąpić w przypadku, gdy powierzchnia objęta planem przekracza 20 ha. Nie może to być w żadnym razie granica stosowana uniwersalnie. Niemniej może dawać pewien obraz i prowokować do wniosku, że również z tego powodu uchwalanie planów o większej powierzchni powinno być szczególnie przemyślane i uzasadnione³. Można uznać, że w polskim modelu rozwiązaniem byłoby wyodrębnienie dwóch kategorii planów: ogólnych oraz (obejmujących mniejsze tereny) szczegółowych.

Odnotowania wymaga również problem często zmieniających się regulacji prawnych. Nie chodzi w tym przypadku o większe zmiany w zakresie całego systemu planowania przestrzennego (w tym dyskutowaną obecnie dużą nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Chodzi raczej o pojawiające się sporadycznie drobne zmiany w ustawach dotyczących planowania przestrzennego. Przy tej okazji pojawia się ciekawy dylemat. Nie budzi wątpliwości (czego dowodem są również oceny systemów z innych krajów – Nowak i in. 2022), że częste zmiany prawa znacząco utrudniają skuteczne planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym. Konsekwencją takich zmian jest znowu konieczność koncentracji na kwestiach, które można określić bardziej jako techniczne, sprowadzające się do określenia szczegółowego sposobu wykładni poszczególnych przepisów. Z drugiej strony te mniejsze nowelizacje (dotyczące np. odnawialnych źródeł energii) również są uzasadnione i stanowią próbę odpowiedzi na zgłaszane w literaturze naukowej i praktyce potrzeby, również te ujmujące cele sektorowe w planowaniu przestrzennym (Petrisor 2016; Fontao 2020; Błaszke i in. 2021a). Niniejszy problem prowokuje do dalszych rozważań na temat optymalnej elastyczności systemu planowania przestrzennego, a także sposobu (w tym częstotliwości) odpowiedzi ustawowej na konkretne postulaty.

Z przeprowadzonych badań wynika, że opóźnienia w sporządzaniu planów znacząco utrudniają realizację założeń powiązanych z tymi planami. Dłuższe procedowanie projektu planu może przyczynić się do dłuższej realizacji niepożądanych z perspektywy kryteriów związanych z ładem przestrzennym inwestycji, a także słabszej ochrony środowiskowo-przyrodniczych walorów terenu (nie wspominając o realizacji innych celów polityki rozwoju). Odwołując się do uznanej klasyfikacji systemów planowania przestrzennego na „systemy oparte na planie” i „systemy oparte na rozwoju” (Muñoz Gielen, Tasan-Kok 2010), można przypomnieć, że Polska jest zaliczona do pierwszej grupy. Niemniej poprzez faktyczną słabość planów zagospodarowania przestrzennego, co znajduje wyraz również w dużej liczbie opóźnień w sporządzaniu, to teoretycznie silne oparcie na planach w praktyce okazuje się bardzo słabe. Tym trudniejsza jest dyskusja o jeszcze szerszym, postulowanym w literaturze (Yiannakou, Salata 2017), określaniu tak ważnych i potrzebnych zadań planów zagospodarowania przestrzennego, związanych choćby z ochroną klimatu.

³ Rozważania te odnoszą się do polskiego systemu, gdzie wciąż nie ma podziału na plany ogólne i plany szczegółowe.

Jako możliwe kierunki dalszych badań można wyodrębnić:

- szerszą (w skali kraju, nie jednostkowej) analizę przełożenia problemów w konsultacjach społecznych na treść planów zagospodarowania przestrzennego. Przydatne byłoby porównanie treści projektów planów zagospodarowania przestrzennego w wersji przed konsultacjami społecznymi do wersji po konsultacjach. Stanowiłoby to wyzwanie dla szerszego zespołu badawczego, gotowego szczegółowo analizować większą liczbę przypadków;
- pogłębioną analizę problemów występujących przy sporządzaniu większych powierzchniowo planów zagospodarowania przestrzennego – zwłaszcza w obszarach miejskich;
- weryfikację (raczej w ramach konkretnych studiów przypadku), jak dłuższe prace nad planami zagospodarowania przestrzennego przekładają się na zaskarżanie takich planów do sądów administracyjnych i wyniki rozstrzygnięć sądowych;
- analiza studiów przypadków związana z szerszą weryfikacją dłuższych prac nad planami zagospodarowania przestrzennego w gminach z większym pokryciem planistycznym, a także złą kondycją gospodarczą.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że większa liczba ludności w danej gminie stwarza większe prawdopodobieństwo problemów i konfliktów przestrzennych, społecznych itp. przy pracach nad planami zagospodarowania przestrzennego i w konsekwencji przedłuża to procedury planistyczne. Zauważyć należy tendencję, zgodnie z którą większa liczba opóźnień występuje w dużych miastach i strefach podmiejskich. W ten sposób zrealizowano cel pracy dotyczący identyfikacji kategorii gmin, w których można stwierdzić w największym stopniu opóźnienia w pracach nad planami. Można dodać, że wyodrębnione gminy obejmują tereny poddane znaczącej presji inwestycyjnej, w których występują poważne konflikty przestrzenne. Jednocześnie na przestrzeni lat liczba dłuższych przypadków prac nad planami zdecydowanie się powiększa. Wskazany problem może więc okazać się coraz bardziej istotny. Zbyt długie prace nad planami zagospodarowania przestrzennego mogą pogłębiać występujące na danym obszarze problemy (zwłaszcza konflikty) przestrzenne, tym bardziej że często odpowiedź z perspektywy polityki przestrzennej na konkretne wyzwania powinna zostać udzielona relatywnie szybko.

W artykule, realizując również cel pracy, przedstawiono główne powody dłuższych prac nad planami zagospodarowania przestrzennego (tab. 3). Ich analiza skłania do refleksji, że wynikają przede wszystkim z szerszych wad polskiego systemu planowania przestrzennego. Najważniejsze z nich można sprowadzić do niedopracowanych procedur konsultacji społecznych (często postrzeganych w tym kontekście na szczeblu gminnym jako problem) oraz wciąż niedookreślonej roli prawa w systemie gospodarki przestrzennej (Markowski, Nowak 2021). Ta ostatnia znajduje wyraz m.in. w zauważonych problemach dotyczących uzgodnień projektów planu czy zmieniających się przepisów – również poważnie opóźniających prace nad planami.

Wyniki badań potwierdzają, że opóźnienia związane z pracami nad planami zagospodarowania przestrzennego nie mogą być traktowane jako problemy incydentalne. Niezależnie od ewentualnych zmian w przepisach dotyczących planowania przestrzennego problem ten może pozostać aktualny. Również z tego powodu zasługuje na dalsze analizy.

Literatura

- Alterman, R., 2010, *Takings International: A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*, Chicago: American Bar Association.
- Becker, D., Greiving, S., 2018, „Climate and demographic change: The need for an integrative approach to spatial planning in Germany”, *Metropolitics*, 25 kwietnia, <https://metropolitics.org/Climate-and-Demographic-Change-The-Need-for-an-Integrative-Approach-to-Spatial.html> (dostęp: 10.05.2022).
- Błaszke, M., Nowak, M., Śleszyński, P., Mickiewicz B., 2021a, „Investments in renewable energy sources in the concepts of local spatial policy: The case of Poland”, *Energies*, t. 14, nr 23, 7902, <https://doi.org/10.3390/en14237902>.

- Blaszke, M., Śleszyński, P., Nowak, M., 2021b, „Prawno-urbanistyczne problemy sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony dziedzictwa kulturowego (lata 2017–2019)”, *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego*, t. 45, nr 1, s. 7–28, <http://dx.doi.org/10.30450/202101>.
- Buitelaar, E., Galle, M., Salet, W., 2013, „Third-party appeal rights and the regulatory state: Understanding the reduction of planning appeal options”, *Land Use Policy*, nr 35, s. 312–317, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.05.011>.
- Cossu, M., 2020, *Spatial Planning and Climate Change Adaptation in Mainland Portugal*, Master Thesis, Politecnico di Torino, <https://webthesis.biblio.polito.it/16172/1/tesi.pdf> (dostęp: 10.05.2022).
- Cotella, G., 2014, „Spatial planning in Poland between European influence and dominant market forces”, w: M. Reimer, P. Getimis, H. Blotevogel (red.), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes* (s. 271–273), New York: Routledge.
- Cotteleer, G., Peerlings, J.H.M., 2011, „Spatial planning procedures and property prices: The role of expectations”, *Landscape and Urban Planning*, t. 100, nr 1–2, s. 77–86, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2010.11.010>.
- Dühr, S., 2023, „Investigating the policy tools of spatial planning”, *Policy Studies*, t. 44, nr 2, s. 258–275, <https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2040473>.
- Fontão, E., 2020, „The reality of spatial plans is delaying the growth of sustainable buildings”, *Energy Reports*, t. 6, nr 1, s. 38–43, <http://dx.doi.org/10.1016/j.egy.2019.08.015>.
- Gdesz, M., 2020, „Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych”, w: M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej* (s. 46–65), Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Granqvist, K., Humer, A., Mäntysalo, R., 2020, „Tensions in city-regional spatial planning: The challenge of interpreting layered institutional rules”, *Regional Studies*, t. 55, nr 5, s. 844–856, <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1707791>.
- Heldak, M., Raszka, B., 2013, „Evaluation of the local spatial policy in Poland with regard to sustainable development”, *Polish Journal of Environmental Studies*, t. 22, nr 2, s. 395–402.
- Izdebski, W., Śleszyński, P., Malinowski, Z., Kurska, M., 2018, „Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce”, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, t. 2, nr 1, s. 331–347, <https://doi.org/10.14597/INFRAECO.2018.2.1.022>.
- Izdebski, H., Zachariasz, I., 2013, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kowalewski, A., Nowak, M. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. 1: *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, t. 182, nr 1, Warszawa: PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Kowska, E., 2018, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Kwaśniak, P., 2011, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Markowski, T., Nowak, M., 2021, „Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni”, w: M. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej* (s. 29–54). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Muñoz Gielen, D., Tasan-Kok, T., 2010, „Flexibility in planning and the consequences for public value capturing in UK, Spain and the Netherlands”, *European Planning Studies*, t. 18, nr 7, s. 1097–1131, <https://doi.org/10.1080/09654311003744191>.
- Nadin, V., Fernández-Maldonado, A., Zonneveld, W., Stead, D., Dąbrowski, M., Piskorek, K., Sarkar, A., Schmitt, P., Smas, L., Cotella, G., Rivolin, U., Solly, A., Berisha, E., Pedde, E., Seardo, B., Komornicki, T., Goch, K., Bednarek-Szczepańska, M., Degórska, B., Szejgiec-Kolenda, B., Śleszyński, P., Lüer, C., Böhme, K., Nedovic-Budic, Z., Williams, B., Varghese, J., Colic, N., Knaap, G., Csák, L., Faragó, L., Mezei, C., Kovács, I., Pamer, Z., Reimer, M., Münter, A., 2018, *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016–2018. Final Report*, Luxembourg: ESPON, European Commission.
- Nowak, M. (red.), 2020, *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, „Studia. Cykl Monografii”, t. 5, nr 197, Warszawa: PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Nowak, M., Petrisor, A.-I., Mitrea, A., Filepné Kovács, K., Lukstina, G., Jürgenson, E., Ladzińska, Z., Simeonova, V., Lozysky, R., Rezac, V., Pantyley, V., Praneviciene, B., Fakeyeva, L., Mickiewicz, B.,

- Blaszke, M., 2022, „The role of spatial plans adopted at the local level in the spatial planning systems of Central and Eastern European countries”, *Land*, t. 11, nr 9, <https://doi.org/10.3390/land11091599>.
- Ostrowska, A., 2021, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Parysek, J., 2017, „Lokalna gospodarka przestrzenna w Polsce – prawo a rzeczywistość”, w: W. Ratajczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzennej* (s. 91–104), Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Petrisor, A.-I., 2016, „Assessment of the long-term effects of global changes within the Romanian natural protected areas”, *International Journal of Conservation Science*, t. 7, nr 3, s. 759–770.
- Purkarthofer, E., Humer, A., Mattila, H., 2021, „Subnational and dynamic conceptualisations of planning culture: The culture of regional planning and regional planning cultures in Finland”, *Planning Theory & Practice*, t. 22, nr 2, s. 244–265, <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1896772>.
- Reimer, M., Getimis, P., Blotvogel, H. (red.), 2014, *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, New York: Routledge.
- Savini, F., Aalbers, M.B., 2016, „The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan”, *European Urban and Regional Studies*, t. 23, nr 4, s. 878–894.
- Slätmo, E., Nilsson, K., Turunen, E., 2019, „Implementing green infrastructure in spatial planning in Europe”, *Land*, t. 8, nr 4, 62, <https://doi.org/10.3390/land8040062>.
- Śleszyński, P., Bański, J., Degórski, M., Komornicki, T., 2017, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, „Prace Geograficzne”, nr 260, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński, P., Komornicki, T., 2016, „Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego”, *Przegląd Geograficzny*, t. 88, nr 4, s. 469–488, <http://dx.doi.org/10.7163/PrzG.2016.4.3>.
- Śleszyński, P., Komornicki, T., Solon, J., Więckowski, M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Sedno, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński, P., Kowalewski, A., Markowski, T., Legutko-Kobus, P., Nowak, M., 2020, „The contemporary economic costs of spatial chaos: Evidence from Poland”, *Land*, t. 9, nr 7, 214, <https://doi.org/10.3390/land9070214>.
- Śleszyński, P., Nowak, M., Sudra, P., Załączna, M., Blaszke, M., 2021, „Economic consequences of adopting local spatial development plans for the spatial management system: The case of Poland”, *Land*, t. 10, nr 2, 112, <https://doi.org/10.3390/land10020112>.
- Tasan-Kok, T., 2008, „Changing interpretations of ‘flexibility’ in the planning literature: From opportunism to creativity?”, *International Planning Studies*, t. 13, nr 3, s. 183–195, <https://doi.org/10.1080/13563470802521382>.
- Yiannakou, A., Salata, K.-D., 2017, „Adaptation to climate change through spatial planning in compact urban areas: A case study in the City of Thessaloniki”, *Sustainability*, t. 9, nr 2, 271, <https://doi.org/10.3390/su9020271>.
- Zachariasz, I., 2015, „Funkcje planu miejscowego”, *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, nr 257–258, s. 28–45.