

SPIS TREŚCI

1.Wprowadzenie

strona

1.1 Zakres i cel opracowania.	3
1.2. Potrzeba kształtowania ładu przestrzennego	3

2. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

2.1. Aktualność studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin	4
2.2. Kierunki zagospodarowania przestrzennego wg studiów w kontekście stanu istniejącego	6
2.3. Kierunki zagospodarowania przestrzennego województwa wg studiów w kontekście uwarunkowań rozwoju.	7

3. Plany miejscowe na terenie województwa łódzkiego

3.1. Plany miejscowe – sporządzanie i rozmieszczenie.	10
---	----

4. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym

14

5. Wnioski

5.1. Stan zaawansowania prac i jakość planowania przestrzennego w gminach	16
5.2. Podsumowanie	18

6. Słowniczek podstawowych pojęć

19

TABELE

załącznik

1. Zestawienie stanu opracowań studiów gmin w powiatach województwa łódzkiego	2
2. Stan opracowań studiów w podziale na gminy województwa łódzkiego	3
3. Rejestr uchwał o przyjęciu planów miejscowych w 2015 r.	5
4. Rejestr decyzji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim wydanych w 2015 r.	6

MAPY

załącznik

1. Stan opracowań studiów gmin województwa łódzkiego na dzień 31.12.2015 r.	1
2. Rozmieszczenie przestrzenne uchwalonych planów miejscowych w okresie od 1.01.1995 r. do 31.12.2015 r.	4
3. Rozmieszczenie przestrzenne wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim	7

1. WPROWADZENIE

1.1. Zakres i cel opracowania

„Raport o gospodarowaniu przestrzenią w planowaniu miejscowym na terenie województwa łódzkiego” sporządzony został w oparciu o ustalenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

W „Raporcie...” przedstawiono ocenę stanu zaawansowania prac nad studiami na dzień 31.12.2015 r., a także ocenę ich aktualności w odniesieniu do ustaleń „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego” i aktualnego stanu zagospodarowania. Przeprowadzono podjętą pierwszy raz w 2014 r. próbę dokonania oceny spójności uwarunkowań rozwoju gminy z kierunkami rozwoju na przykładzie kilkunastu wybranych gmin.

„Raport...” zawiera również informacje dotyczące rozmieszczenia i ilości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin, a także informacje dotyczące wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

Prezentowano w nim także wnioski i spostrzeżenia wynikające z analizy dokumentów planistycznych przedstawianych przez gminy do uzgodnienia Zarządowi Województwa Łódzkiego, w trybie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

„Raport...”, opracowany został w oparciu o dzienniki urzędowe byłych województw: łódzkiego, piotrkowskiego, sieradzkiego i skierniewickiego, a część dotycząca okresu od 1.01.1999 r. do 31.12.2015 r. o Dzienniki Urzędowe Województwa Łódzkiego, a także dane BDL, informacje z gmin i materiały własne.

1.2. Potrzeba kształtowania ładu przestrzennego

Definicja ładu przestrzennego przedstawiona została w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 2 pkt 1 - ładem przestrzennym nazywane jest *„takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”*. Dodać należy, że w art. 1 ust. 1 ustawy ustala się, że ład przestrzenny i zrównoważony rozwój są podstawą działań w zakresie „przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy”. Nie osiągnięto stanu określonego jako ład przestrzenny bez uwzględnienia zasad zrównoważonego rozwoju.

Ład przestrzenny uznawany jest za finalny cel zagospodarowania przestrzennego, stanowi kryterium oceny jakości wszelkich zmian w zagospodarowaniu przestrzeni. Ułatwia prawidłowe i sprawne funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki.

Stan ładu przestrzennego jest efektem potrzeb i wartości uznawanych przez człowieka. Kształtowany jest poprzez politykę przestrzenną państwa i samorządu województwa, a przede wszystkim, przez samorządy gmin, poprzez lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego określone w studiach i planach miejscowych.

Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego jest jednym z celów polityki państwa ustalonych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, przyjętym przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r., której ustalenia powinny być uwzględniane w dokumentach planistycznych samorządów gmin i województwa.

2. STUDIA UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMIN

2.1. Aktualność studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

Sporządzane przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są dokumentami, które winny uwzględniać zasady kształtowania polityki przestrzennej określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju i planie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy o ile gmina ją posiada – art. 9 ust. 2 ustawy, a także wymogi dotyczące zakresu treści i metody wykonania studium ustalone w przepisach art. 10 ustawy o planowaniu...

Jeżeli gmina wchodzi w skład związku metropolitalnego w jej studium uwzględnia się również zasady określone w ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego.

Studium sporządza się w granicach administracyjnych gminy. Studia określają politykę przestrzenną gminy i lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego a ich ustalenia są wiążące dla organów gmin przy sporządzaniu planów miejscowych.

Studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Od 2005 r. **wszystkie gminy** województwa łódzkiego posiadają opracowane studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Spełniony został więc wymóg art. 87 ust. 4 ustawy dotyczący sporządzenia studiów do 11 lipca 2004 r. Dokumenty te wykonane były jednak w różnych okresach czasu, co rzutuje na ich zawartość i **zgodność** z ustaleniami „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego” z 2002 r. i jego aktualizacji z 2010 r.

Podkreślić należy, że ocena zgodności ustaleń projektu studium z dokumentami wojewódzkimi i rządowymi dokonywana jest przez zarząd województwa i wojewodę w zakresie zgodności z ustaleniami planu województwa i programów rządowych - art. 11 pkt 6, w związku z art. 48 ust. 1 ustawy. Nie ma więc odniesienia do wszystkich dokumentów wymienionych w art. 9 ust. 2 ustawy, ale plan województwa jest zgodny z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i programami rządowymi oraz spójny ze strategią rozwoju województwa.

Pierwsze studia w województwie uchwalono w 1999 roku. Nadal obowiązują **3 takie studia (gminy: Góra Św. Małgorzaty, Białaczów (podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzenia aktualizacji studium z 28.05.2009 r.), Radomsko).**

Do końca 2003 r., w którym zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, większość gmin w województwie posiadała już studia, opracowane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Studia te nie zawierają wielu informacji i ustaleń, wynikających z później powstałych programów i dokumentów przyjętych przez Sejm RP, Radę Ministrów, ministrów lub Sejmik Województwa Łódzkiego. Nie biorą pod uwagę realizowanych, a nawet już zrealizowanych, projektów, uwzględnianych w regionalnych programach operacyjnych, w tym współfinansowanych przez Unię Europejską.

Tylko na szczeblu wojewódzkim po 2003 r. powstało wiele ważnych dokumentów, w tym: „Strategia rozwoju województwa łódzkiego na lata 2007-2020”, „Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013”, „Wojewódzki program opieki nad zabytkami w województwie łódzkim na lata 2008-2011”, „Plan gospodarki odpadami województwa łódzkiego 2011”, „Program ochrony środowiska województwa łódzkiego na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015”, „Program rozwoju bazy sportowej w województwie łódzkim na lata 2006-2010”, „Program rozwoju turystyki w województwie łódzkim na lata 2007-2010”, „Wojewódzki program małej retencji z 2006 r.” wraz z aneksem z 2010 roku, czy wreszcie w 2002 r. „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego” zaktualizowany we wrześniu 2010 r.

W latach 2011-2013 zaktualizowane zostały: „Program ochrony środowiska województwa łódzkiego 2020”, „Plan gospodarki odpadami 2020”, „Program opieki nad zabytkami 2012-2015” oraz w lutym 2013 r. „Strategia rozwoju województwa łódzkiego 2020”.

W 2014 r. Zarząd Województwa Łódzkiego dokonał przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i oceny realizacji inwestycji celu publicznego, stwierdzając w Uchwale Nr 1226/14 z dnia 7 października 2014 r., że „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa z 2010 r. powinien zostać zaktualizowany. W roku 2015 w ramach prac nad projektem „Planu...” zebrano wnioski, wykonano fizjografię oraz uwarunkowania rozwoju.

Dnia 11.09.2015 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774), które nakazują uwzględnienie w studium gminy „rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym...”. Prace nad tym dokumentem zostały podjęte i zakończone zostaną w terminie ustalonym w ustawie.

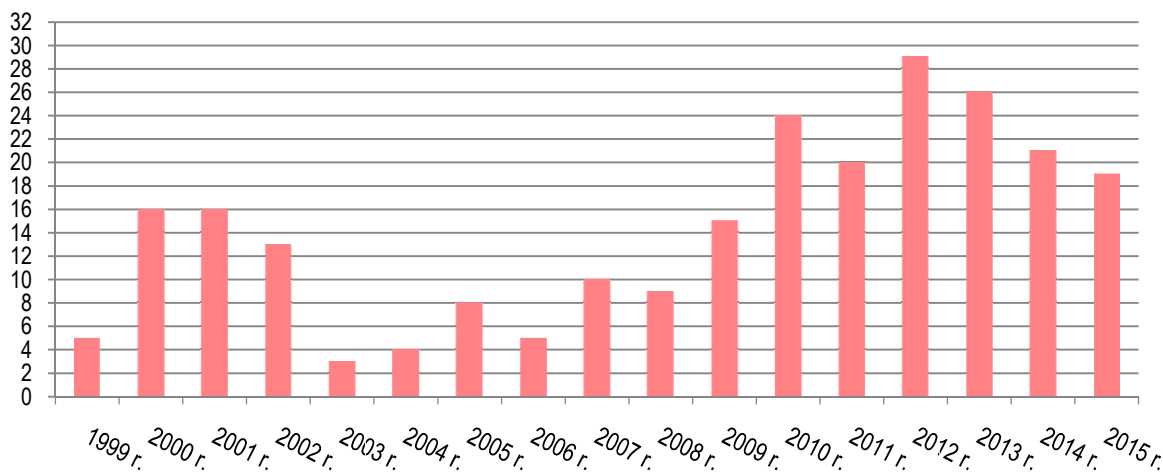
Na koniec 2015 r. w województwie łódzkim na 177 gmin:

- 23 korzystają z pierwszej edycji studium i nie przystąpiły do ich aktualizacji,
- 57 gmin było w trakcie procedury zmiany studium,
- 8 gmin aktualizuje studia uchwalone przed 2003 r.
- 97 gmin uchwaliło zmiany studiów i korzystają z nich oraz nie podjęły nowych nowelizacji.

Szczegóły w załączniku nr 2 – Zestawienie stanu opracowań studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w powiatach województwa łódzkiego – stan na 31.12.2015 r.

- 31 gmin korzystało z pierwszej edycji studiów, sporządzonych w latach 1999 – 2005:
- 106 gmin uchwaliło zmiany studiów po 21 września 2010 r., czyli po aktualizacji „Planu województwa...”,
- 19 gmin uchwaliło aktualizację studiów w 2015 r.

Wykres 1. Ilość studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym zmian uchwalonych w danym roku.



Źródło: Opracowanie własne BPPWŁ w Łodzi.

Uchwalone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego podlegają kolejnym modyfikacjom w zależności od potrzeb inwestorów i samorządów gmin. Zmiana studium podlega takiej samej procedurze jak jego sporządzenie, nawet w przypadku zmiany polegającej na uzupełnieniu dokumentu o pojedyncze ustalenia. Sporządzany jest wtedy projekt ujednolicony z wyróżnieniem zmiany.

Pierwsze zmiany studiów pojawiły się w województwie łódzkim jeszcze przed końcem 2003 r. Były to najczęściej zmiany obejmujące tylko niewielkie fragmenty obszarów gmin, w niektórych przypadkach – nawet pojedyncze działki.

Gmina Dmosin przystąpiła do aktualizacji studium z 2001 r. i jej nie wykonała, poprzestając na uchwale o przystąpieniu do aktualizacji. Natomiast m. Łęczyca odstąpiło od aktualizacji studium z 2001 r. z powodu problemów z ustaleniem przebiegu obwodnicy miasta, w ciągu drogi krajowej Nr 91 – brak zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Część gmin dokonała zmian ustaleń swoich studiów już kilkakrotnie – np.: gmina Głuchów 5rotnie i przystąpiła do kolejnej zmiany w 2014 r., a gmina Dobroń 3rotnie i przystąpiła do kolejnych zmian w 2013 r. i 2014 r. oraz trzech w 2015 r. Niektóre gminy przystępują do kolejnych zmian studiów w tym samym roku np. Koluszki.

Procedura aktualizacji studium trwa czasami kilka lat np. gmina Białaczów rozpoczęła ją w 2009 r. (uchwała Rady Gminy Białaczów) i nie opracowała do końca 2015 r. projektu, który mógłby być przedstawiony do uzgodnień.

44 gminy w 2015 r. zawiadomiły organy uzgadniające i opiniujące o przystąpieniu do sporządzenia projektu studium, a 9 przedstawiło je do uzgodnienia i zaopiniowania. 4 gminy: Białaczów, Będków, Ostrówek i Wieluń podjęły uchwały o przystąpieniu do aktualizacji studium ale nie powiadomiły organów uzgadniających i opiniujących.

Stan opracowań studiów gmin przedstawiono na mapie - załącznik nr 1, zestawienie tabelaryczne w podziale na powiaty przedstawiono w załączniku nr 2, a w podziale na gminy w załączniku nr 3.

2.2. Kierunki zagospodarowania przestrzennego województwa wg studiów w kontekście stanu istniejącego

Województwo łódzkie jest szóstym z kolei najbardziej zurbanizowanym regionem w kraju (według BDL 2014 r.) - powierzchnia województwa to **1 821 895 ha**, w tym **99 926 ha** (5.48 %) to tereny zabudowane i zurbanizowane.

W okresie od roku 2010 do 2014 występuje stały wzrost terenów zurbanizowanych w województwie łódzkim – średnio o około **1650 ha rocznie**. Z każdym rokiem zasięg terenów zurbanizowanych jest większy.

Stan gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w województwie łódzkim (według BDL). Do analizy porównawczej wybrano dane z BDL najbardziej zbliżone do kategorii terenów rejestrowanych w bazie danych Biura na podstawie uchwalonych studiów gmin.

	Tereny	Rok 2010 (ha)	Rok 2011 (ha)	Rok 2012 (ha)	Rok 2013 (ha)	Rok 2014 (ha)
	1.	2.	3.	4.	5.	6.
	Grunt zabudowany i zurbanizowany w tym:	93 312	93 635	95 635	97 754	99 926
1.	Mieszkaniowe	18 410	18 366	19 044	19 678	20 170
2.	Przemysłowe	6 019	6 006	6 162	6 342	6 415
3.	Inne	7 743	8 105	8 687	9 081	9 212
4.	Rekreacji i wypoczynku	2 846	2 846	2 814	2 890	2 929

Grunt zabudowany i zurbanizowany razem, w tym wszystkie tereny komunikacyjne. Poz. 1 do 4 to część tych gruntów.

Mając na uwadze rzeczywistą wielkość terenów zurbanizowanych zdziwienie wywołuje ilość terenów wskazywanych do urbanizacji przez gminy w studiach - około **300% więcej**. Wartość tę jednak należy traktować jako informację orientacyjną, gdyż metody obliczania powierzchni terenów zurbanizowanych podawanych przez BDL są inne od metod stosowanych w BPPWŁ w Łodzi.

Powierzchnia gruntów wskazanych do zagospodarowania (urbanizacji) w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin województwa łódzkiego (według szacunków własnych).

	Tereny	Rok 2010 (ha)	Rok 2011 (ha)	Rok 2012 (ha)	Rok 2013 (ha)	Rok 2014 (ha)
	1.	2.	3.	4.	5.	
	Wskazane do urbanizacji w tym:	276 886	282 531	286 998	283 491	289 521
1.	Mieszkaniowe	193 988	203 769	210 816	206 607	211 509
2.	Produkcyjno-usługowe	43 567	40 633	38 782	40 174	41 079
3.	Usługowe (inne)	9 481	12 899	11 630	11 689	12 145
4.	Rekreacyjno-letniskowe	28 825	25 230	25 770	25 021	24 788

Tereny wskazane do urbanizacji – suma terenów od pozycji 1 do 4 bez terenów komunikacji zewnętrznej (drogi gminne, powiatowe, wojewódzkie i krajowe).

Ponad 10 razy więcej terenów w studiach wskazuje się na potrzeby budownictwa mieszkaniowego i tendencja ta utrzymuje się od momentu rozpoczęcia badania zjawiska w roku 2008.

W analizowanym okresie gminy wyznaczyły w studiach ponad 200 000 ha (11,6% pow. województwa) tylko samych terenów mieszkaniowych. Licząc, że na wydzielenie jednej działki budowlanej o powierzchni 700 m² potrzeba około 1000 m² (działka plus komunikacja i inne tereny) można w województwie łódzkim wydzielić około 2 000 000 działek dla potrzeb budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego, dla około 8 mln ludzi, zakładając, że przeciętna rodzina to rodzice plus dwójka dzieci.

Przedstawione zjawisko dotyczy również terenów produkcyjno-usługowych, ale w mniejszej skali. Zarysowujący się w poprzednich latach spadek powierzchni terenów produkcyjno-usługowych w roku 2013 został zatrzymany i ilość ich ponownie rośnie.

Nie wyznacza się ponad miarę terenów usługowych (innych w BDL), mimo to jest ich w studiach więcej niż faktycznie.

Należy podkreślić, że maleje powierzchnia terenów rekreacyjno-wypoczynkowo-letniskowych w studiach. Mimo to wyznacza się ich jednak ponad 8 razy więcej niż jest ich faktycznie. W rzeczywistości powierzchnia terenów rekreacyjno-wypoczynkowo-letniskowych w studiach wzrasta nieznacznie od dwóch lat (BDL).

2.3. Kierunki zagospodarowania przestrzennego województwa wg studiów w kontekście uwarunkowań rozwoju.

Dokonano analizy treści 17 projektów studiów opiniowanych i uzgadnianych przez Zarząd Województwa Łódzkiego w roku 2015.

Dla zobrazowania sytuacji w tym zakresie przedstawia się kilka przykładów ustaleń projektów studiów z uwagami, dość subiektywnymi, ale oddającymi panujące tendencje w sporządzaniu tych dokumentów w kontekście uwarunkowań rozwoju.

W projekcie studium gminy **Aleksandrów Łódzki** podkreślić należy fakt zauważenia w uwarunkowaniach rozwoju negatywnych skutków wskazywania nowych kierunków rozwoju przestrzennego w sytuacji istnienia rezerw terenów inwestycyjnych, usankcjonowanych prawem miejscowym. Koszty urządzenia nowych terenów pod budownictwo, zwłaszcza mieszkaniowe, przewyższają zyski płynące z podatków. Ogromnym obciążeniem dla gminy jest utrzymanie istniejących terenów budownictwa mieszkaniowego w Rąbieniu, Rąbieniu AB i Antoniewie.

Mimo to proponuje się ich dalszy rozwój do wielkości prawie równej powierzchni miasta Aleksandrowa Łódzkiego. Jest to o tyle niepokojące, że tworzy się „nowe miasto” bez możliwości poprawnej organizacji jego struktury z uwagi na niemożliwość racjonalnej ingerencji w istniejącą dość „młodą”, chaotyczną zabudowę. W skali całej gminy wskazuje się

na cele zabudowy mieszkaniowej około 20% jej powierzchni, co się całkowicie mija z wnioskami z uwarunkowań.

Trudno dokonać oceny uwarunkowań rozwoju dla gminy **Grabica** sporządzonych na podstawie nieaktualnych danych statystycznych (z 1997 r.) oraz na podstawie nieaktualnych przepisów, bez ustosunkowania się do obowiązujących w 2015 r. dokumentów wojewódzkich i krajowych. Nie sporządzono planszy uwarunkowań rozwoju, skupiając się tylko na uwarunkowaniach przyrodniczych, nie dokonano podsumowania ani nie przedstawiono wniosków, choć należy przypuszczać, że były by błędne skoro uznano, że plany miejscowe z 1991 r. są aktualne.

W projekcie studium gminy **Zduny** wyodrębniono szanse i zagrożenia wynikające z uwarunkowań rozwoju, przyjmując, że linia kolejowa Poznań – Warszawa oraz droga krajowa Nr 92 to przeszkody w rozwoju gminy (podział na północ i południe i wynikające stąd utrudnienia w komunikacji lokalnej) a jednocześnie atuty sprzyjające powiązaniom zewnętrznym. Mimo, że gmina jest jednostką typowo rolniczą o wysokiej kulturze rolnej, (92% powierzchni to użytki rolne) nie widać w kierunkach rozwoju koncepcji rozwoju wykorzystującej ten atut w powiązaniu z możliwością wykorzystania dobrego skomunikowania z innymi regionami do ekspediowania produktów rolnych, a podkreśla się potrzebę zróżnicowania branżowego gospodarki gminy w celu utworzenia nowych miejsc pracy jak i zwiększenia potencjału mieszkaniowego w celu zatrzymania mieszkańców, choć sytuacja mieszkaniowa w gminie Zduny jest lepsza od gmin sąsiednich.

W projekcie studium gminy i miasta **Tuszyn** z syntezy uwarunkowań rozwoju i możliwości rozwoju nie wynika wprost specyfika tej jednostki administracyjnej, choć wiadomo, że handel hurtowy i detaliczny oraz usługi zdrowia są funkcjami wiodącymi. W kierunkach rozwoju proponuje się wspomaganie wszystkich sfer działalności społeczno-gospodarczej, zwłaszcza wzrost powierzchni terenów budownictwa mieszkaniowego na terenach wiejskich.

W projekcie studium gminy i miasta **Opoczna** nie przedstawiono wniosków z uwarunkowań. Na obszarze miasta wskazano olbrzymie powierzchnie terenów na cele zabudowy produkcyjno-usługowej, kilkakrotnie większe od terenów wykorzystywanych na ten cel obecnie, a na terenach wiejskich proponuje się rozmieszczenie terenów budowlanych (mieszkaniowych) praktycznie wzdłuż wszystkich dróg i to po obu ich stronach. W uwarunkowaniach rozwoju nie przedstawiono uzasadnienia dla tych zamierzeń.

Nieco odmiennym od większości jest projekt studium gm. **Ozorków**. Posiada w części dotyczącej uwarunkowań rozwoju „syntezę uwarunkowań rozwoju i możliwości rozwoju”, choć właściwe wnioski zawarte zostały w kierunkach rozwoju. Zwraca się uwagę na nadmierne chęci powiększenia terenów budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego, które hamują rozwój gminy i ograniczają inną działalność inwestycyjną, choć nie wiadomo jaką. Zwraca się uwagę na rozproszenie zabudowy mieszkaniowej i obudowywanie ciągów komunikacyjnych. Największe problemy z tego zakresu występują przy drodze krajowej Nr 91 z powodu utrudnień z wjazdami i wyjazdami z posesji. Przyjmując takie założenia odrzucono wiele wniosków dotyczących zabudowy nowych działek budowlanych. Mimo, to po analizie mapy kierunków rozwoju dochodzi się do wniosku, że zakładane cele nie zostały właściwie określone. Wskazuje się olbrzymie tereny nowej zabudowy mieszkaniowej oraz zabudowy mieszkaniowej z usługami na działkach zalesionych, zwłaszcza w otoczeniu Sokolnik. Brak konsekwencji w tym przypadku jest niewytłumaczalny. Trudno dopatrzeć się w tym projekcie określenia charakteru gminy, choć z uwagi na jakość gleb i ilość istniejących terenów rekreacyjnych oraz bliskość planowanego w gminie Zgierz „Uzdrowiska Rogóżno” wydaje się to oczywiste.

Po analizie przekazywanych do uzgodnienia projektów studiów w roku 2015, w wielu przypadkach, nie można doszukać się spójności uwarunkowań rozwoju z zaproponowanymi kierunkami rozwoju, co jest tendencją utrzymującą już od lat. Większość gmin przewiduje

swój rozwój we wszystkich możliwych kierunkach z naciskiem na rozwój terenów mieszkaniowych i przemysłowych, czyli ukierunkowanie na przygotowanie potencjalnych terenów inwestycyjnych dla przyszłych, bliżej nie określonych, inwestorów, przy czym nie wynika to wprost z analizy uwarunkowań, a z wniosków mieszkańców gminy. Nie ma prób skupienia się na określonych funkcjach, pozwalających na specjalizację, choć czasami jest to oczywiste np. Tuszyn. Gminy nie prowadzą własnych badań uzasadniających wskazane w studiach kierunki rozwoju.

W dniu 17.11.2015 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, wprowadzające zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 10. Wynika z nich, że potrzeby inwestycyjne gminy powinny być poparte analizami ekonomicznymi, środowiskowymi i społecznymi, a także prognozami demograficznymi i możliwościami sfinansowania infrastruktury technicznej dla terenów rozwojowych.

Natomiast dnia 01.01.2016 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, wprowadzające zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - art. 37o do 37g, dotyczące sporządzania ramowego studium dla związku metropolitalnego. Najistotniejsze znaczenie dla racjonalizacji zasad sporządzania studiów gmin w obszarze metropolitalnym mają przepisy art. 37o ust. 2 pkt 4 i ust. 3 dotyczące określania maksymalnych powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Należy mieć nadzieję, że spowodują one zasadnicze zmiany w myśleniu samorządów gmin o możliwościach ich rozwoju.

W dalszym etapie zmiany powinny prowadzić do osiągnięcia wyższego poziomu zgodności dokumentów wojewódzkich z gminnymi, przede wszystkim, w aspekcie terytorialnym. Zgodność powinna być osiągnięta w zasięgu: urbanizacji (ograniczenie suburbanizacji), terenów zagrożonych powodzią i suszą, cennych przyrodniczo, terenów rozwojowych, w tym w kierunkach lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (liniowe).

Na poziomie planowania regionalnego należy jednak unikać rozwiązań mających charakter prawa miejscowego (kolizja z ustawami ustrojowymi), czyli przesądzać o ostatecznym ustaleniu granic np. terenów urbanizacyjnych lub lokalizacji inwestycji liniowych. Dokumenty planistyczne obu szczebli powinny być dalece zbieżne, ale nie całkowicie w zakresie ustalania ostatecznych granic, czy lokalizacji.

3. MIEJSCOWE PLANY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

3.1. Plany miejscowe – sporządzanie i rozmieszczenie

Plany miejscowe, to akty prawa miejscowego, sporządzane w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla celów inwestycyjnych, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Są podstawą do podejmowania decyzji administracyjnych (wydawania pozwoleń na budowę) a przez to są narzędziem realizacji ustaleń KPZK, „Planu województwa...” i studiów gmin.

Opracowuje się je obowiązkowo jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Zmiany planów miejscowych przeprowadza się w takim samym trybie, jak ich uchwalanie.

Plany miejscowe sporządzane są dla całych jednostek administracyjnych, dla sołectw lub obrębów geodezyjnych oraz dla fragmentów miejscowości lub sołectw, a nawet dla pojedynczych działek.

Sporządza się również plany miejscowe dla terenów, które już je posiadają bez wskazania w uchwale, że jest to faktycznie zmiana planu – decyzja organu sporządzającego. W takim przypadku nowa uchwała zastępuje poprzednią. W sytuacji, gdy dokonywana jest zmiana dla fragmentu (fragmentów) planu obowiązują dwie uchwały, przy czym nowa uchwała uchyla w części ustalenia uchwały dotyczącej całego obszaru objętego planem. Tak postąpiono w gminie Kiełczygłów - jedną uchwałą zmieniono plan dla kilkudziesięciu oddzielnych terenów w gminie.

Gmina Żelechlinek, posiadająca plan obejmujący cały jej obszar administracyjny, uchwaliła trzy oddzielne zmiany planu. Tego typu działanie – podejmowanie odrębnych uchwał (dla oddzielnych terenów) w przypadku zablokowania zmian na jednym obszarze nie przeszkadza w podjęciu uchwał dla obszarów pozostałych.

Dokonywane są również zmiany w samym tekście planu miejscowego bez zmiany załącznika graficznego. Obowiązują wtedy dwie uchwały dotyczące tego samego terenu.

Z tego względu dla oceny aktywności gmin w planowaniu przestrzennym przyjmuje się do dalszych analiz informacje o ilości podjętych uchwał, a faktyczne pokrycie planami miejscowymi powierzchni województwa przedstawia zał. nr 4.

Na terenie województwa łódzkiego od 01.01.1995 r. do 31.12.2015 r. podjęto **2365** uchwały (bez uchwał unieważnionych przez Wojewodę Łódzkiego) o przyjęciu planów miejscowych, łącznie ze zmianami, w tym **157** w 2015 r. (załącznik nr 5).

Poprzednio: 2014 r. – **2208**, 2013 r. – **2026**, 2012 r. – **1866**, 2011 r. – **1711**, 2010 r. – **1572**.

W pierwszych latach analizowanego okresu (od 1995 r. do 1997 r.) wystąpił znaczący wzrost liczby podejmowanych uchwał (od 15 do 113). Pierwsze lata funkcjonowania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym były okresem rozpoznawania nowych zasad i trybu sporządzania planów oraz tworzenia nowych wzorów działania. Od 1997 r. do 2003 r. liczba podejmowanych uchwał przekraczała wartość **100**, w ciągu każdego roku, a w 2002 r. wyniosła aż **170**.

Ten znaczący wzrost liczby podjętych uchwał był efektem planowanych zmian w prawie. Samorządy gminne i projektanci planów woleli wykorzystać znane im już przepisy i procedurę formalno-prawną.

W 2003 r., w którym zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, liczba podjętych uchwał spadła do wartości **143**, by w 2004 roku osiągnąć wartość zaledwie **78** (uchwalenie ostatnich planów miejscowych według przepisów ustawy z 1994 r.)

Był to wyraźny efekt uchwalenia nowej ustawy, umożliwiającej realizację inwestycji na terenach nie objętych planami miejscowymi na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, których w pierwszych miesiącach obowiązywania ustawy do czasu jej pierwszej nowelizacji wydano w województwie łódzkim około **7 000**.

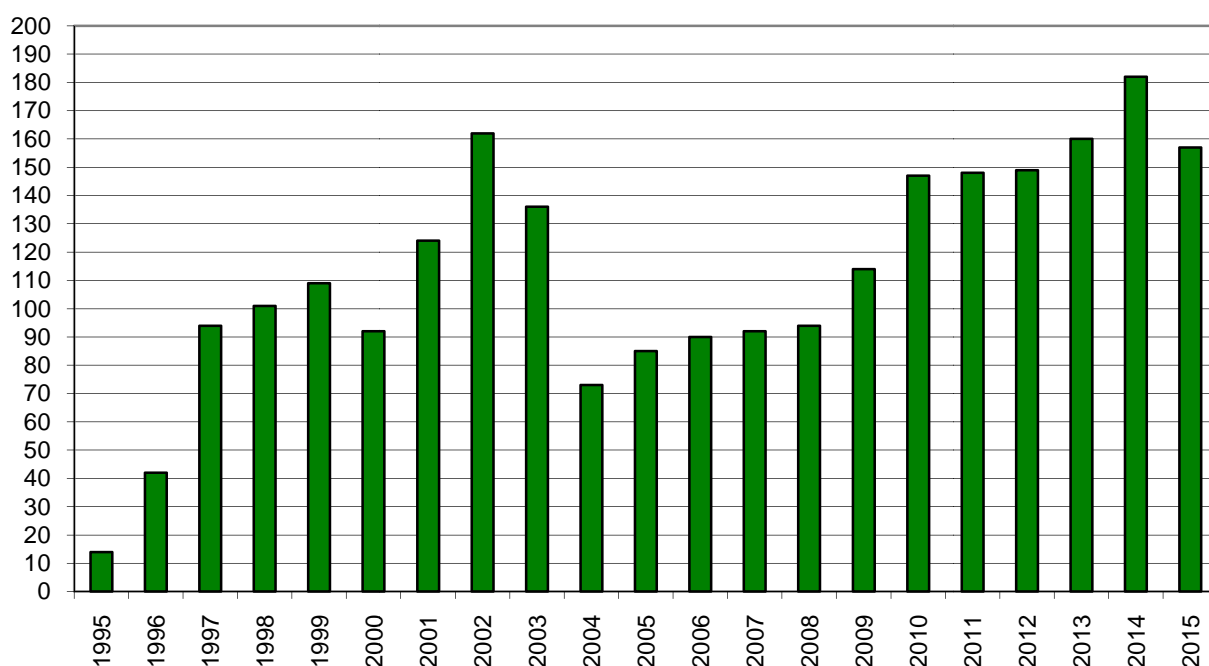
Od 2005 r., kiedy zauważono, iż nie każdą inwestycję można realizować poprzez ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, rozpoczął się okres wzrostu liczby uchwalanych planów miejscowych i ich zmian, osiągając poziom – **151** w 2010 r., **148** w 2011 r., **149** w 2012 r., **160** w 2013 r., **182** w 2014 r. oraz **157** w 2015 r.

Na koniec 2015 r. obowiązywały uchwały dotyczące planów miejscowych i ich zmian:

- **1114** w gminach wiejskich (75,1% wszystkich gmin). W 2015 r. liczba ta wzrosła o 76 planów, co stanowi - 48% ogólnej ich liczby w 2015 r.,
- **741** w gminach miejskich (10,2% wszystkich gmin). W 2015 r. liczba ta wzrosła o 39 planów, co stanowi - 25% ogólnej ich liczby w 2015 r.,
- **516** w gminach miejsko-wiejskich (14,7% wszystkich gmin). W 2015 r. liczba ta wzrosła o 42 plany, co stanowi - 27% ogólnej ich liczby w 2015 r.

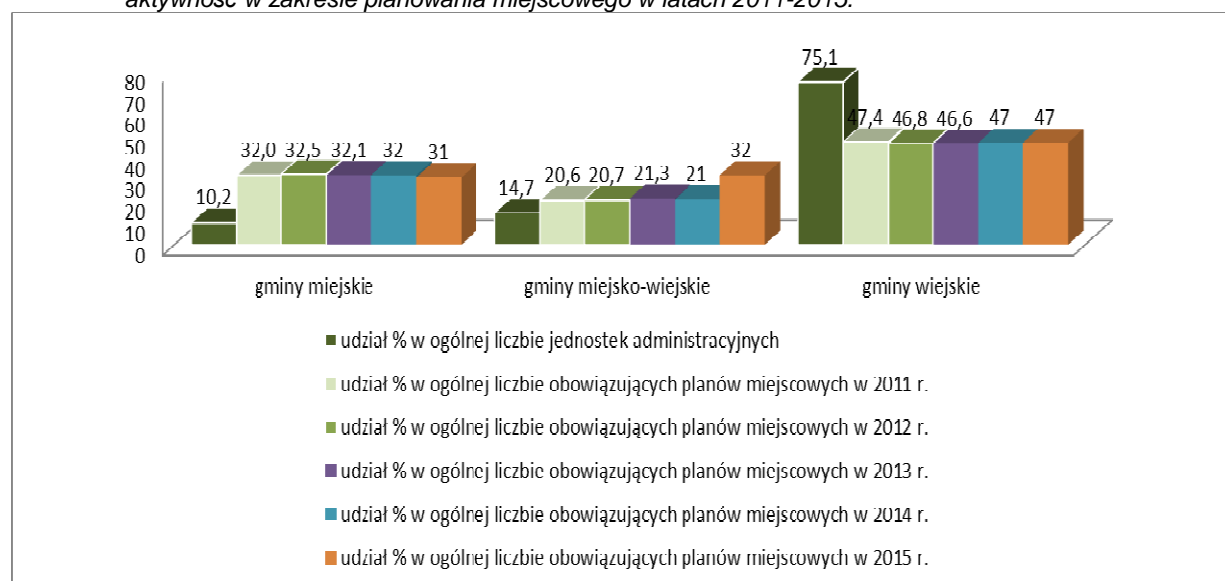
W poszczególnych typach jednostek plany miejscowe pokrywają około jednej trzeciej powierzchni ich obszarów administracyjnych.

Wykres 2. Liczba uchwał dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego według lat ich podjęcia.



Źródło: Opracowanie własne BPPWŁ w Łodzi.

Wykres 3. Udział poszczególnych typów JST w ogólnej liczbie jednostek administracyjnych województwa i ich aktywność w zakresie planowania miejscowego w latach 2011-2015.



Źródło: Opracowanie własne BPPWŁ w Łodzi.

Na terenie województwa łódzkiego **170** jednostek samorządowych posiada obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w tym **40** obejmujące cały obszar administracyjny jednostki.

Na koniec 2015 r. **7** gmin nie uchwaliło żadnego planu miejscowego - około 4% ogółu gmin w województwie. Są to wyłącznie gminy wiejskie: Oporów, Bedlno, Brąszewice, Czastary, Poświętne, Gorzkowice, Łęki Szlacheckie.

Najwięcej obowiązujących planów posiadają miasta: Skierniewice (109+6), Łódź (66+ 7), Piotrków Trybunalski (65+5), Tomaszów Mazowiecki (48+2) oraz Bełchatów (39+1) – (wg BDL z 2014 r.+ dane własne z 2015 r.)

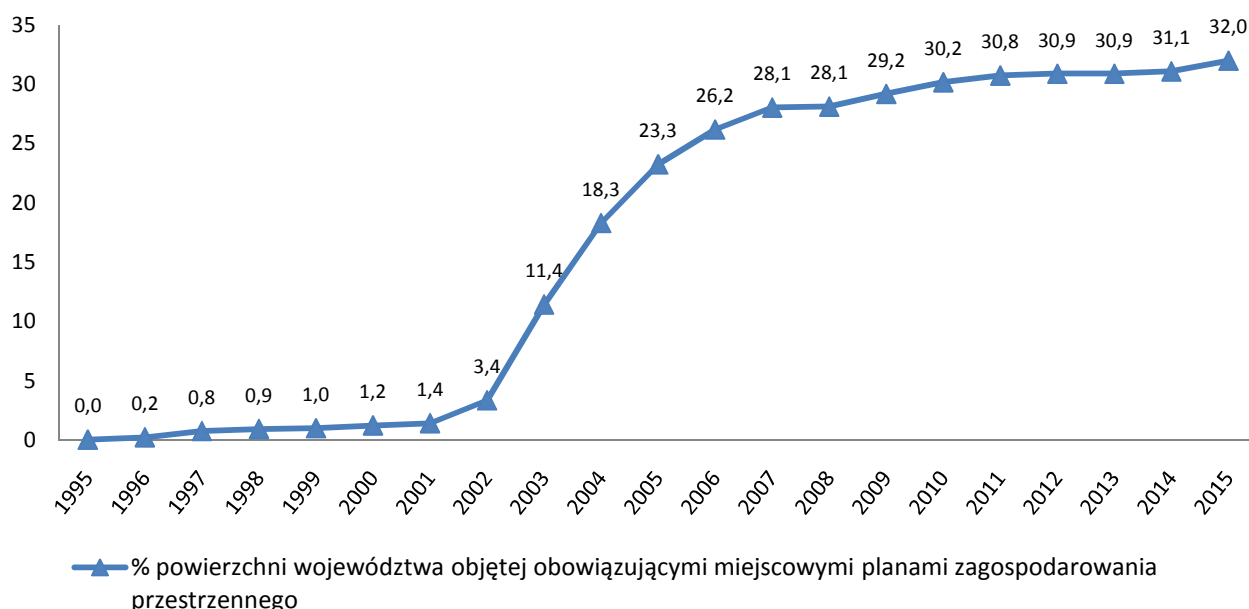
Duża ilość uchwalonych planów nie świadczy o dużym pokryciu nimi obszaru jednostki administracyjnej. W większości przypadków są to plany niewielkich obszarów - np. w Łodzi 73 plany miejscowe obejmują 9,7 % powierzchni miasta – (wg danych BDL z 2014 r. i danych własnych z 2015 r.)

Aktualnie planami miejscowymi pokrytych jest **581 800 ha**, co stanowi około **32%** powierzchni województwa - w roku 2014 - **572 500 ha** 2013 - **563 600 ha**, a w 2012 - **563 000 ha**.

Od 1995 r. do 2001 r. (wykres nr 4) następował niewielki ale systematyczny wzrost powierzchni uchwalanych planów miejscowych, które w 2001 r. pokrywały zaledwie około 1,5% powierzchni województwa. W 2004 r. powierzchnia uchwalonych planów miejscowych wzrosła 9 krotnie w stosunku do roku 2001(okres uchwalania planów miejscowych dla całych jednostek administracyjnych).

Od 2007 r. powierzchnia terenów objętych planami miejscowymi przekroczyła 500 000 ha i stale systematycznie wzrasta, lecz wzrosty te są niewielkie. W 2015 r. rzeczywisty przyrost powierzchni terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wyniósł **9300 ha**.

Wykres 4. Dynamika zmian powierzchni terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w województwie łódzkim w poszczególnych latach



Źródło: Opracowanie własne BPPWŁ w Łodzi - dane na koniec 2015 r., obliczone w oparciu o zbiory wykonane na podstawie rysunków z Dzienników Urzędowych Województwa Łódzkiego).

W 2011 r. uchwalony został ostatni plan dla całej jednostki administracyjnej-gm. Dąbrowice. Plany opracowywane są głównie dla terenów zainwestowanych. Tereny otwarte (rolne lub istniejące kompleksy leśne) są coraz częściej wyłączone z granic

opracowywanych planów miejscowych, choć pojawiają się też plany z zakazem zabudowy, obejmujące swym zasięgiem tereny rolne.

Nadal sporządzane są plany miejscowe dla pojedynczych działek. Najczęściej dotyczy to sytuacji, w których zachodzi potrzeba przeprowadzenia procedury uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Brak „zgody” uniemożliwia wydanie warunków zabudowy.

W uchwalonych planach miejscowych przeznacza się tereny, przede wszystkim, na cele zabudowy mieszkaniowej i produkcyjno-usługowej, co zgadza się z kierunkami zmian wprowadzanych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Zwykle nowe tereny budowlane lokalizuje się przy już istniejących drogach, (obudowywanie obwodnic) w celu minimalizacji kosztów związanych z budową układu drogowego gminnego (bezpośrednie wjazdy i wyjazdy z tych dróg).

W 2015 r. **40 gmin** posiadało plany obejmujące całe ich terytorium. Są to: Aleksandrów Łódzki, Andrespol, Biała, Białaczów, Bolesławiec, Czarnożyły, Czerniewice, Daszyna, Dąbrowice, Dłutów, Grabów, Głowno, Głuchów, Góra Św. Małgorzaty, Kiełczygłów, Konopnica, Krośniewice, Krzyżanów, Ksawerów, Kutno, Łanięta, Łowicz, Nowa Brzeźnica, Nowe Ostrowy, Nowosolna, Osjaków, Ozorków, Pabianice, Parzęczew, Rząśnia, Rzgów, Sulmierzyce, Tuszyn, Wodzierady, Żelów, Żelechlinek w tym **4 miasta**: Brzeziny, Głowno, Pabianice, Rawa Mazowiecka.

Ponadto **9** jednostek administracyjnych: Biała Rawska, Jeżów, Kiernożia, Mokrsko, Pajęczno, Paradyż, Rawa Mazowiecka, m i gm. Stryków, Łęczyca pokryte są planami miejscowymi w ponad 95%.

Gminy: Kiernożia, Mokrsko, Pajęczno, mają ponad 99% pokrycie planami miejscowymi, więc praktycznie można je zaliczyć do pierwszej grupy gmin.

4. DECYZJE O LOKALIZACJI INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO O ZNACZENIU PONADLOKALNYM

Stosownie do przepisów art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym inwestycja celu publicznego (art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) lokalizowana jest na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przedmiotem analiz w „Raporcie ...” jest tylko drugi przypadek.

Zgodnie z przepisami art. 51 ust.1 ustawy decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim wydają wójt, burmistrz i prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa, który działając w trybie przepisów art. 57 ust. 1 prowadzi rejestr wydanych decyzji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Rejestr ten analizowany jest w momencie dokonywania okresowej oceny planu zagospodarowania przestrzennego województwa – art. 45 ustawy.

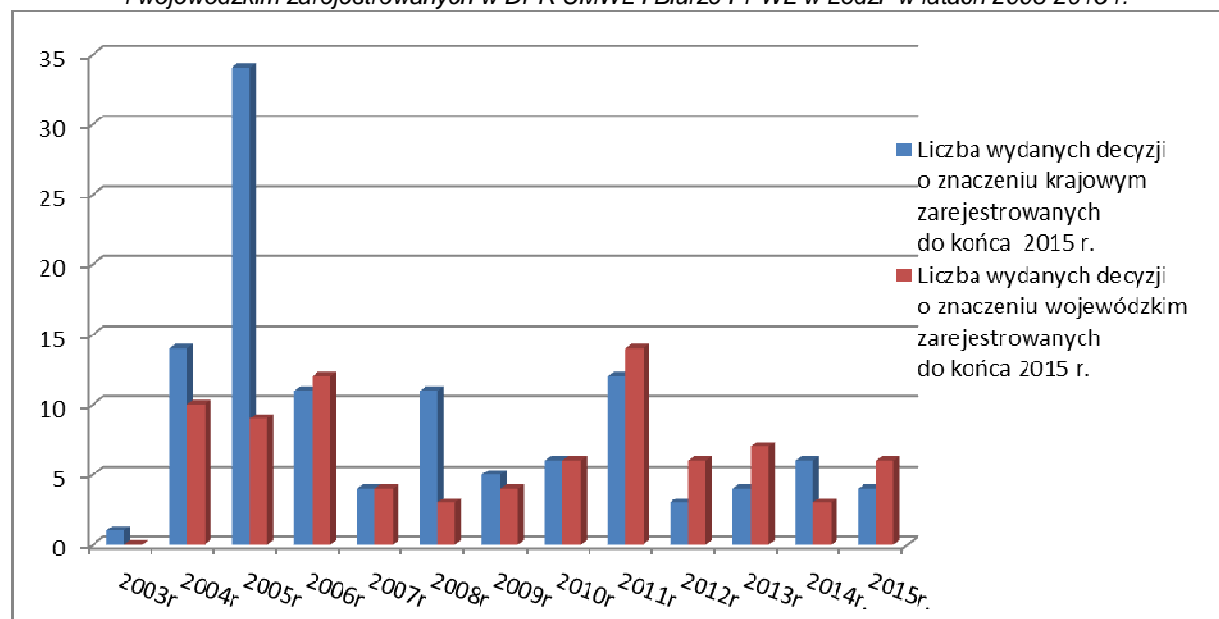
O ile plan miejscowy może w sposób twórczy określać nakazy, zakazy i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przepisów art. 1 ust. 2 ustawy, o tyle decyzja administracyjna zawiera jedynie ustalenia wynikające z przepisów art. 54 ustawy i nie podlega tak szerokiej ocenie społecznej, jak projekt planu miejscowego (tylko strony postępowania administracyjnego). Decyzja nie musi być zgodna z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Analiza przestrzenna wydanych w województwie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim wykonana została w oparciu o informacje z byłego Wydziału Planowania Przestrzennego w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego i własne.

Należy podkreślić, na podstawie porównania map (załączniki nr 4 i 7), że gminy, które posiadają plany miejscowe obejmujące cały ich obszar lub znaczną jego część nie wydawały decyzji administracyjnych o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, co jest zgodne z przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym.

Dla potrzeb „Raportu...” dokonano podziału decyzji na krajowe i wojewódzkie opierając się, przede wszystkim, na źródłach ich finansowania – budżet krajowy, czy wojewódzki lub zasięgu oddziaływania.

Wykres 5. Ilości wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim zarejestrowanych w DPR UMWŁ i Biurze PPWŁ w Łodzi w latach 2003-2015 r.



W latach 2003-2015 na terenie województwa łódzkiego wydano **199** decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim - **116** o znaczeniu krajowym i **83** o znaczeniu wojewódzkim, w tym w 2015 r. odpowiednio **4** i **6**.

W poszczególnych latach analizowanego okresu wydano odpowiednio: **1** decyzję w 2003 r., **24** w 2004 r., **43** w 2005 r., **23** w 2006 r., **8** w 2007 r., **14** w 2008 r., **9** w 2009 r., **12** w 2010 r., **26** w 2011 r., **9** w 2012 r., **11** w 2013 r., **9** w 2014 r. oraz **10** w 2015 r. (załącznik nr 6).

W analizowanym okresie 2003 - 2015 decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczyły, przede wszystkim, realizacji inwestycji wojewódzkiej i krajowej służby zdrowia oraz szkolnictwa wyższego realizowanych, przede wszystkim, na terenie Łodzi.

W latach 2003 - 2006 wydano 15 decyzji na rozbudowę i modernizację Kopalni i Elektrowni Bełchatów, w tym na budowę bloku energetycznego 833 MW.

Zaznaczyć należy, że budowa bloku energetycznego nie jest inwestycją celu publicznego, zgodnie z przepisami art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z uwagi jednak na inwestycje towarzyszące została zaliczona do tej kategorii. W okresie tym budowano również lotnisko w Łodzi.

W roku 2008 rozbudowywano sieć telefonii komórkowej. Od 2007 r. do 2013 r. to okres modernizacji sieci kolejowej.

W 2015 r. wydawano, decyzje dotyczące modernizacji obiektów służby zdrowia (3), Akademii Sztuk Pięknych w Łodzi (2), budowy stadionu żużlowego oraz modernizacji obiektów straży pożarnej i policji.

Wszystkie decyzje wydał Prezydent Miasta Łodzi.

Z uwagi na fakt, że większość decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczyła modernizacji istniejących obiektów budowlanych lub istniejących dróg można przyjąć, że nie są one sprzeczne z ustaleniami studiów gmin.

Inaczej przedstawia się sprawa z ustaleniem przebiegu linii energetycznych i lokalizacją stacji przekaźnikowych telefonii komórkowej, których przebieg lub lokalizacja nie była w każdym przypadku ustalana w studium. Należy jednak podkreślić, że nie są one realizowane w sposób uniemożliwiający realizację podstawowych kierunków zagospodarowania ustalonych w studiach gmin.

Z uwagi na małą ilość wydanych decyzji można by sądzić, że na terenie województwa realizowanych jest niewiele inwestycji celu publicznego. Tak jednak nie jest, gdyż z informacji przekazywanych przez organy gmin wynika, że w 2015 r. wydano **228** decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym, których kopie są gromadzone w Biurze na podstawie przepisu art. 57, ust. 4 ustawy, czyli łącznie z krajowymi i wojewódzkimi w 2015 r. wydano **238** decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Ponadto należy dodać, że część z nich realizowana jest na terenach zamkniętych (rejestr prowadzi wojewoda). W 2015 r. Marszałek Województwa Łódzkiego uzgodnił **124** projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych. Inwestycjami celu publicznego są również przedsięwzięcia realizowane w ramach tzw. „spec ustaw” - w 2015 r. Zarząd Województwa Łódzkiego - uzgodnił **96** spraw z tego zakresu.

Rozmieszczenie przestrzenne decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, przedstawiono na mapie - załącznik nr 7.

5. Wnioski

5.1. Stan zaawansowania prac i jakość planowania przestrzennego w gminach

Na koniec 2015 r. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – posiadają wszystkie gminy województwa łódzkiego. Dlatego też zasadniczym problemem nie jest potrzeba ich sporządzania, a ich aktualność i zgodność z ustaleniami aktualizacji „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego” oraz z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

W roku 2015 nie przeprowadzono analiz stopnia zgodności ustaleń studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z celami i kierunkami polityki zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego, określonymi w „Planie województwa...”.

1. Na **177** gmin **154** posiada studia uwzględniające ustalenia „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego”, w tym niektóre również ustalenia jego aktualizacji.

Z pozostałych **23** gmin **16**: Łanięta, m. Łęczyca, Góra Świętej Małgorzaty, gm. Łęczyca, Poświętne, Strzelce Wielkie, Pęczniew, Wartkowice, Dobryszycy, gm. Radomsko, Żytno, Brąszewice, Goszczanów, Złoczew, Budziszewice, Pątnów, nie przystąpiło do ich aktualizacji. Gminy te w większości położone są w pobliżu granic województwa w obszarze tzw. „strefy żywicielskiej i rozwoju intensywnego rolnictwa oraz obszarów chronionych” - ustalenia „Planu województwa...”, czyli w obszarach o niskim stopniu urbanizacji. Wyjątkiem jest tu gmina i miasto Złoczew, która czeka prawdopodobnie na impuls związany z eksploatacją węgla brunatnego.

2. **23** gminy korzystają z pierwszej edycji studiów, w tym **14** sporządzonych przed 2003 r., i nie przystąpiło do ich aktualizacji. Należy jednak podkreślić, że ilość takich gmin co roku maleje. W poszczególnych latach kształtowało się to następująco: 2014 r. – **24**, 2013 r. – **26**, 2012 r. – **32**, 2011 r. – **37**, 2010 r. – **44**, 2009 r. – **51**, 2008 – **62**.

3. W roku 2015 - **19** gmin uchwaliło aktualizację studium.

4. Zmiany studiów dokonywane są zbyt często, np. gmina Głuchów - 6rotnie (co 2 – 3 lata). Trudno je w takich przypadkach uznawać za narzędzia kształtowania polityki rozwoju w dłuższym horyzoncie czasowym. Obecnie gminy dokonują powszechnie zmian w celu wprowadzenia do studiów ustaleń umożliwiających budowę elektrowni wiatrowych, które lokalizowane są praktycznie wszędzie, nawet na terenach atrakcyjnych krajobrazowo i przyrodniczo.

5. Proces sporządzenia (zmiany) studium trwa czasami zbyt długo, nawet 5 lat (Bełchatów). Trudno jest ustalić przyczyny takiej sytuacji, gdyż nie prowadzi się monitoringu w tym zakresie. Na pewno część tego czasu pochłania sama procedura sporządzenia studium (uzgodnienia, konsultacje, niekiedy powtarzane), która trwa około 2 – 3 lat (najczęściej powtarzający się czas opracowania studium od momentu podjęcia uchwały przez radę gminy do czasu uchwalenia).

6. Z analizy ustaleń studiów wynika, że samorządy nie zawsze potrafią określić wizję własnego rozwoju i kształtowania polityki przestrzennej opartej na analizie lokalnych uwarunkowań i zasobów. W przeważającej większości studiów jest „wszystkiego po trochu” bez wskazania specyficznych tylko dla danej gminy kierunków rozwoju. Wynika to również z faktu, że z ujętych w uwarunkowaniach rozwoju informacji nie wyciąga się właściwych wniosków.

7. Przyjęte w studiach kierunki rozwoju, zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego oraz przemysłu i usług, nie uzasadnione realnymi potrzebami, dają podstawę do sądu,

że nie są one dokumentami określającymi świadomą politykę przestrzenną samorządów gmin, przez co nie spełniają swej koordynacyjnej funkcji w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin.

Z szacunków własnych wynika, że problem ten przybiera monstrualny rozmiar. Dla potrzeb budownictwa mieszkaniowego wskazano ponad 200 000 ha gruntów, co pozwala wydzielić około 2 000 000 działek dla potrzeb budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego, dla około 8 mln ludzi. Jest to zjawisko powszechnie występujące w całym kraju.

8. Wyznaczanie nadmiernej ilości terenów budowlanych pod presją właścicieli gruntów prowadzić może do przekreślenia realizacji inwestycji stymulujących rozwój gminy np. sporządzenie w gminie Lutomiersk kilkudziesięciu małych planów miejscowych na całym jej obszarze uniemożliwia wytyczenie nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 710, pozbawiając gminę dobrego połączenia z Łodzią, które mogłoby być impulsem rozwoju. W ostatnio podjętej aktualizacji studium samorząd Lutomierska rezygnuje nawet z realizacji obwodnicy centrum miejscowości gminnej.

9. Odnotować również należy proces zmniejszania się powierzchni terenów wskazywanych na cele budownictwa lotniskowego. Przyczyną nie musi być tylko brak zapotrzebowania na tego typu budownictwo oraz formę rekreacji, ale fakt, że na terenach o walorach rekreacyjnych zamiast terenów lotniskowych wyznacza się tereny budownictwa mieszkaniowego, gdyż budynki mieszkalne posiadają więcej walorów użytkowych niż lotniskowe i mogą w zależności od potrzeb być wykorzystywane również do celów rekreacyjnych (drugi budynek mieszkalny).

10. W studiach nie uwzględniania się w pełni ustaleń KPZK i „Planu województwa ...” dotyczących ładu przestrzennego i ochrony środowiska. Działania samorządów gmin, przyczyniają się do obniżenia wartości i atrakcyjności krajobrazowej przestrzeni województwa łódzkiego, a tym samym do pogorszenia jakości życia jego mieszkańców – nie mają nic wspólnego z ładem przestrzennym i zrównoważonym rozwojem. Przykładem może być gm. Ozorków (str. 8).

11. Liczba i częstotliwość sporządzania planów miejscowych i ich zmian świadczy o dynamice przemian w zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie kolejne zmiany uchwalonych już planów miejscowych oraz sporządzanie ich poza obszarami wskazanymi w studiach, w miejscach czasami przypadkowych, świadczyć może o małej stabilności polityki przestrzennej i inwestycyjnej. Można przyjąć, że podstawą polityki przestrzennej gmin jest realizacja doraźnych potrzeb gminy i inwestorów. Prowadzi to oczywiście do pogłębiania chaosu w przestrzeni.

12. Realizacja wszystkich wniosków dotyczących wydzielania działek budowlanych, zwłaszcza pod budownictwo mieszkaniowe, prowadzi do zablokowania terenów inwestycyjnych w gminach i niepotrzebnych wydatków finansowych. Właściciele terenów objętych planami miejscowymi domagają się od gmin wytyczenia działek budowlanych, i wykupu dróg oraz doprowadzenia uzbrojenia. Na powstałych „osiedlach mieszkaniowych” zabudowywane są pojedyncze działki, a pozostałe traktowane są jako lokata kapitału. Zaznaczyć należy, że do czasu wybudowania na nich budynków mieszkalnych, ich właściciele płacą podatki jak za grunt rolny, czyli gmina nie pozyskuje środków na ich zagospodarowanie i utrzymanie. Tolerowanie takiego stanu prowadzi do poważnych perturbacji w zarządzaniu gminami.

13. Istotnym problemem jest obudowywanie dróg, zwłaszcza krajowych i wojewódzkich. Gminy sporządzając plany miejscowe wydzielają działki budowlane z bezpośrednim wjazdem na istniejące drogi krajowe i wojewódzkie, nie projektując lokalnych dróg gminnych (zbiorczych) podłączonych do dróg wyższej kategorii poprzez odpowiednio zaprojektowane skrzyżowania. Trzeba przyznać, że często dzieje się tak za przyzwoleniem zarządców dróg.

5.2. Podsumowanie

Z przedstawionego w „Raporcie...” stanu prac planistycznych i jakości planowania przestrzennego w województwie łódzkim wynika, że działania gmin, w tym zakresie, daleko odbiegają od zasad kształtowania polityki przestrzennej, określonych w art. 1 i art. 9 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ładu przestrzennego, który zgodnie przepisami ustawy o samorządzie gminnym jest szczególnym zadaniem własnym gminy. Można nawet powiedzieć, że osiągnięty został stan zagospodarowania przestrzeni, który powinien wywołać poważne zaniepokojenie, prowadzące do refleksji i podjęcia działań naprawczych, polegających, przede wszystkim, na ograniczeniu „władztwa planistycznego gmin” i przekazaniu większych kompetencji w planowaniu przestrzennym, a tym samym odpowiedzialności za stan przestrzeni samorządom wojewódzkim.

Wprowadzone w listopadzie 2015 r. zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 10 obligują gminy do sporządzania analiz rozwoju, prognoz demograficznych, oceny możliwości finansowych, bilansu terenów itp. uzasadniających potrzebę dokonania zmian w kierunkach rozwoju gminy. Są to wreszcie przepisy, które mogą doprowadzić do ograniczenia chaosu w przestrzeni i urealnienia działań planistycznych samorządów gmin – nie są jednak panaceum na wszystkie problemy planowania rozwoju. W dalszym ciągu należy dążyć do:

- uproszczenia procedury sporządzania planów miejscowych - sprzyjającej ich sporządzaniu w niezbędnej ilości, umożliwiającej podejmowanie decyzji o działaniach inwestycyjnych tylko na ich podstawie,
- ustalenia zasad planistycznych, ograniczających fragmentaryczne zmiany studiów i planów miejscowych pod presją inwestorów oraz chroniących przestrzeń jako ważny element gospodarki narodowej - źle zagospodarowana przestrzeń powoduje straty społeczne i finansowe (np. zabudowa terenów zagrożonych powodzią),
- opracowania mechanizmów finansowych regulujących zasady opłat za użytkowanie gruntów (kataster),
- równowagi między prawem do dysponowania nieruchomością, a prawem do jej zagospodarowania, uwzględniającej przewagę interesu publicznego nad potrzebami indywidualnymi właścicieli nieruchomości.

Przedstawione propozycje zmian w systemie planowania przestrzennego szczebla lokalnego wymagają, przede wszystkim, wprowadzenia zmian w ustawach o samorządzie gminy i województwa oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

6. SŁOWNICZEK PODSTAWOWYCH POJĘĆ

Polityka przestrzenna – działalność organów administracji i planistycznych, mająca na celu wypracowanie warunków realizacji określonego rozwoju wraz z instrumentacją jego wdrożenia.

Gospodarka przestrzenna – całokształt działalności w zakresie zagospodarowania przestrzennego i użytkowania gruntów. Na gospodarkę przestrzenną składają się następujące rodzaje działalności:

- koordynacyjno – regulacyjna, pełniona przez administrację rządową lub samorządową poprzez decyzje przestrzenne lub na podstawie przepisów ogólnych,
- inwestycyjna, prowadzona przez podmioty gospodarcze,
- kontrolna, prowadzona przez administrację rządową.

Zagospodarowanie przestrzenne – całość czynności planowanego rozmieszczenia na danym obszarze ludności, mieszkań, infrastruktury społecznej, technicznej i gospodarczej w celu racjonalnego zagospodarowania, funkcjonowania i użytkowania tego obszaru z uwzględnieniem ochrony środowiska i jakości życia.

Zmiana planu miejscowego lub studium – aktualizacja ustaleń planu miejscowego lub studium w celu ich dostosowania do bieżących potrzeb i warunków. Następuje na podstawie uchwały rady gminy po przeprowadzeniu oceny aktualności obu dokumentów przez organ sporządzający: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Funkcja terenu – przeznaczenie terenu pod określony sposób zagospodarowania.

Inwestycja celu publicznego – działanie o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zmianami).

Ustawa – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199),

„Spec ustawa” - ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 687 ze zmianami) oraz inne.

Tereny zamknięte – zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. W „Raporcie...” tereny kolejowe i wojskowe, w tym lotniska wojskowe. Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2010.193.1287)