


#bilans terenów, #studium
uwarunkowań i kierunków
zagospodarowania
przestrzennego, #planowanie
przestrzenne

Bilansowanie terenów pod zabudowę – praktyka sporządzania

Anna Szpura

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
e-mail: aszpura@irmir.pl

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4069-0769>

Abstrakt

Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę jest jedną z ważniejszych analiz, którą należy wykonać w związku z opracowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jego wynik decyduje o dalszym losie opracowywanej polityki przestrzennej. Wykazanie niedoboru terenów do zabudowy pozwala uwzględniać wnioski inwestorów i wskazywać nowe tereny na cele budowlane. Nadmiar terenów do zabudowy w studium stawia gminę w trudnej sytuacji, gdyż blokuje możliwość wyznaczania nowych terenów na cele inwestycyjne. Art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera nieprecyzyjne normy co do sposobu przeprowadzenia bilansu terenu, co rodzi szereg problemów aplikacyjnych. Artykuł stanowi głos w dyskusji prowadzonej w środowiskach naukowych i eksperckich dotyczącej poszukiwania optymalnych metod bilansowania terenów zgodnych z wymogami prawnymi oraz mających na uwadze interes samorządów. W pracy skupiono się wyłącznie na metodach bilansowania terenów na cele mieszkaniowe.

©2020 Anna Szpura. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

Wprowadzenie

W literaturze naukowej związanej głównie z gospodarką przestrzenną eksponowane są skutki niekontrolowanych i chaotycznych procesów urbanizacyjnych. Z każdym rokiem proces ten pogłębia się. Nieracjonalne przeznaczanie terenów pod zabudowę, wielokrotnie przekraczające potrzeby w odniesieniu do obecnej, jak i prognozowanej liczby ludności, niezadawalający stan wyposażenia terenów w infrastrukturę techniczną, niski standard obsługi infrastrukturą społeczną, ekspansja zabudowy na tereny zagrożone powodzią lub ruchami masowymi, dewastacja krajobrazu to procesy, które w przestrzeni naszego kraju trwają od wielu lat i pogłębiają kryzys gospodarki przestrzennej. Rosnące straty gospodarcze i społeczne generowane przez chaos urbanizacyjny oraz narastająca krytyka prawa zmuszają władze centralne do podejmowania kolejnych inicjatyw legislacyjnych (Śleszyński, Kowalewski, Markowski 2018). Jednak – jak pokazuje praktyka planowania przestrzennego – działania te są nieskuteczne. Próba naprawy wadliwych regulacji prawnych odpowiedzialnych za gospodarowanie przestrzenią była zmiana Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2015 r. Wprowadzone przepisy wpływają na sposób kształtowania polityki przestrzennej w podstawowym dokumencie planistycznym gminy, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium). Jego celem jest zatrzymanie procesu przekształcania terenów na cele budowlane, w sytuacji gdy gmina posiada nadpodaż terenów inwestycyjnych w stosunku do prognozowanej liczby ludności oraz gdy możliwości finansowe gminy nie pozwalają na wyposażenie nowych terenów budowlanych w podstawowe elementy infrastruktury technicznej (Zachariasz 2016).

Obligatoryjność sporządzenia bilansu terenów oraz uzależnienie od jego wyniku możliwości wskazywania nowych terenów pod zabudowę postawiła w bardzo trudnej sytuacji samorządy. Wiele z nich zdaje sobie sprawę z przeszacowania terenów wskazanych pod zabudowę, jednak prawo blokuje możliwość bezkonfliktowej zmiany nieracjonalnych decyzji podjętych w przeszłości, dotyczy to w szczególności odszkodowań za zmianę przeznaczenia na cele niebudowlane. W literaturze przedmiotu wielokrotnie podnoszono, że problem wypłaty odszkodowań z tytułu utraty wartości rynkowej nieruchomości wynikającej ze zmiany przeznaczenia terenu w dokumentach planistycznych byłby nie do udźwignięcia dla budżetów wielu samorządów (Śleszyński 2018).

Przystępując do sporządzenia studium, władze gmin oczekują, iż w toku prac nad nowym dokumentem będzie można uwzględnić potrzeby mieszkańców i inwestorów, stąd presja ze strony samorządów wywierana na podmio-

ty opracowujące dokumenty planistyczne, aby wynik bilansu umożliwił rozwój przestrzenny. Zorientowanie na wynik oraz brak precyzyjnych zasad sporządzania bilansu skutkuje różnorodnością stosowanych metod i przyjmowanych kryteriów.

Rolę instytucji korygującej stosowane metody i założenia przejęli wojewodowie. Rozstrzygnięcia nadzorcze oraz wyroki sądów administracyjnych wyznaczają coraz to nowsze granice interpretacji zapisów ustawy, które w swoim brzmieniu wydają się dawać pewną swobodę działania.

Cel i metoda badań

Głównym celem badań było przeprowadzenie dyskusji nad stosowanymi metodami bilansowania terenu. W trakcie badań położono nacisk na identyfikację problemów pojawiających się w trakcie sporządzania bilansu oraz wpływu stosowanych założeń na jego wynik.

W pierwszej kolejności przeanalizowano zapisy Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp, ustawa) dotyczące bilansowania terenu, a także rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów wydane w latach 2016–2019 odnoszące się do metod bilansowania. Ustalono na tej podstawie zasady bilansowania oraz zastrzeżenia do metod stosowanych w praktyce przez urbanistów.

Na podstawie zapisów ustawy oraz w oparciu o propozycje określone w 2016 r. przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa dotyczące zasad i sposobów bilansowania terenów sporządzono bilans dla wybranej jednostki samorządu terytorialnego – bilans „0”.

Dla tej samej jednostki przygotowano alternatywne wersje bilansu, stosując m.in. założenia, które były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych. Otrzymane w ten sposób wyniki bilansów zestawiono ze sobą i odniesiono do wyniku bilansu 0 w celu określenia skali wpływu stosowanych założeń na otrzymane rezultaty.

W części analitycznej dotyczącej bilansowania skupiono się wyłącznie na terenach zabudowy mieszkaniowej z uwagi na fakt, że głównie ich nadpodaż była bodźcem wprowadzenia zmian w ustawie i obowiązku bilansowania terenów. Z prowadzonych badań wynikało, że w skali kraju chłonność demograficzna terenów mieszkaniowych wyznaczonych w planach miejscowych wynosi 59,6 mln osób, natomiast w studium 125–150 mln osób (Śleszyński 2018).

Uwarunkowania formalne sporządzania bilansu

Art. 10 ust. 5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera ogólne wytyczne dotyczące bilansowania terenów, których schemat pokazano na rycinach (Ryc. 1., Ryc. 2.). Dodatkowo zaakcentować należy,

że bilans sporządza się dla obszaru całej gminy, niezależnie od tego, czy przedmiotem prac planistycznych jest zmiana studium obejmująca fragment jednostki samorządu czy sporządzenie nowego dokumentu. Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, bierze się pod uwagę maksymalnie 30-letnią perspektywę oraz niepewność procesów rozwojowych wyrażoną możliwością zwiększenia zapotrzebowania o nie więcej niż 30% w stosunku do przeprowadzonych analiz.

Przepisy te są na tyle niejednoznaczne, że ich interpretacja (stosowanie) była przedmiotem wielu seminariów i konferencji organizowanych przez środowiska naukowe i eksperckie. Podkreślano, że przyjęty w ustawie kierunek zmian jest właściwy, jednak wdrażanie go w przyjętej postaci może natrafić na liczne bariery, w tym metodologiczne (Biegański 2016).

Weryfikacja przepisów prawa w praktyce wskazuje na potrzebę doprecyzowania narzuconego schematu działania o następujące elementy:

- ustalenie zasad wyznaczania obszaru o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej,
- ustalenie zasad wyznaczania luk w zabudowie,
- ustalenie zasad uwzględniania opisowych, mało precyzyjnych wniosków z analiz w obliczeniach matematycznych.

Jednocześnie wskazać należy, że wyrażanie zapotrzebowania na cele mieszkaniowe w powierzchni użytkowej zabudowy budzi szereg kontrowersji w szczególności w powiązaniu z prognozowaną liczbą ludności. Warto wskazać, że w literaturze przedmiotu stosowane są rozwiązania o wiele prostsze w interpretacji i odbiorze, w których powierzchnia terenów wskazanych w studium na cele mieszkaniowe przeliczona została na chłonność demograficzną wyrażoną wielkością możliwej do osie-

dlenia się liczby ludności na terenie gminy (Fogel 2012; Śleszyński 2018).

Stanowiska organów nadzoru wobec sposobów sporządzania bilansów terenu

Analiza rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w latach 2016–2019 wskazuje, że coraz częściej sposób przygotowania bilansu staje się nie tylko jednym z wielu, ale głównym powodem stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie przyjęcia studium z uwagi na naruszenie przepisów podczas jego sporządzania. Co warto podkreślić, rozstrzygnięcia te wydane były na terenie województw śląskiego i mazowieckiego. W odniesieniu do metody bilansowania terenu organy nadzorcze wskazują na błędy, które podzielić można na trzy główne grupy:

- przyjęcie niejasnych lub nierealnych założeń przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę oraz szacowaniu chłonności terenów,
- nieuwzględnienie wniosków analizy środowiskowej, społecznej, ekonomicznej, a także prognozy demograficznej,
- brak odniesienia się do wszystkich wymienionych w ustawie etapów sporządzania bilansu, np. brak oszacowania chłonności terenów w obszarze zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej, szacowanie chłonności terenów wskazanych pod zabudowę w studium bez wyznaczania obszaru zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej, brak porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę i chłonności.

Dla przykładu zamieszczono wnioski wynikające z trzech rozstrzygnięć nadzorczych, w których przeplatają się błędy dające się zaliczyć do powyższych grup.



Ryc. 1.

Sporządzanie bilansu według Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Źródło: opracowanie własne na podstawie upzp



Ryc. 2.

Wynik bilansowania a możliwość wyznaczania nowych terenów pod zabudowę
Źródło: opracowanie własne na podstawie upzp

W praktyce sporządzania bilansów stosowanym rozwiązaniem jest szacowanie zapotrzebowania na nową zabudowę na podstawie analizy ruchu budowlanego (średniej rocznej liczby wydanych pozwoleń na budowę lub średniej rocznej liczby budynków oddanych do użytkowania). Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr IFIII.4131.1.107.2017 podkreślił, że to prognoza demograficzna stanowi podstawę do określania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę. Musi z niej jasno wynikać, czy w gminie nastąpi spadek, czy wzrost liczby ludności. Bez określonego trendu demograficznego nie jest możliwe scharakteryzowanie popytu na konkretne formy zainwestowania. W związku z powyższym sposób obliczania maksymalnego zapotrzebowania na zabudowę na podstawie liczby powstających budynków z pominięciem wyników analiz oraz prognozy demograficznej nadzór wojewody uznał za niedopuszczalne.

W obliczu niekorzystnej sytuacji demograficznej gminy na potrzeby jednego z bilansów przyjęto, że w zakładach produkcyjnych, które mogłyby powstać na terenach aktywności gospodarczej, będzie można zatrudnić nowych pracowników, którzy zamieszkają na terenie gminy razem z rodzinami. Na podstawie tego potencjalnego wzrostu liczby mieszkańców opartego na zakładanym rozwoju terenów o funkcji gospodarczej oraz zakładów, które dopiero mogłyby powstać, obliczono zapotrzebowanie na nową zabudowę. Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nr IFIII.4131.1.8.2018 uznał takie postępowanie za błędne. W uzasadnieniu zwrócono uwagę, że to analizy oraz prognozy demograficzne stanowią podstawę do określania zapotrzebowania na nową zabudowę. W tym przypadku odwrócono kolejność procesu, formułując najpierw kierunki rozwoju, a dopiero na ich podstawie

określono zapotrzebowanie na nową zabudowę, co jest naruszeniem przepisów.

W celu zniwelowania nadpodaży terenów inwestycyjnych w omawianym bilansie obniżono chłonność terenów na podstawie założenia, że część terenów wskazanych pod zabudowę nie zostanie nigdy wykorzystana z uwagi na m.in.: geometrię działek, ich nieuregulowany stan prawny, ograniczenia w zagospodarowaniu (np. występowanie stref technicznych obiektów i sieci infrastruktury technicznej, strefy ochronne cmentarzy itp.). Ponadto przyjęto średnią powierzchnię działki budowlanej przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w obszarze zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej – 2300 m². Mazowiecki organ nadzoru w rozstrzygnięciu nr WNP-I.4131.83.2019.RM uznał takie pomniejszenia – na wielu płaszczyznach – za nieuprawnione.

Warto zaznaczyć, że organy nadzoru działają autonomicznie względem siebie. Przyjęty sposób bilansowania może budzić zastrzeżenia nie u wszystkich wojewodów. Podkreślić należy, że na dzień złożenia artykułu rozstrzygnięcia odnoszące się do sposobu bilansowania, o czym wspomniano powyżej, wydawane są w dwóch województwach – śląskim i mazowieckim.

Metody i kryteria sporządzania bilansu – praktyka

Przedmiotem badań jest miasto Zawiercie. Autorka uczestniczyła w opracowaniu zmiany studium dla miasta, miała dostęp do kompletnych danych, tj. zwektoryzowanych planów miejscowych, prognozy demograficznej i analiz tematycznych, danych statystycznych¹

¹ Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS).

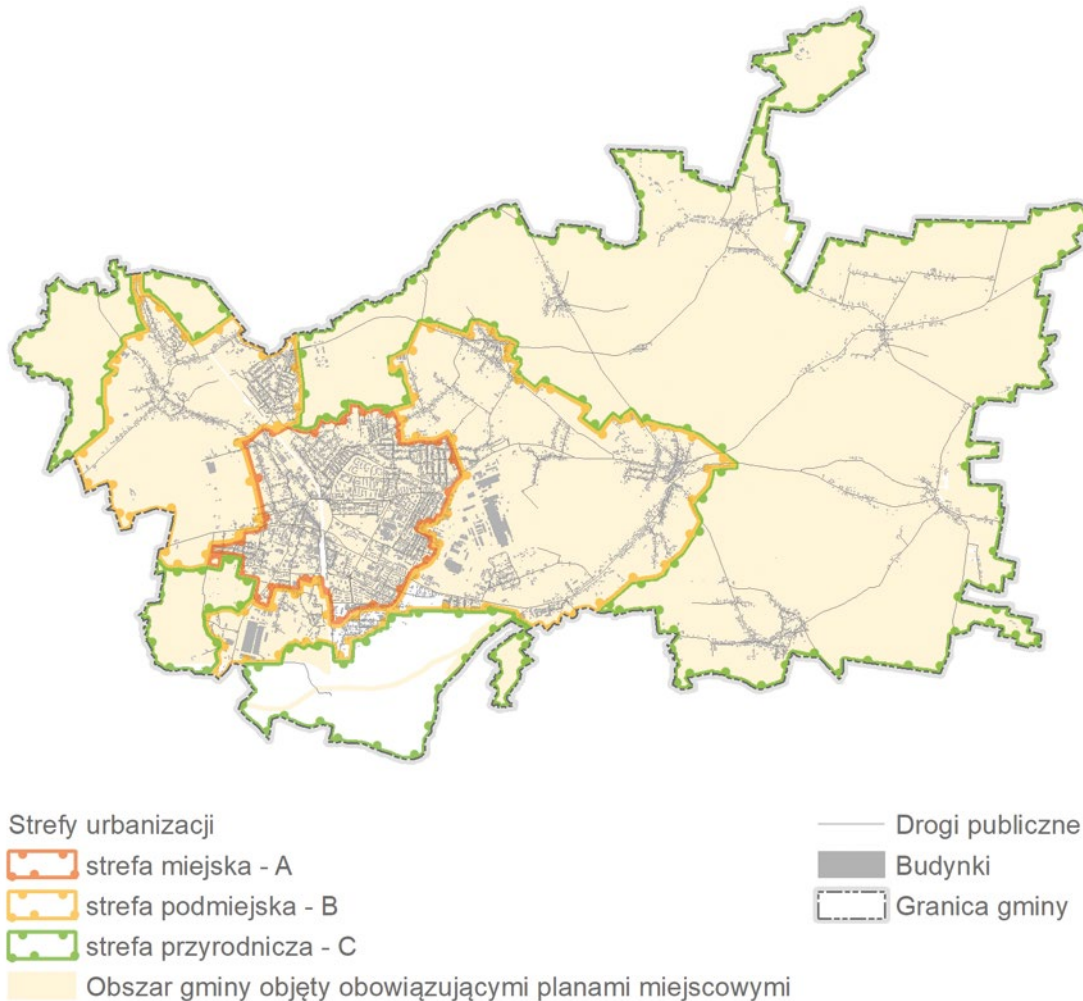
i ewidencyjnych oraz bazy danych obiektów topograficznych (BDOT).

Zawiercie jest miastem powiatowym o powierzchni 85 km², zamieszkiwane jest przez ok. 49 tys. mieszkańców. W jego skład wchodzi 18 osiedli mieszkaniowych oraz 4 sołectwa. Miasto jest prężnym ośrodkiem przemysłowym i usługowym. W jego strukturze funkcjonalno-przestrzennej dają się wyróżnić trzy strefy: miejska (A) – intensywnie zagospodarowana, podmiejska (B) – z ekstensywną zabudową mieszkaniową oraz strefą aktywności gospodarczej, przyrodnicza (C) – będąca częścią parku krajobrazowego, wykorzystywana inwestycyjnie na cele mieszkaniowe i turystyczne. Realizacja polityki przestrzennej odbywa się poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które pokrywają niemal 94% powierzchni gminy. Bez pokrycia planami pozostają: obszar położony w południowo-zachodnim fragmencie miasta, którego ok. 70% stanowi las, zamknięte tereny kolejowe, a także dwa niewielkie fragmenty w strefie przyrodniczej (Ryc. 3).

Od 2000 r. liczba mieszkańców miasta systematycznie maleje. Najbardziej prawdopodobny wariant prognozy demograficznej zakłada 15% spadek liczby ludności do 2050 r. Szacuje się, że w Zawierciu będzie mieszkać wtedy 41 507 osób.

Bilans 0 – opis metody

Przyjęto, że bilans 0 stanowił będzie wynik analizy wykonanej z uwzględnieniem ustawy oraz przedstawionych przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa wytycznych (Matuszko 2016). W wytycznych tych zastosowano wyłącznie metodę opisową mającą swoje źródła w ustawie. Nie uwzględniono w nich natomiast tak ważnych praktycznych elementów jak sposób wyznaczania obszarów o zwartej strukturze oraz luk w zabudowie. Autorka na bazie własnego doświadczenia, w oparciu o przygotowanych kilkanaście opracowań, proponuje na etapach, na których to możliwe, przejście z metod opisowych na matematyczne według prezentowanych poniżej wytycznych:



Ryc. 3.

Zasięg planów miejscowych oraz stref urbanizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Urzędu Miejskiego w Zawierciu

1. określenie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę wyrażonego w powierzchni użytkowej:
 - 1.1. określenie zapotrzebowania na nową zabudowę z uwzględnieniem prognozy demograficznej na podstawie algorytmu:
 - a. $MI = La / Wa_{O/M}$
 - b. $LI = MI * Wp_{O/M}$
 - c. $LN = (La - L_1) + (Lp - La)$
 - d. $M = L_N / Wp_{O/M}$
 - e. $P = M * P_M$
 gdzie,
 M_I – aktualna liczba mieszkań,
 L_1 – liczba osób w mieszkaniach po rozgęszczeniu,
 L_N – liczba osób, dla których należy przewidzieć nowe mieszkania,
 M – liczba potrzebnych nowych mieszkań,
 P – zapotrzebowanie na nową zabudowę [m^2],
 La – aktualna liczba mieszkańców,
 Lp – prognozowana liczba mieszkańców,
 $Wa_{O/M}$ – aktualna liczba osób na mieszkanie,
 $Wp_{O/M}$ – prognozowana liczba osób na mieszkanie,
 P_M – przeciętna powierzchnia mieszkania [m^2].
 - 1.2. określenie maksymalnego zapotrzebowania poprzez zwiększenie zapotrzebowania na nową zabudowę o 30% z uwagi na niepewność procesów rozwojowych;
2. delimitacja obszaru zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej z wykorzystaniem oprogramowania GIS z uwzględnieniem kryteriów dostosowanych do charakteru jednostki osadniczej;
3. modelowane wolnych terenów pod zabudowę z wykorzystaniem oprogramowania GIS w obszarze zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarze objętym planami miejscowymi;
4. szacowanie chłonności:
 - 4.1. obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej,
 - 4.2. obszarów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (plan, plan miejscowy), za pomocą algorytmów przedstawionych w Tabeli 1.
5. porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy powierzchni użytkowej zabudowy wynikającej z chłonności obszarów zwartej struktury oraz objętych planami miejscowymi.

Bilans „0” – implementacja metody

Etap 1 – w celu oszacowania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (Tab. 3.) uwzględniono prognozowany w 30-letniej perspektywie 15% spadek liczby ludności, zgodnie z którym liczba ludności w 2050 r. będzie

wynosić 41 507 osób, oraz wartości zmiennych opracowanych na podstawie analizy danych BDL GUS (Tab. 2.).

TAB. 1.
Algorytmy szacowania chłonności

a - dla obszaru miasta		b - dla obszaru wiejskiego	
a.	$L_M = P_N C_L$	a.	$D = P_N / P_D$
b.	$M_L = L_M / Wp_{O/M}$	b.	$C = DP_M$
c.	$C = M_L P_M$		
gdzie:		gdzie:	
L_M – liczba mieszkańców,		D – liczba działek,	
P_N – powierzchnia niezabudowana [ha],		P_N – powierzchnia niezabudowana [ha],	
C_L – gęstość zaludnienia [os/ha],		P_D – przeciętna powierzchnia działki budowlanej,	
M_L – liczba potrzebnych mieszkań,		C – chłonność [m^2],	
C – chłonność [m^2],		P_M – przeciętna powierzchnia mieszkania (prognozowana) [m^2].	
$Wp_{O/M}$ – prognozowana liczba osób na mieszkanie,			
P_M – przeciętna powierzchnia mieszkania (prognozowana) [m^2].			

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Matuszko (2016)

TAB. 2.
Zmienne

La	aktualna liczba mieszkańców	49 020
Lp	prognozowana liczba mieszkańców	41 507
$Wa_{O/M}$	aktualna liczba osób na mieszkanie	2,33
$Wp_{O/M}$	prognozowana liczba osób na mieszkanie	1,73
P_M	przeciętna powierzchnia mieszkania (prognozowana)	71,5

Źródło: opracowanie własne

TAB. 3.
Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową

Zapotrzebowanie na nową zabudowę	Maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę
211 201 m^2	274 561 m^2

Źródło: opracowanie własne

Etap 2 – zwartą strukturę funkcjonalno-przestrzenną wyznaczono z wykorzystaniem podstawowych narzędzi oprogramowania GIS w oparciu o BDOT, ortofotomapę oraz dane ewidencyjne z uwzględnieniem struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta oraz zastosowane kryteria:

- odległości pomiędzy istniejącą zabudową (A),
- dostępu do dróg publicznych (B),
- zasięgu aglomeracji (dostępności terenów do sieci wodociągowej oraz uzbrojenia terenów w infrastrukturę umożliwiającą oczyszczanie ścieków komunalnych i przemysłowych) (C),

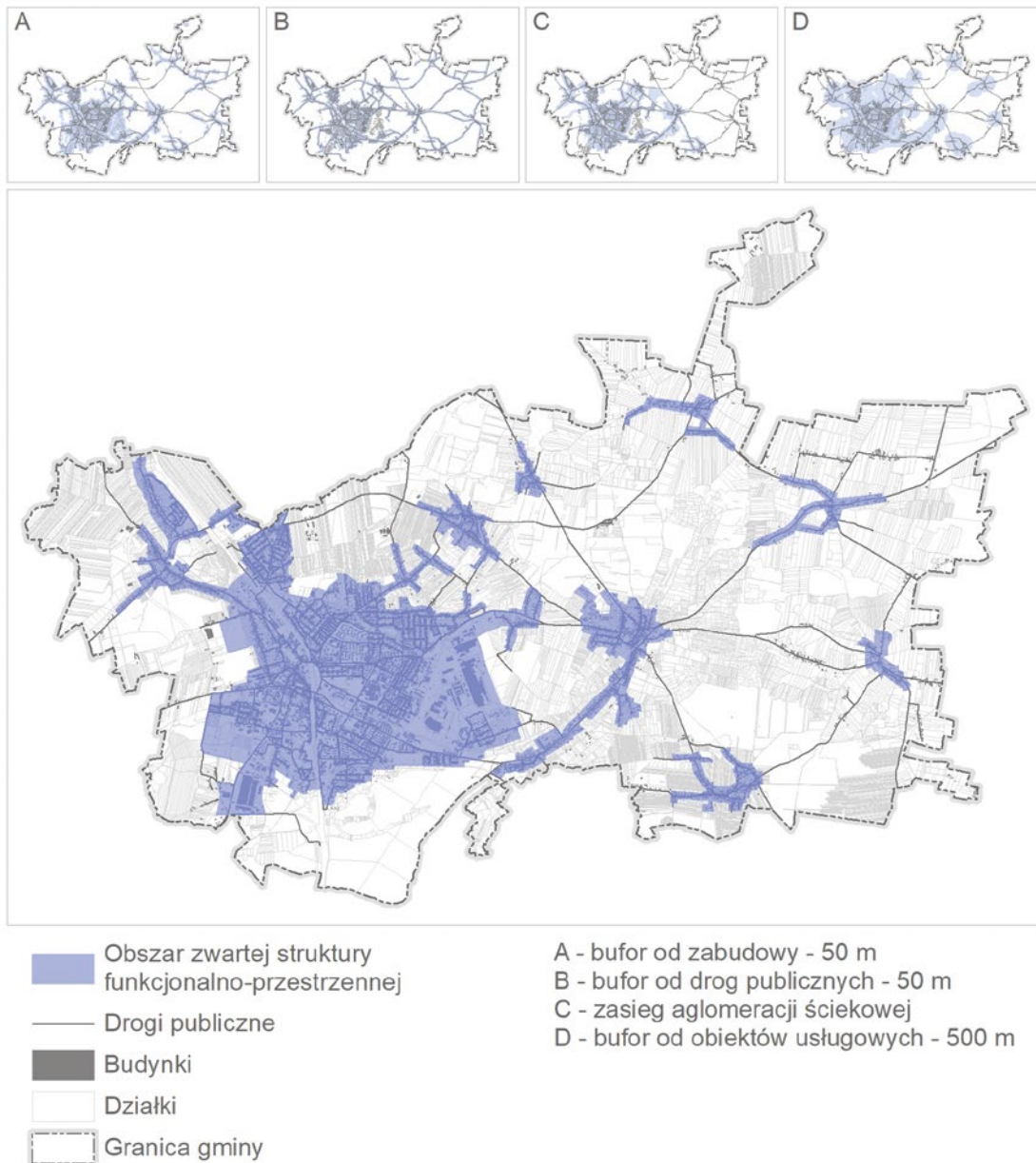
- dostępu do usług podstawowych (oświaty, ochrony zdrowia, handlu) (D).

Za obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej uznano w strefie miejskiej i podmiejskiej tereny, które spełniały wszystkie cztery kryteria, natomiast w strefie przyrodniczej trzy kryteria.

Dopełnieniem automatycznego procesu delimitacji była weryfikacja wyznaczonego obszaru z wykorzystaniem ortofotomapy oraz podziałów geodezyjnych. Wyniki analizy zostały zaprezentowane na Rycinie 4.

Etap 3 – modelowanie wolnych terenów pod zabudowę w podziale na funkcje zostało wykonane z wykorzystaniem oprogramowania GIS w oparciu o dane ewidencyjne oraz plany miejscowe i studium w formie wektorowej. Przyjęto, że lokalizacja nowej zabudowy

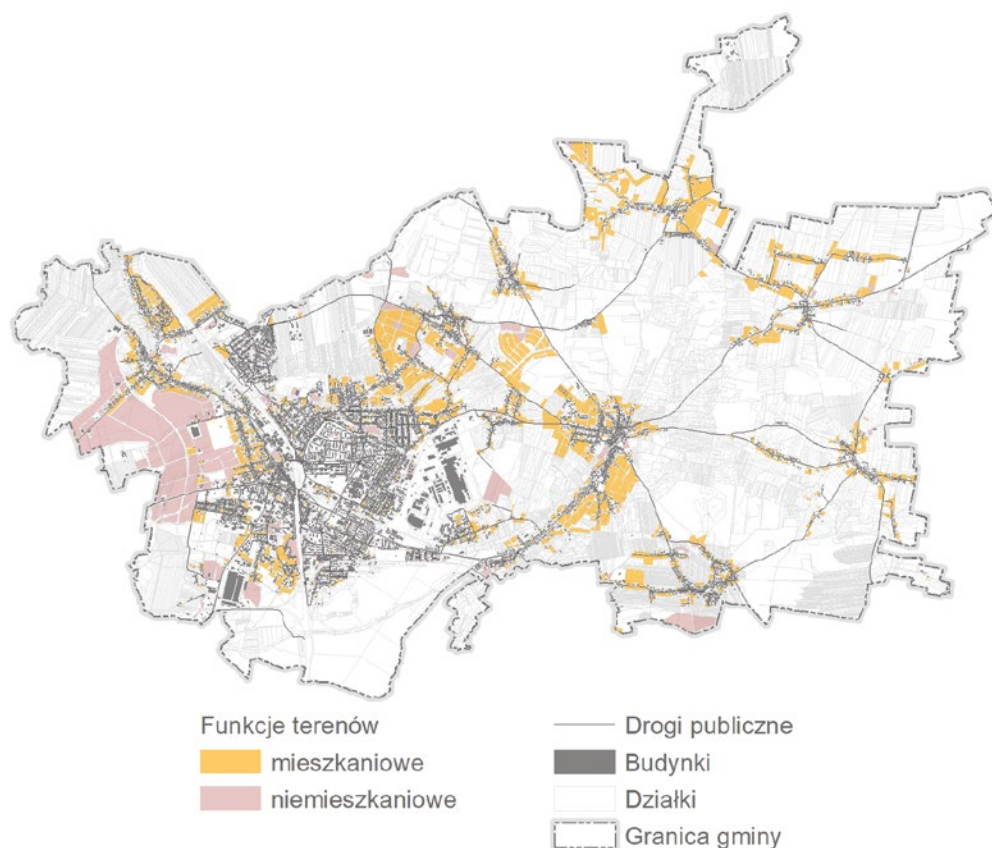
odbywać się będzie na niezagospodarowanych działkach ewidencyjnych. Funkcje terenów budowlanych określono na podstawie obowiązujących planów miejscowych, a w przypadku obszarów nieobjętych planami na podstawie studium (Ryc. 5.). Do ustalenia ilości wolnych terenów pod zabudowę mieszkaniową zastosowano analizy umożliwiające łączenie danych tematycznych i ich selekcję w oparciu o atrybut przeznaczenia na cele mieszkaniowe w dokumentach planistycznych i jednocześnie pozostawianie terenem niezabudowanym. Uzupełnieniem automatycznego procesu wyznaczania luk w zabudowie była weryfikacja terenów na podstawie ortofotomapy. Powierzchnia wolnych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową określona na podstawie wykonanych analiz



Ryc. 4.

Delimitacja obszaru o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT oraz pochodzących z Urzędu Miejskiego w Zawierciu

**Ryc. 5.**

Rozmieszczenie potencjalnych terenów do zabudowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT oraz pochodzących z Urzędu Miejskiego w Zawierciu

wyniosła 560 ha, z czego w obszarze zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej znalazło się 167 ha, a w planach miejscowych – 393 ha.

Etap 4 – z uwagi na specyfikę struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta chłonność obszarów przeznaczonych pod zabudowę (Tab. 5.) oszacowano: dla strefy A – zgodnie z algorytmem dla obszarów miast (Tab. 1.), natomiast dla strefy B i C zgodnie z algorytmem dla obszaru wiejskiego (Tab. 1.), przy uwzględnieniu założeń (Tab. 4.). Warto w tym miejscu podkreślić, że przyjęte założenia mają inny charakter dla terenów silnie zurbanizowanych i urbanizujących się oraz inny dla terenów zagospodarowanych ekstensywnie.

TAB. 4.

Założenia do szacowania chłonności terenów

Dla strefy miejskiej (A)		
G_L	gęstość zaludnienia [os/ha]	50
$W_{P_{o/M}}$	prognozowana liczba osób na mieszkanie	1,73
P_M	Przeciętna powierzchnia mieszkania (prognozowana)	71,5
Dla strefy podmiejskiej i przyrodniczej (B i C)		
P_D	przeciętna powierzchnia działki budowlanej	800 m ²
P_M	Przeciętna powierzchnia mieszkania (prognozowana)	200 m ²

Źródło: opracowanie własne

TAB. 5.Chłonność obszarów w podziale na funkcje zabudowy [m²]

	Strefa miejska	Strefa podmiejska i przyrodnicza
Chłonność terenów w obszarze zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej	232 596 m ²	337 900 m ²
Chłonność terenów wskazanych w planach miejscowych	243 951 m ²	1 902 420 m ²
Łączna chłonność	476 547 m ²	2 240 320 m ²
Razem	2 716 868 m ²	

Źródło: opracowanie własne

Etap 5 – porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy powierzchni użytkowej zabudowy wykazało nadmiar terenów budowlanych w stosunku do potrzeb wynikających z prognozowanej sytuacji demograficznej. Wynik bilansu (Tab. 6.) pokazuje skalę nadpodaży terenów mieszkaniowych, która jest 8,9 razy większa od zapotrzebowania. Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że przyjęte powierzchnie nie uwzględniają mieszanych funkcji terenu, np. mieszkaniowo-usługowej lub usługowo-mieszkaniowej, oraz podziału na typ zabudowy (wielorodzinnej, jednorodzinnej), co jest szczególnie ważne na terenach podmiejskich.

TAB. 6.
Wyniki bilansu

Maksymalne zapotrzebowanie na zabudowę	Chłonność terenów	Różnica pomiędzy zapotrzebowaniem na nową zabudowę a chłonnością terenów
274 561 m ²	2 716 868 m ²	-2 442 306 m ²

Źródło: opracowanie własne

Alternatywne wersje bilansu

W ramach eksperymentu postanowiono sprawdzić, w jaki sposób będzie kształtował się wynik bilansu przy zmianie niektórych założeń podczas określania zapotrzebowania i szacowania chłonności. Inspiracją dla zmiany założeń były m.in. rozstrzygnięcia wojewodów opisanych w rozdziale „Stanowiska organów nadzoru wobec sposobów sporządzania bilansów terenu”. Alternatywne wersje bilansu powstały na podstawie:

- 1) zmiany sposobu określania zapotrzebowania (na podstawie analizy wydanych pozwoleń na budowę²),
- 2) uwzględnienia „błędu planistycznego³” przy określaniu powierzchni niezabudowanej,
- 3) zwiększenia zmiennej dotyczącej powierzchni przeciętnej działki budowlanej⁴,
- 4) uwzględnienia podziału zabudowy mieszkaniowej na jednorodziną i wielorodzinną⁵,
- 5) uwzględnienia faktu, że część terenów wskazywanych jako mieszkaniowe będzie pełniła funkcje usługowe⁶.

2 Zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową obliczono jako iloczyn przeciętnej liczby budynków mieszkalnych powstających w skali roku, przeciętnej powierzchni użytkowej budynku oraz okresu 30 lat. Obliczeń dokonano w podziale na typ zabudowy, następnie je zsumowano i zwiększono o 30% w związku z niepewnością procesów rozwojowych.

3 Założono, że część terenów wskazanych pod zabudowę posiada wady, które uniemożliwiają ich łatwe zagospodarowanie, tj. mają nieatrakcyjny dla budownictwa kształt, zbyt małą powierzchnię, warunki środowiskowe wymuszają ograniczenia w ich zagospodarowaniu. W oparciu o przeprowadzone analizy zmniejszono powierzchnię terenów niezabudowanych aż o 30%.

4 Przyjęto przeciętną powierzchnię działki budowlanej równą 2300 m² (zwiększenie aż o 1500 m²).

5 Chłonność obliczono dla poszczególnych typów zabudowy mieszkaniowej, przyjmując dla zabudowy wielorodzinnej przeciętną powierzchnię działki 1600 m² oraz przeciętną powierzchnię użytkową – 1600 m².

6 Zgodnie z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego dopuszcza się „wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku” (art. 3 ust. 2a Prawo budowlane). Ponadto część terenów wyznaczonych w planach miejscowych ma charakter mieszany, np. mieszkaniowo-usługowy. W związku z powyższym przyjęto, że część zabudowy, jaka powstanie na wolnych terenach, będzie pełniła funkcje usługowe. Przyjęto udział zabudowy usługowej w podziale na strefy: A – 30%, B – 20%, C – 10%. Chłonność terenów obliczono dla każdej ze stref osobno, pomniejszając o udział zabudowy usługowej, w końcowej fazie wyniki zsumowano.

Wyniki bilansów odniesiono do bilansu „0” (Tab. 7).

TAB. 7.
Zestawienie wyników bilansów

Wariant bilansu	Maksymalne zapotrzebowanie na zabudowę	Chłonność terenów	Różnica pomiędzy zapotrzebowaniem na nową zabudowę a chłonnością terenów	Procentowa zmiana wyniku bilansu w odniesieniu do bilansu „0”
0	274 561 m ²	2 716 868 m ²	-2 442 306 m ²	-
1	321 984 m ²	2 716 868 m ²	-2 394 884 m ²	2%
2	274 561 m ²	1 901 807 m ²	-1 627 246 m ²	33%
3	274 561 m ²	1 255 789 m ²	-981 228 m ²	62%
4	274 561 m ²	1 617 338 m ²	-1 342 776 m ²	45%
5	274 561 m ²	1 286 567 m ²	-1 012 005 m ²	59%

Źródło: opracowanie własne

Wykonane obliczenia pokazały, że w przypadku bilansów 2–5 zmiana założeń doprowadziła do zmniejszenia chłonności, co w efekcie wpłynęło na wynik. Podobny rezultat otrzymano w bilansie 1, tyle że skala wpływu była nieznaczna. Ostatecznie w żadnym z przypadków modyfikacji metody bilansu 0 nie udało się zbliżyć do wyniku umożliwiającego wskazywanie nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową, czyli dodatniego (Ryc. 2.). W rezultacie miasto Zawiercie, stosując zaprezentowaną metodę (bilans 0) lub jej zmodyfikowane wersje (bilanse 1–5), nie miałyby możliwości wskazywania terenów do zabudowy mieszkaniowej.

Podsumowanie

Wprowadzenie obowiązku bilansowania terenów w formie określonej w znowelizowanej ustawie budzi szereg wątpliwości metodycznych i implementacyjnych. Problemy w stosowaniu prawa wynikają m.in. z niedookreślonych przepisów. Skutkuje to stosowaniem w praktyce metod i założeń pozwalających manipulować wynikiem bilansu.

Presja ze strony samorządów na wynik bilansu umożliwiający wskazywanie nowych terenów inwestycyjnych powoduje, że autorzy analiz przyjmują na potrzeby ich opracowania niejasne lub nierealne założenia w celu wykazania większego zapotrzebowania na nową zabudowę lub zmniejszenia faktycznej chłonności terenów.

W związku z powyższym coraz częściej sposób przygotowania bilansu staje się przyczyną wydania rozstrzygnięć nadzorczych przez wojewodów, uchylających uchwały w sprawie studium z uwagi na m.in.: brak uwzględnienia wniosków wynikających z prognozy demograficznej oraz pozostałych analiz (środowiskowej, społecznej ekonomicznej), brak odniesienia się do

wszystkich wymienionych w ustawie etapów sporządzenia bilansu, pomniejszanie chłonności terenów na podstawie zawyżonych i prawnie nieuzasadnionych założeń.

Analiza wpływu stosowanych w praktyce sposobów manipulacji wynikiem bilansu na przykładzie Zawiercia w oparciu o metodę opracowywania bilansowania zaproponowaną przez ministerstwo, wykazała, że miasto nie miałooby możliwości wskazywania nowych terenów do zabudowy mieszkaniowej.

W przyszłości skutkiem braku możliwości wyznaczenia w studium nowych terenów budowlanych może być zaniechanie podejmowania działań planistycznych przez samorządy. Powstrzymanie zjawiska nieracjonalnego przeznaczania terenów pod zabudowę jest konieczne, lecz wymaga zastosowania rozwiązań systemowych na wielu płaszczyznach. Reformie systemu powinna towarzyszyć edukacja społeczeństwa w zakresie ładu przestrzennego oraz skutków i kosztów żywiolowej urbanizacji.

LITERATURA

- Biegański L. (red.), 2016, *Studium gminy od nowa zmiany w prawie od 2016 roku*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Warszawa.
- Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn KPZK PAN Warszawa.
- Kowalewski A., Nowak M.J., 2018, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, [w:] P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia PAN KPZK, Warszawa.
- Matuszko A. (red.), 2016, *Program szkoleniowy dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rozwoj/program-szkoleniowy-dla-pracownikow-administracji-samorzadowej-z-zakresu-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego> [data dostępu: 17.06.2020].
- Śleszyński P., 2018, *Koszty chaosu przestrzennego*, [w:] P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia PAN KPZK, Warszawa.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., 2018, *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, [w:] P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia PAN KPZK, Warszawa.
- Zachariasz I., 2016, *Nowe wymogi ustawowe dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin*, [w:] L. Bie-

gański (red.), *Studium gminy od nowa zmiany w prawie od 2016 roku*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Warszawa.

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWA

- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr IFIII.4131.1.107.2017 z dnia 6 grudnia 2017 r. Dostępne na: http://bip.katowice.uw.gov.pl/wojewoda/rozstrzygnięcia_nadzorcze_2017.html [data dostępu: 17.06.2020].
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr IFIII.4131.1.8.2018 z dnia 19 stycznia 2018 r. Dostępne na: http://bip.katowice.uw.gov.pl/wojewoda/rozstrzygnięcia_nadzorcze_2018/s:22.html [data dostępu: 17.06.2020].
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr WNP-I.4131.83.2019.RM z dnia 16 maja 2019 r. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/rozstrzygnięcia-nadzorcze-2019-r-warszawa> [data dostępu: 17.06.2020].
- Uchwała nr LVII/533/18 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zawiercie*. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/rozstrzygnięcia-nadzorcze-2019-r-warszawa> [data dostępu: 17.06.2020].
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, DzU 2019 poz. 1186 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU 2020 poz. 293 z późn. zm.

Regulating the use of land for residential purposes – policy practice

[#land balance](#), [#study of the conditions and directions of the spatial management of the commune](#), [#spatial planning](#)

Abstract

Inventories of land resources zoned for development are among the most important analyses in the process of municipal land-use planning. The results of these inventories exert a significant influence on local spatial planning policies. The existing land-use types are inventoried to determine the availability of vacant land for housing development, zone new land for residential purposes, and process the requests made by housing developers. Excessive supply of vacant land for development can be problematic in the process of developing the study of the conditions and directions of the spatial management of the commune because it prevents the local authorities from zoning new land for investment purposes. The regulatory norms imposed by Article 10 section 5 of the Act on Spatial Planning and Management on inventories of municipal land resources are ambiguous, which creates numerous problems in daily practice. This article contributes to the ongoing scientific and expert debate on the search for optimal methods of regulating the use of municipal land, which are consistent with the applicable legal requirements and promote the interests of local self-governments and communities. The study focuses solely on land zoned for residential purposes.