

Cezary MALISZEWSKI\*

## ANALIZA POTRZEB I MOŻLIWOŚCI ROZWOJU GMINY – EFEKTYWNOŚĆ W PRZECIWDZIAŁANIU EKSUBRANIZACJI

### AN ANALYSIS OF NEEDS AND POSSIBILITIES OF THE LOCAL DEVELOPMENT – EFFICIENCY IN COUNTERACTING EXURBANIZATION

DOI: 10.25167/sm.942

**ABSTRAKT:** Niekontrolowane rozprzestrzenianie się zabudowy niesie ze sobą wiele negatywnych skutków przestrzennych, ekonomicznych i społecznych. Przeciwdziałając temu zjawisku, w ramach zidentyfikowanych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju wad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin, w 2015 r. wprowadzono obowiązkowy zakres przeprowadzanych analiz potrzeb i możliwości rozwoju gminy. W artykule poddano ocenie spektrum zmian przepisów oraz opracowane na ich podstawie metodologie sporządzania przedmiotowych analiz. Efekty wprowadzenia regulacji prawnych zostały skonfrontowane z rolą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz jego rangą w odniesieniu do pozostałych instrumentów planistycznych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** eksurbanizacja, *urban sprawl*, suburbanizacja, bilans terenów, rozpraszanie zabudowy, planowanie przestrzenne

**ABSTRACT:** An uncontrolled urban sprawl results in a number of negative spatial, economic and social effects. Counteracting this phenomenon which is identified as a flaw by the study of conditions and directions of the spatial development of communes, within the framework of the National Spatial Development Concept 2030, an obligatory scope of analyses of the needs and possibilities of local development was introduced in 2015. The article reviews the spectrum of regulatory changes and the methodologies for preparing these analyses. The effects of introducing legal regulations have been confronted with the role of the study of conditions and directions of communes spatial development and its rank in relation to other planning instruments.

**KEY WORDS:** exurbanization, *urban sprawl*, suburbanization, land balance, spatial planning

## Wprowadzenie

Eksurbanizacja (*urban sprawl*) to proces rozlewania się miast. W odróżnieniu od suburbanizacji cechuje go żywiołowy i niekontrolowany charakter, który niesie ze sobą

---

\* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Zakład Urbanistyki Stosowanej, ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa, e-mail: cmaliszewski@irmir.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6123-4172>.

wiele negatywnych skutków. Ekspansja tkanki miejskiej następuje na terytoria o niskiej intensywności zabudowy – przedmieścia lub sąsiednie obszary wiejskie (rurbanizacja), przy czym odbywa się to w sposób chaotyczny i wymykający się racjonalnemu rozplanowaniu zabudowy. Rozpraszanie się miast nie polega na budowie nowych osiedli pod lub poza miastem, ale raczej na przenoszeniu miast w inne miejsca, czego dokonują osoby chcące osiągnąć własne korzyści, bo tę wolność zapewnia im dominacja doktryny liberalnej w gospodarce (Gzell 2010, 10). Proces ten jest przyczyną wielu negatywnych zjawisk przestrzennych, społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Skutkiem natomiast generowanie nadmiernych kosztów funkcjonowania gmin, a tym samym ekonomicznych barier ich rozwoju.

W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (Uchwała nr 239 Rady Ministrów...) do najważniejszych zidentyfikowanych przyczyn nadmiernego rozprzestrzeniania się zabudowy zaliczono m.in.:

– wady studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków zagospodarowania – nie służy koordynacji przestrzennej, nie chroni obszarów przed zagospodarowaniem w sposób inny, niż zostało to w nim określone, nie zawiera racjonalnych prognoz rozwoju, wskutek czego do zabudowy wskazywane są tereny przekraczające aktualne potrzeby gminy,

– nadużywanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jedną z najbardziej wyraźnych koncepcji architektoniczno-urbanistycznych przeciwdziałających temu procesowi jest koncepcja miasta zwartego (Sylwestrzak 2009). Zgodnie z Krajową Polityką Miejską 2023 „W planowaniu rozwoju samorządu lokalnego powinny działać zgodnie z ideą miasta zwartego, która – realizując zasady zrównoważonego rozwoju – promuje policentryczną strukturę, przyjmującą formę gęstej i wielofunkcyjnej zabudowy, obsługiwanej komunikacją pieszą, rowerową i publiczną, przy jednoczesnym ograniczaniu konieczności korzystania z indywidualnego transportu samochodowego” (Uchwała nr 198 Rady Ministrów...). Trudno jest jednak przeprowadzić przebudowę istniejącego już miasta, biorąc pod uwagę podziały gruntów i prawa własności. Idea miasta zwartego nie daje też odpowiedzi na pytanie, co zrobić z terenami podmiejskimi, które już zostały zabudowane (Nowak 2015).

W obecnym systemie prawnym, podstawowym dokumentem kształtującym politykę przestrzenną gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studia zostały wprowadzone Ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Od wejścia w życie ww. przepisów minęło ponad dwadzieścia lat. Mając na względzie okres ich obowiązywania, niezmienniejącą się rangę studium w systemie prawnym oraz utrzymywanie w kolejnych nowelizacjach priorytetów przyświecających kształtowaniu przestrzeni, można stwierdzić, że dotychczasowe zasady kształtowania polityki przestrzennej nie uchroniły nas przed procesem eksurbanizacji. Ogólna zasada ochrony ładu przestrzennego okazała się nieskuteczna wobec nieprecyzyjnych zasad sporządzania dokumentów planistycznych. Model urbanizacji, ekstensywnej i ekspansywnej, kosztownej, aż do marnotrawstwa, to również wynik

oddziaływania praw liberalnej ekonomii, osłabiania kontroli urbanistycznej i planistycznych instrumentów. Wymienione tu czynniki nie zawsze są efektem deklarowanej polityki, ale są niewątpliwie podstawą wielu decyzji przyspieszających ekspansję stref zurbanizowanych (Kowalewski 2005, 131).

Zmiany legislacyjne, które stanowią reakcję na zdiagnozowane problemy przestrzenne, a zarazem wzmacniają rolę studium, w tym determinujące dążenie do miast zwartych, zostały wprowadzone Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Między innymi uszczegółowiono zakres podejmowanych analiz koniecznych do przeprowadzenia i powiązano ich wyniki z wyznaczaniem terenów przewidywanych pod zabudowę w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz studiach metropolitalnych.

Przedmiotem badań jest analiza zakresu wprowadzonych zmian w systemie prawnym w kontekście nadmiernego rozprzestrzenienia się zabudowy zidentyfikowanego w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz skuteczności nowych rozwiązań planistycznych w przeciwdziałaniu eksurbanizacji. Wnioski zostały oparte na sporządzonych analizach potrzeb i możliwości rozwoju gmin i doświadczeniu własnym autora artykułu.

## **Zakres analizowanych uwarunkowań**

Przepisy wprowadzone ustawą o rewitalizacji nie są całkowicie nowymi zasadami kształtowania polityki przestrzennej gmin, ale doprecyzowują i uzupełniają dotychczasowe regulacje. Zgodnie z art. 41 Ustawy o rewitalizacji w art. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dodano zapisy uszczegóławiające sposób uwzględnienia wymagań ładów przestrzennych, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni przy sytuowaniu nowej zabudowy. Ustawodawca dodał m.in., że powyższe następuje poprzez „dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:

a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. Nr 66, poz. 1612 oraz z 2005 r. Nr 17, poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy;

b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w literze a [o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej – dop. autora], wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy, położonych na obszarach, o których mowa w literze a [o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej – dop. autora]; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne,

elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnym dla nowej, planowanej zabudowy”.

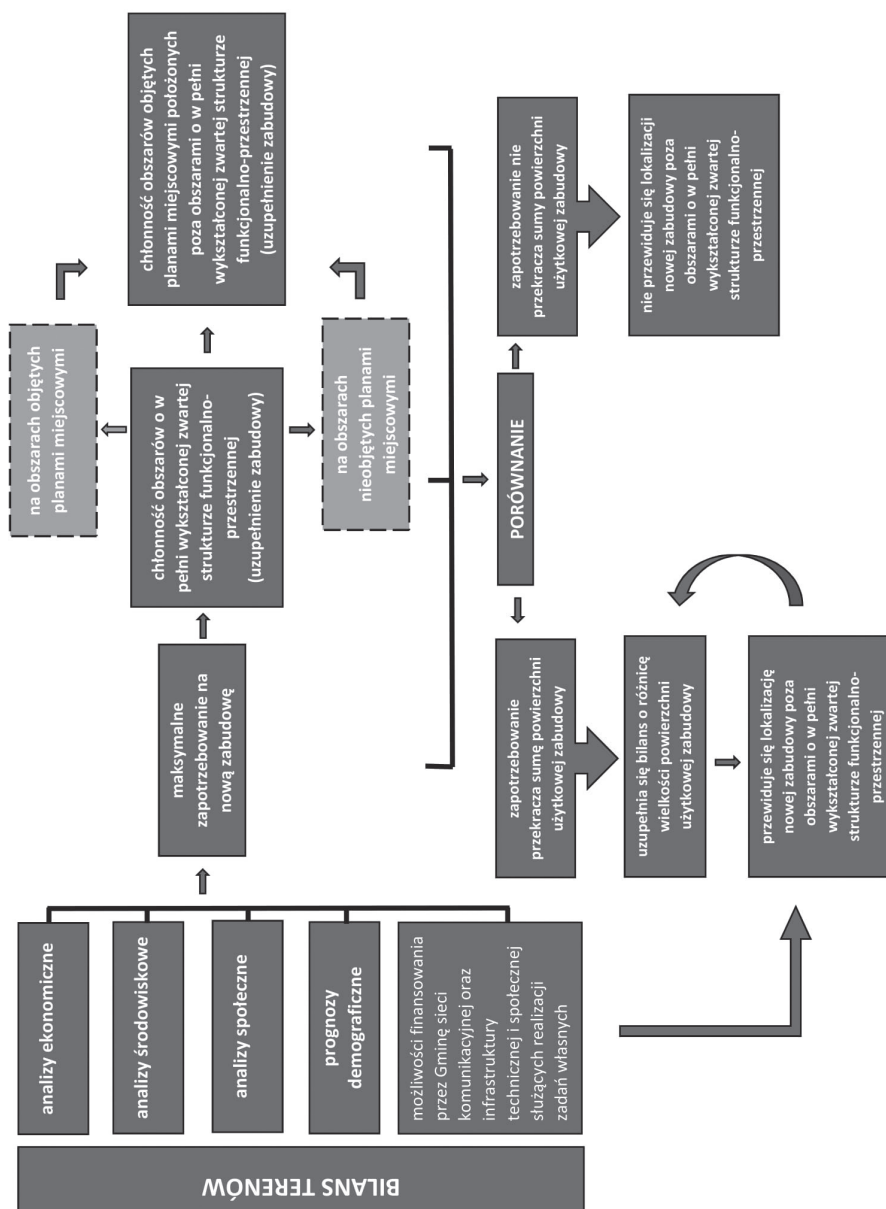
Ponadto do istniejącego przepisu zawartego w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącego, że w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, w ramach nowelizacji dodano w dalszej jego treści: „w szczególności: a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”. Sformułowanie „w szczególności” stanowi o dopełnieniu jedynie formy składowej wcześniejszej regulacji ukierunkowującej na zakres diagnozowanych uwarunkowań w ramach sporządzanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ponadto podobne regulacje zostały wprowadzone w art. 37o Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego.

Podsumowując, można stwierdzić, że analizy potrzeb i możliwości rozwoju gminy stanowią obligatoryjny zakres uwarunkowań branych pod uwagę przy sporządzaniu studiów od wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. od 2003 r. Pomimo tego, zgodnie z danymi za 2017 r., w studiach mamy ogromną nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę. Łącznie tereny pod zabudowę mieszkaniową (bez zabudowy zagrodowej), przewidziane w 1642 studiach gminnych, zajmowały 2 mln ha, z czego na zabudowę jednorodziną przypadło 1,9 mln ha. Gdyby przyjąć w tym ostatnim przypadku chłonność demograficzną na poziomie 40 osób/ha, daje to tereny pod osadnictwo dla 76 mln osób (Śleszyński 2018, 14).

Skala negatywnych skutków eksurbanizacji oraz nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę, jaką mamy obecnie, pozwalają na sformułowanie wniosku, że przeprowadzane analizy na wyrost określały potrzeby rozwojowe gmin, a brak ograniczeń perspektywy czasowej realizacji polityki przestrzennej pozwalał na bezkrytyczne potwierdzanie możliwości wdrożenia założeń studium. Dotychczasowy brak szczegółowych wymagań dla zakresu analiz stanowił o permissywnym podejściu organów nadzoru planistycznego do oceny perspektyw rozwoju gminy.

## Źródła danych

Źródła danych do określenia potrzeb i możliwości rozwoju gminy należy rozpatrywać przez zakres koniecznych analiz, niezbędnych do sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nowe regulacje określają sekwencję czynności, które należy przeprowadzić, aby stwierdzić, czy gmina ma możliwość wyznaczenia



Ryc. 1. Schemat procesu bilansowania terenów

Źródło: opracowanie własne.

w studium nowych obszarów pod zabudowę w przypadku zidentyfikowania takiej potrzeby.

W pierwszej kolejności gmina formułuje, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę. Większość tych analiz z założenia opiera się na danych gminnych i stanowi o deklaratorywnym charakterze informacji. Jedynie prognozy demograficzne z uwagi na scentralizowanie źródła i powszechny dostęp do danych, stanowią o zewnętrznym ich charakterze.

Dane Głównego Urzędu Statystycznego są ważnym zasobem informacji o procesach zachodzących w gminie, co przekłada się na konieczność uwzględnienia ich w przeprowadzanych analizach. Ustawodawca nie wprowadził jednak obowiązku opierania się w tym zakresie wyłącznie na danych gromadzonych i udostępnianych przez GUS. Daje to możliwość określania wariantów rozwoju w oparciu o własne prognozy demograficzne, uwzględniające szczególne uwarunkowania na podstawie danych, które pozostają w dyspozycji gminy.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: „Bilans ma wskazywać na realne i rzeczywiste uwarunkowania i zapotrzebowanie gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz wskazywać na potencjalne przyszłe obciążenia finansowe gminy z tego tytułu. Dlatego przeprowadzenie przez Gminę własnych analiz z uwzględnieniem specyfiki obszaru pod względem prognoz rozwoju, przemysłu, usług, napływu pracowników i ich rodzin w związku z rozwojem dużych zakładów pracy, demograficzną tendencją wzrostową, istniejącej infrastruktury itp. oraz uzasadnienie przyjętych wskaźników i metod wyliczeń należy uznać za całkowicie prawidłowe”<sup>1</sup>. Potwierdzeniem tego jest również cel, któremu służą przeprowadzane analizy. Wynikiem ma być zapotrzebowanie na nową zabudowę wyrażone w ilości jej powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy. Do określenia potrzeb należy dysponować danymi o aktualnych zasobach wyrażonych w tych samych jednostkach. Dane udostępniane przez GUS określające powierzchnię użytkową, odnoszą się jedynie do zasobów mieszkaniowych.

W Banku Danych Lokalnych nie ma tożsamych informacji o pozostałych funkcjach zabudowy występujących na terenie gmin. Dane, które można pozyskać z tej bazy pozwalają jedynie na określenie tendencji rozwojowych w oparciu o analizę zmian w poszczególnych latach, np. powierzchni użytkowej nowych budynków niemieszkalnych, oddanych do użytku w danym roku. Determinuje to konieczność pozyskiwania informacji z innych źródeł, a tym samym opierania szacunków na źródłach innych niż GUS. „Analiza przytoczonych uregulowań prowadzi do wniosku, że dotyczą one kwestii *stricte* mieszczących się w ramach zadań własnych gminy. Gmina samodzielnie dokonuje wspomnianych analiz dla uzasadnienia powstania nowej zabudowy poza jednostkami

---

<sup>1</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r. IV SA/Po 890/16.

osadniczymi o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Dziedzina ta nie wymaga konsultacji, czy uzgodnień z innymi organami”.<sup>2</sup>

Powyższe prowadzi do wniosku, że ustawodawca określił niezbędny zakres analiz oraz tok postępowania, ale metodologia i źródła informacji należą wyłącznie do właściwości sporządzającego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

### **Obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej**

Jedną z najistotniejszych czynności w całej sekwencji działań jest wyznaczenie obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Wyznaczenie granic zabudowy miasta może być kluczowym zadaniem, które nie tylko zatrzyma proces eksurbanizacji, ale także będzie stymulować przebudowę wewnętrzną miast i rewitalizację terenów zdegradowanych (Nowak 2015, 136, 139). W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określono kryteriów, jakie taki obszar ma spełniać. W tej sytuacji należy przyjąć, że metodologia, według której zostanie przeprowadzona delimitacja obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, również należy do wyłącznej właściwości sporządzającego i nie podlega konsultacjom czy uzgodnieniom z innymi organami.

W „Programie szkoleniowym dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego” (Matuszko et al. 2016) zawarto propozycję przyjęcia definicji pochodzącej z opracowania pt. „Metoda wyznaczania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin obszarów zabudowanych, obszarów rozwoju zabudowy i obszarów o ograniczonej zabudowie” (Matuszko, Zastawniak, Przybysz-Ławnicka 2015). Obszary zabudowane są to tereny „o skupionej zabudowie mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej, mające dostęp do dróg publicznych i wyposażone w niezbędną infrastrukturę komunikacyjną i techniczną (drogi, wodociąg, kanalizację) z terenami tej infrastruktury oraz z terenami infrastruktury społecznej i innych usług o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym oraz przestrzeniami publicznymi, a także z terenami o funkcji produkcyjnej, magazynowej i składowej – z zastrzeżeniem, że wszystkie te tereny są położone w obrębie (wewnątrz) takiego obszaru, bądź bezpośrednio sąsiadują z terenami zabudowanymi wchodzącymi w jego skład. W obrębie tych obszarów mogą występować obiekty i tereny objęte ochroną lub wskazane do ochrony jako cenne zasoby dziedzictwa kulturowego i historycznego, a także tereny zdegradowane wymagające przekształceń. Obszary te mogą obejmować niewielkie luki w zabudowie, jeśli mają dostęp do komunikacji i infrastruktury technicznej” (Matuszko et al. 2016, 245). Na podkreślenie zasługuje uwzględnienie w granicach tych obszarów luk w zabudowie, które położone są wewnątrz takiego

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*

obszaru, a także możliwość włączenia terenów bezpośrednio sąsiadujących z terenami zabudowanymi. Dodatkowo gminom wiejskim zaleca się rozszerzenie tej definicji, ponieważ w znacznej ich części mamy do czynienia z występowaniem w ich obrębie dużych zgrupowań zabudowy nie wyposażonych bądź nie w pełni wyposażonych w infrastrukturę techniczną, zwłaszcza w kanalizację, a czasem również w wodociągi. Zgrupowania takie obejmują niejednokrotnie całe wsie (sołectwa). Nie powinno się ich pomijać w sporządzanym bilansie, są bowiem trwałymi elementami funkcjonalno-przestrzennej struktury gminy (Matuszko et al. 2016, 245).

Braki w infrastrukturze nie dotyczą tylko małych miast i wsi ale również dużych miast. Warszawa Wawer, Gdańsk Oliwa – to przykłady dzielnic, które borykają się z niedostatecznym wyposażeniem w sieć kanalizacyjną. Taka sytuacja nie powinna być więc podstawą do wykluczenia z obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a wyposażenie w media należy traktować jako przesłankę do uwzględnienia obszarów buforowych, położonych w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zabudowanych, zgodnie z zasadą uzupełniania zabudowy. Na podkreślenie zasługuje również to, że w art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przy bilansowaniu terenów ustawodawca wiąże pojęcie obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej z granicami jednostek osadniczych w rozumieniu art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. Zgodnie z przywołanym przepisem jednostka osadnicza to „wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi”. Analiza pozostałych pojęć zdefiniowanych w ww. ustawie pozwala stwierdzić, że jednostkami osadniczymi są: miasta, miejscowości, wsie, osady i kolonie. Jednak tylko w definicjach miasta i wsi zostało użyte sformułowanie „zwarta zabudowa”. Miasta są to jednostki osadnicze o przewadze zwartej zabudowy, a wsie o zwartej lub rozproszonej zabudowie. Tym samym można wyjść z założenia, że pozostałe jednostki osadnicze (osada, kolonia miasta i kolonia wsi) nie stanowią zwartego obszaru. Ponadto ustawodawca w definicji jednostki osadniczej zawarł warunek zamieszkiwania jej przez ludzi, tj. w której stale przebywa lub jest zameldowana na pobyt stały co najmniej jedna osoba. Taki warunek nasuwa wiele wątpliwości przy analizie struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Przyjmując, że wieś lub miasto w całości w swoich granicach administracyjnych jest jednostką osadniczą, to delimitacja obszarów dotyczy wydzielenia trzech typów terenów: zwartej zabudowy, rozproszonej zabudowy i obiektów fizjograficznych wyłączonych spod zabudowy. Natomiast analizując obszary pod względem struktury funkcjonalno-przestrzennej wątpliwość pojawia się przy wyodrębnionych przestrzennie enklawach zabudowy innej niż mieszkaniowa, położonych poza zwartą strukturą miejscowości, które same w sobie tworzą obszar intensywnej zabudowy o monofunkcyjnym charakterze. Za przykład można podać tereny przemysłowe w Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej, które stanowią kilkudziesięciohektarowy niezamieszkały obszar, położony kilka kilometrów od zwartej zabudowy miasta. Czy wobec tak skonstruowanego art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ten rodzaj



zabudowy, przy takim położeniu, stanowi obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w ramach jednostki osadniczej?

Aktualne regulacje pozostawiają kwestię delimitacji obszarów jako otwartą. Niezrozumiałe jest pozostawienie tak istotnej czynności do pełnej dowolności sporządzającego studium, wobec dalszych szczegółowych regulacji określających tok postępowania oraz zakresu analiz i porównań ich wyników. Nie znajduje tutaj uzasadnienia brak lub ograniczone możliwości prawne określania zasad wyznaczania zwartej jednostki funkcjonalno-przestrzennej, ponieważ zbliżone regulacje mamy w obowiązującym systemie prawnym. W art. 4 pkt 29 i 30 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych zdefiniowano zwartą zabudowę oraz obszar zwartej zabudowy, w następujący sposób:

– zwarta zabudowa – to zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m;

– obszar zwartej zabudowy – to obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m.

Ma to zastosowanie przy wyznaczaniu obszaru gminy, dla którego obowiązuje zwolnienie z obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Ustawodawca wskazuje na dwa kluczowe parametry charakteryzujące według niego zwartą zabudowę, tj. liczbę istniejących zabudowań oraz ich wzajemną odległość. Instrument obwiedni umożliwi inwestowanie na gruntach klas I–III pod warunkiem, że stanowią one enklawę w terenie już istniejącej zabudowy danej jednostki osadniczej (Zdanowicz 2018, 60). Skoro w wyżej wymienionym postępowaniu tak precyzyjnie określono zasady delimitacji zwartej zabudowy, to zasadne byłoby tożsame zasady przełożyć na grunt planowania przestrzennego. Zminimalizowałoby to możliwość swobodnej interpretacji pojęcia „obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej” oraz zasięgu strefy buforowej stanowiącej bezpośrednie sąsiedztwo zabudowy.

W 2016 r. w ramach prac nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym (art. 42 projektu) podjęto próbę zdefiniowania obszarów zurbanizowanych oraz wyznaczenia limitu obszarów nowej zabudowy. Zgodnie z proponowanymi przepisami, obszary o skupionej zabudowie miały obejmować „tereny, na których występują zgrupowania budynków, z wyłączeniem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, o wysokim stopniu zagęszczenia, o ile powierzchnia terenów na których są usytuowane wraz z powierzchnią terenów obsługującej je sieci komunikacyjnej wynosi co najmniej 70% całkowitej powierzchni obszaru wyznaczonego przez obrys prowadzony w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnie położonych budynków lub granice zewnętrzne działek, na których budynki są położone, jeżeli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m” (interpunkcja jak w oryginale). Porównując z definicją obszaru zwartej zabudowy w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, można stwierdzić,

że zakładane były tożsame kryteria odległościowe, a innej ocenie poddano jedynie stopień wykorzystania obszaru, co zapewne miało wykluczyć obejmowanie znacznych obszarów wewnętrznych stanowiących luki w zabudowie. Bez odpowiedzi pozostaje pytanie, dlaczego tego typu regulacje nie zostały wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skoro podobne zasady wyznaczania zwartych obszarów zabudowy funkcjonują w ramach innych procedur formalno-prawnych. Pozostawienie dowolności w wyznaczeniu tych obszarów pozwala na manipulowanie bilansem terenów w przypadku niekorzystnych ich wyników przy zadeklarowanych potrzebach na nową zabudowę. Ponadto możliwość nadmiernego rozszerzania tych obszarów na tereny przyległe stanowi *de facto* o zawołanym procesie rozlewania się zabudowy bez wyznaczania „nowej zabudowy na obszarach poza w pełni wykształconą zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną”.

### **Szacowanie chłonności w bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę**

Oszacowanie chłonności terenów położonych w gminie ma bezpośrednie przełożenie na możliwość wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę. W art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ramach sekwencji czynności dokonywanych przy bilansowaniu terenów określono dwa typy terenów, dla których przeprowadza się wyliczenia:

1) obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

2) obszary przeznaczone w planach miejscowych pod zabudowę (położone poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej), rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Na pierwszy rzut oka schemat wydaje się prosty. Jednak praktyka projektowa autora pozwala na stwierdzenie, że przepis ustawowy wprowadza obowiązek posługiwania się jednostkami miary, które nie są typowe dla dokumentów planistycznych szczebla gminnego. Poczynając od Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli oraz przepisów policyjno-budowlanych, aż do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., poprzedzającej aktualne regulacje, powierzchnia użytkowa nie była wskaźnikiem wymagany w dokumentach planistycznych. Dlatego proces komplikuje przejście z typowych, powierzchniowych wskaźników zagospodarowania terenu – powierzchni terenu, powierzchni działki budowlanej czy pochodnego wskaźnika intensywności zabudowy – na miarę przypisaną do powierzchni wewnętrznej budynku. Ze względu na konieczność przeprowadzenia transpozycji przynajmniej wskaźników powierzchniowych odnoszących się do zewnętrznej części budynku (powierzchnia zabudowy) na powierzchnię użytkową budynku, która może być realizowana na więcej niż jednej

kondygnacji, musimy przyjąć metodologię, która uwzględni trzeci wymiar przestrzeni, ale również pozwoli na powrót do wskaźników zagospodarowania terenu, którymi posługują się studia i plany miejscowe. Biorąc pod uwagę obligatoryjny zakres planu miejscowego, należy przyjąć, że zgodnie z § 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalenie wskaźników zagospodarowania terenu musi być spójne i dające się jednoznacznie przenieść do planu miejscowego. Samo pojęcie powierzchni użytkowej pojawia się w trzech aktach prawnych rangi ustawowej: w Ustawie z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych i Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz trzech normach: PN-70/B-02365 – Powierzchnia budynków. Podział, określenia i zasady obmiaru, PN-ISO 9836:1997 – Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych, PN-ISO 9836:2015-12 – Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych.

W piśmiennictwie ugruntował się pogląd, że żadna z wymienionych norm nie jest obecnie obowiązująca w zakresie pola powierzchni użytkowej, co oznacza, że mogą być one stosowane zamiennie na zasadzie dobrowolności (Zbroś 2016). Warto zwrócić uwagę na fakt, że w Rozporządzeniu z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu projektu budowlanego powołano się na zasady normy PN-ISO 9836:1997, ale sposób obliczania powierzchni w pomieszczeniach poddusza zawarty w § 11 ust. 2 pkt 2 jest różny od tego przedstawionego w normie. Nie mniej jednak, mogą być one stosowane wyłącznie w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych objętych pozwoleniem na budowę, wydanym na podstawie wniosku złożonego po wejściu w życie wskazanego aktu wykonawczego (Benduch, Butryn 2018, 230), a także nie stosuje się ich przy nadbudowie, rozbudowie i przebudowie, jeżeli zasady te nie były stosowane w budynkach oddanych do użytkowania przed wejściem w życie tych przepisów. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie odnosi się w żaden sposób do tej kwestii. Różnice w sposobie liczenia w powyższych normach powodują, że w wyniku pomiarów przeprowadzonych dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego uzyskano rozbieżność na poziomie od 2,7% (Benduch, Butryn 2018, 235) do 3,3% (Zbroś 2016).

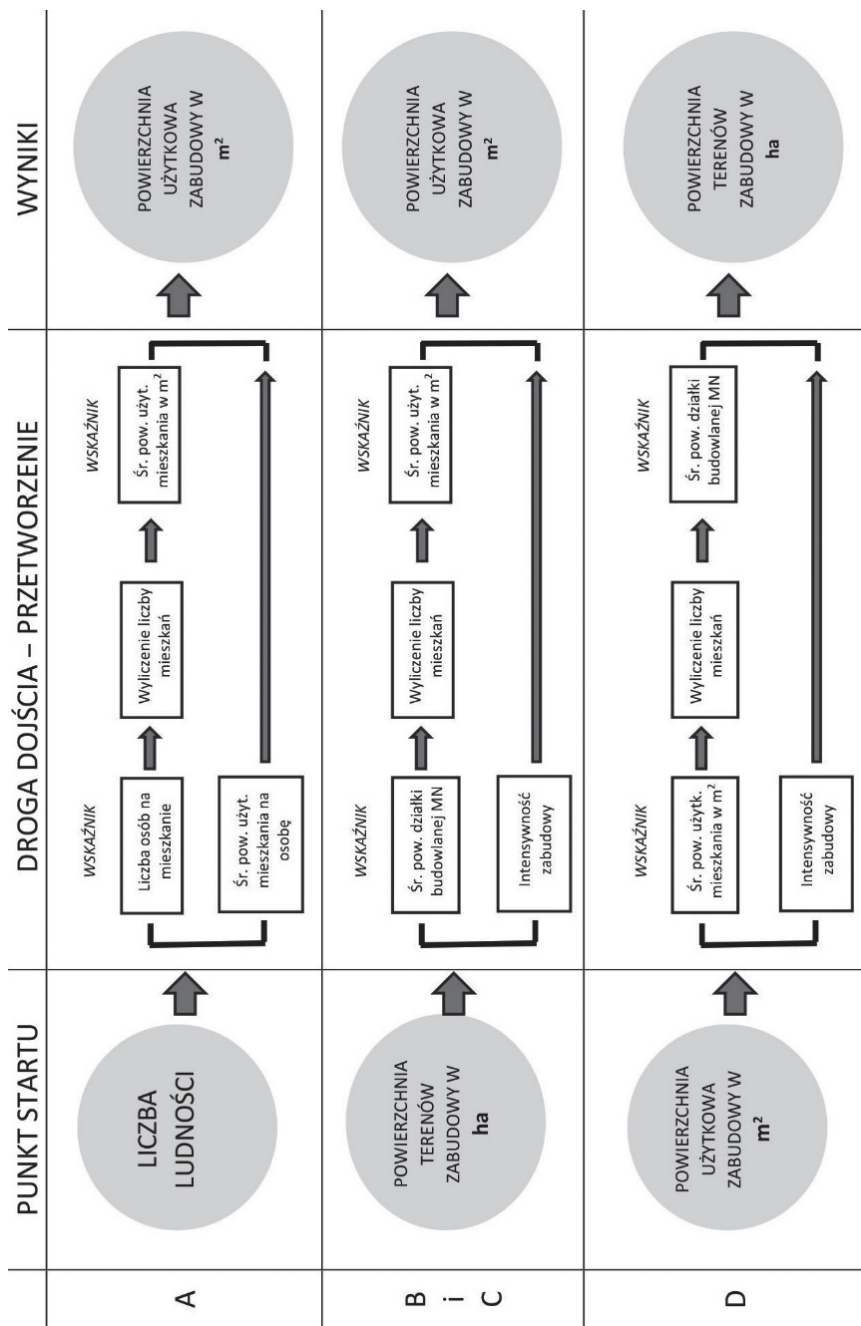
Analizując metodologie zawarte w wybranych opracowaniach, można stwierdzić, że posłużenie się przez ustawodawcę miarą powierzchni użytkowej jest przyczyną konieczności operowania współczynnikami lub algorytmami, które umożliwiają transpozycję danych z jednej strony – do określenia zapotrzebowania na nową zabudowę, a z drugiej strony do oszacowania chłonności terenów niezabudowanych, co pozwala na porównanie obliczeń na podstawie parametru powierzchni użytkowej. Poza tym rozbieżności w definiowaniu samego pojęcia powierzchni użytkowej dają margines błędny na poziomie kilku procent.

W „Programie szkoleniowym dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego” po analizie wielu opracowań stwierdzono, że trudności i problemy występowały na każdym etapie wykonywania omawianych opracowań. Żadne z nich nie mogło być w całości przedstawione jako wzór postępowania i naśladowania (Matuszko et al. 2016, 255). Na podstawie przeanalizowanych metod wypracowano propozycję sposobu przeprowadzenia obliczeń chłonności terenów. Na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej określono dwie metody w zależności od typu jednostki – gminy wiejskiej i gminy miejskiej. W gminach wiejskich zaproponowano przeliczenie powierzchni luk w zabudowie wyrażonej w hektarach i podzielenie jej przez średnią powierzchnię działki budowlanej, a następnie pomnożenie przez średnią powierzchnię mieszkania. Natomiast w miastach powierzchnię luk w zabudowie wyrażoną w hektarach mnoży się przez gęstość zaludnienia, co pozwala na obliczenie ilości osób, które mogą zamieszkać na danym terenie. Dopiero ta wartość, podzielona przez średnią liczbę osób przypadającą na jedno mieszkanie, oraz pomnożona przez średnią powierzchnię mieszkania, pozwala obliczyć chłonność wyrażoną w metrach kwadratowych powierzchni użytkowej. Chłonność terenów położonych poza zwartym obszarem, ale objętych planami miejscowymi, również została określona odmiennie dla gmin wiejskich i miast. Metody obliczeń są identyczne, jak dla obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Przedstawiony na rycinie 2 schemat postępowania nie uwzględnia i nie odnosi się do wskaźników zagospodarowania terenu określonych w obowiązujących planach miejscowych. Ponadto propozycja obliczenia chłonności luk w zabudowie na obszarach o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza nimi jest tożsama. Biorąc pod uwagę samą delimitację obszarów o innej strukturze przestrzennej, nasuwa się wniosek, że jest to zbytne uproszczenie, które nie uwzględnia stopnia intensywności wykorzystania terenu i dlatego wyniki chłonności mogą odbiegać od rzeczywistości w zależności od proporcji terenów położonych na obszarach o zwartej strukturze i poza nimi.

Określenie zapotrzebowania związanego z funkcjami innymi niż mieszkalne w powyższym opracowaniu oparto na założeniu, że stanowią one udział procentowy w całości terenów zainwestowanych zgodnie ze wskaźnikami zawartymi w opracowaniach studialnych i naukowych dla jednostek osadniczych. „Na podstawie analizy informacji zawartych w wyżej wymienionych opracowaniach, publikacjach oraz doświadczeń warsztatu urbanistycznego, można – bez obawy popełnienia znaczącego błędu – przyjmować do przeliczeń, że wielkość zapotrzebowania na tereny związane z funkcjami innymi niż mieszkaniowa, w stosunku do całkowitej powierzchni terenów zainwestowanych, zazwyczaj kształtuje się w granicach:

- 10–20% w przypadku gmin wiejskich,
- 20–40% w przypadku małych miast,
- 55–75% w przypadku miast średnich i dużych” (Matuszko et al. 2016, 255–256).



Ryc. 2. Wskaźniki stosowane w toku sporządzenia bilansów terenu

Zródło: opracowanie własne na podstawie „Programu szkoleniowego dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego”, MIB 2016.

Opracowanie nie zawiera propozycji liczenia chłonności terenów dla innych funkcji niż mieszkaniowa. Stwierdzono również, że niezależnie jednak od prawidłowości wykonania tych prostych działań rachunkowych, nie możemy być całkowicie pewni, czy uzyskiwany wynik jest prawidłowy i czy potwierdzi się w przyszłości. Powodem tego jest prognostyczny charakter zarówno zdecydowanej większości wskaźników stosowanych do przeliczeń, jak i przewidywanej liczby ludności (Matuszko et al. 2016, 272).

Autor w swoich analizach potrzeb i możliwości rozwoju gmin wykonanych dla małych i średnich miast prezentuje nieco inne podejście do przedmiotowych zagadnień. Opracowania, na podstawie których zostały sformułowane wnioski, były wykonane w różnych województwach (lubelskim, mazowieckim) i dotyczyły gmin które odnotowują wzrost liczby mieszkańców (Kobyłka) lub borykają się ze zmniejszającą się liczbą mieszkańców (Krasnystaw, Biłgoraj). Ponadto analizowane miasta charakteryzuje różne pokrycie planami miejscowymi – od 14% (Krasnystaw) do 70% (Kobyłka) powierzchni gminy. Różna jest też rola i położenie miast na tle regionu. Biłgoraj i Krasnystaw są miastami powiatowymi, dodatkowo Krasnystaw położony jest blisko Lublina pełniąc go funkcję ośrodka regionalnego. Natomiast Kobyłka leży w aglomeracji warszawskiej i pozostaje pod silnym wpływem stolicy i procesów suburbanizacji. Studium przypadków uwzględniających różne uwarunkowania oraz stan gospodarki przestrzennej w gminach, pozwala autorowi na zweryfikowanie propozycji zawartych w przedstawionych materiałach szkoleniowych z problemami praktycznymi mającymi przełożenie na wyniki bilansów i ich wpływ na kształtowanie polityki przestrzennej badanych gmin. Głównym wnioskiem wynikającym z doświadczenia jest konieczność przeprowadzenia analizy funkcjonalno-przestrzennej oraz stopnia pokrycia planami miejscowymi gminy. Ocena powyższego stanowi podstawę do określenia metodologii postępowania, zwłaszcza w kontekście chłonności terenów objętych planami miejscowymi. Zaprezentowane metody należy traktować jako wytyczne i uproszczony schemat postępowania dla gmin, w których pokrycie planami jest niewielkie, a ich struktura funkcjonalno-przestrzenna jest dosyć równomierna. Ponadto jej zastosowanie jest uzasadnione w przypadkach ograniczonego dostępu do szczegółowego bilansu terenów z podziałem na funkcje i niewspółmiernego nakładu pracy ich implementacji do oczekiwanej precyzji wyników. W gminach o dużym pokryciu planami miejscowymi przyjmowanie metody wskaźnikowej, opartej jedynie na średniej powierzchni mieszkania, oraz udziału procentowego pozostałych funkcji w strukturze gminy, może przekładać się na wyniki niezgodne z aktami prawa miejscowego obowiązującymi na danym terenie.

Skoro w bilansie terenów uwzględnia się wszystkie tereny objęte planami miejscowymi niezależnie od ich położenia w zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej lub poza nią, to również chłonność tych terenów wraz z podziałem na funkcje powinna ściśle korelować z przeznaczeniem terenów oraz wskaźnikami zabudowy i zagospodarowania terenu. Powierzchnia luk w zabudowie powinna być konsekwentnie liczona zgodnie ze wskazanymi przeznaczeniami i parametrami określonymi w planach miejscowych. W małych i średnich miastach ma to szczególne znaczenie przy obliczaniu chłonności obszarów objętych planami miejscowymi, a położonymi poza

zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną. Dopiero szczegółowa analiza pozwala na uwzględnienie w bilansie terenów realizację obiektów usługowych i produkcyjnych na terenach niezabudowanych i tym samym ocenę możliwości wypełnienia zapotrzebowania na te funkcje w ramach posiadanych rezerw terenowych. Odrębną kwestią jest faktyczny stopień wykorzystania działek budowlanych w kontekście maksymalnych parametrów ustalonych w planie. Biorąc pod uwagę cel, jakiemu ma służyć analiza oraz brak przepisów precyzujących zasady liczenia, należy uznać za słuszne przyjęcie współczynników korygujących, które dla terenów częściowo zainwestowanych powinny uwzględniać kontekst otoczenia, a nie przyjmować bezkrytycznie wartości brzegowe ustalone w planie.

Najtrudniejsza do pogodzenia z wymogiem ustawowym jest ocena chłonności terenów przemysłowych w oparciu o powierzchnię użytkową zabudowy. Specyfika tego przeznaczenia polega na tym, że obiekty, które mogą być realizowane na tych terenach, w ogóle mogą nie być charakteryzowane przez ten parametr, lub terenochłonność inwestycji może być niewspółmierna do wymaganej powierzchni użytkowej. W Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie zostało określone jako tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Sugeruje to, że w ramach przewidywanej funkcji należy brać pod uwagę obiekty budowlane, które nie są budynkami i tym samym nie można określić dla nich powierzchni użytkowej. Same składy ujęte w tym przeznaczeniu nie stanowią zabudowy kubaturowej, a należy mieć na uwadze także inne obiekty i instalacje, takie jak: wiaty, silosy, węzły betoniar-skie, instalacje rafineryjne itp.

W bilansie terenów sporządzonym dla miasta Głogowa (Rodkiewicz 2016) wskaźnik, który pozwolił oszacować chłonność rezerw terenowych pod przemysł, składy i magazyny, oparto na analizie wielkości terenów aktualnie zagospodarowanych pod te funkcje. Stosunek powierzchni użytkowej istniejącej zabudowy do powierzchni zagospodarowanych terenów przemysłowych (powierzchnia użytkowa zabudowy/ha), stanowił podstawę do oszacowania chłonności rezerw terenowych i w efekcie, zapotrzebowania na przedmiotową funkcję wyrażoną w powierzchni użytkowej. Przedstawioną metodę można uznać za uniwersalną, ponieważ uwzględnia miejscową specyfikę funkcji przemysłowej, która została skorelowana z zapotrzebowaniem rozumianym jako kontynuacja aktualnie występujących form zagospodarowania terenu. Jednak dysfunkcyjność całego założenia polega na ograniczeniu rozwoju funkcji przemysłowej do jednego wariantu opartego na kontynuacji funkcji i tym samym technologiach występujących na badanym terenie. Jednak brak odniesienia do zmian technologicznych, w szczególności do ograniczania terenochłonności określonych gałęzi przemysłu w perspektywie trzydziestoletniej może wiązać się z przeszacowaniem potrzeb, a tym samym nadpodażą terenów wskazanych w studium.

W podsumowaniu warto przypomnieć, że w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego z 20 września 2017 r. (art. 7 pkt 5 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uprosz-

zeniem procesu inwestycyjno-budowlanego z 20 września 2017 r.) zapotrzebowanie na zabudowę, chłonność terenów oraz lokalizację nowej zabudowy, analizowano i szacowano wyłącznie dla zabudowy mieszkaniowej w podziale na zabudowę wielorodzinną, jednorodziną oraz zagrodową. Ponadto tak jak w projekcie ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany określono kryteria wyznaczania obszarów zurbanizowanych tworzących zwarty układ przestrzenny, a nawet zasady sporządzania bilansu. Podstawą sporządzenia bilansu miała być średnia powierzchnia całkowita budynku na mieszkańca w podziale na wyżej wymienione funkcje. Zamiar ograniczenia analiz wyłącznie do funkcji mieszkaniowej w kontekście procesów suburbanizacji, wydaje się słuszny. Trudności z bilansowaniem funkcji terenów innych niż mieszkaniowe, wynikające z braku odpowiednich danych oraz stosowaniem jednostki miary nieadekwatnej do ich charakterystyki, również przemawia za wycofaniem się z obecnych regulacji. Zwłaszcza że funkcja usługowa i przede wszystkim przemysłowa, w niewielkim stopniu stanowią o procesach eksurbanizacji. Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że część miast boryka się z innym problem – kurczeniem się. Obecne regulacje prawne w tym zakresie opierają się na założeniu permanentnego rozwoju. Jedynie zwiększające się potrzeby pozwalają na planowanie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin nowych obszarów inwestycyjnych. W obowiązującym systemie planowania przestrzennego miasta kurczące się poza działaniami rewitalizacyjnymi zostały pozbawione narzędzi do wyrwania się z „błędnego koła” i powrotu na ścieżkę wzrostu. Teoretycznie może zaistnieć sytuacja, że pod wpływem nowego pozytywnego impulsu zmieni się jego kierunek (Strykiewicz 2014, 35). Jednak wobec ustawowych możliwości realizacji potrzeb gminy takim impulsem nie będą nowe tereny inwestycyjne poza obszarami o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

## Ocena efektywności analiz w ujęciu praktycznym

Efektywność wprowadzonych regulacji prawnych została poddana ocenie na dwóch płaszczyznach: implementacji zakresu analiz i sposobu bilansowania terenów w kontekście roli studium w systemie planowania przestrzennego oraz skuteczności działań wobec dywergencji narzędzi planistycznych.

Zgodnie z Analizą stanu uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku jeszcze dziewięć gmin w Polsce nie posiada uchwalonego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Od wejścia w życie ustawy o rewitalizacji zmianę studium uchwaliło tylko 187 gmin, co stanowi około 7% wszystkich gmin. Natomiast 66% gmin (według stanu na 2017 r.) nie proceduje jego zmiany. Ponadto stwierdzono wyhamowanie wyraźnej zwyczajki aktualizacji dokumentów, zaobserwowanej w latach 2014–2016. Dane wskazują na marginalizowanie roli studium w kształtowaniu polityki przestrzennej gmin, a wprowadzone regulacje na pogłębianie tego stanu. Tendencja ta wynika być może z oczekiwania na wypracowanie dobrych praktyk w zakresie metod bilansowania terenów. Pozostaje jednak obawa, że z uwagi na zbyt restrykcyjny charakter wyników analiz, w połączeniu z brakiem regulacji pozwalających



na wycofanie się z błędnych decyzji planistycznych w sposób minimalizujący koszty ekonomiczne i społeczne, wprowadzone przepisy zniechęcają gminy do zmian studiów.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje możliwości kompensacji terenów przy zmianie przeznaczenia w studium, zwłaszcza objętych planami miejscowymi a dotychczas niezagospodarowanych. W bilansie terenów automatycznie wliczane są one do terenów realizacji potrzeb gminy. Przy nadpodaży terenów budowlanych gminom pozostawia się niewygodny wybór pomiędzy pozostawieniem studium w dotychczasowym zakresie i nie podejmowaniem jego zmiany, a zmianą dokumentu z konsekwencjami rezygnacji z terenów dotychczas przewidzianych pod rozwój zabudowy, ale nie objętych planami miejscowymi.

Kolejnym negatywnym sygnałem wprowadzonych zmian w przepisach jest to, że objęcie planami miejscowymi wszystkich obszarów przewidzianych pod zabudowę spowoduje ich samoczynne zaliczenie do stanu faktycznego uwzględnianego przy obliczaniu chłonności terenów, bez względu na ich położenie poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Rozwiązania systemowe oparte są na bezterminowym utrzymywaniu w planach miejscowych terenów przeznaczonych pod zabudowę, przy wynikających z tego zobowiązaniach ze strony gminy. W ramach zadań własnych, spoczywa na nich obowiązek realizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, bez żadnych perspektyw czasowych na oczekiwany rezultat zagospodarowania terenu przez ich właścicieli. Zarazem przy niekorzystnym bilansie terenów, wycofywanie się z decyzji planistycznych przyjętych w planach miejscowych, bez możliwości wskazania terenów zamiennych w ramach aktualizacji polityki przestrzennej, stawia gminy w sytuacji nad wyraz niekorzystnej. Racjonalizacja gospodarki przestrzennej często obarczona jest liczeniem się z odszkodowaniami za tereny przeznaczone pod zabudowę, ale na ten cel niewykorzystane.

Idea i cel przeprowadzania analiz możliwości i potrzeb rozwoju gminy jest nad wyraz słuszna, natomiast brak obowiązku aktualizacji studium powoduje, że dochodzenie do celu, jakim jest dążenie do miasta zwartego lub przynajmniej zahamowanie procesu rozpraszania się zabudowy, staje się iluzoryczne. Dołożenie do tego braku kryteriów wyznaczania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz opieranie wyliczeń na miarach niestosowanych w planowaniu przestrzennym, powoduje, że wyniki analiz są nieporównywalne, co utrudnia ocenę skuteczności działań oraz prawidłowości samych bilansów terenów.

Skuteczność wprowadzonych regulacji prawnych należy poddać ocenie również w kontekście pozostałych instrumentów kształtowania zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju analizy potrzeb i możliwości rozwoju gminy stanowią mechanizm przeciwdziałania rozpraszaniu się zabudowy oraz wpisują się w założenia Krajowej Polityki Miejskiej dążenia do miasta zwartego, jednak przyjęcie ustawy o rewitalizacji i kolejne zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozostawiają w niezmienionych relacjach, w stosunku do studium, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ten instrument kształtowania przestrzeni nadal pozostaje niezależny od studium,

a tym samym od wyników wyżej wymienionych analiz. Biorąc pod uwagę obowiązek określenia w studium obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, skorelowanie go z nieruchomościami objętymi decyzjami o warunkach zabudowy w wielu gminach pogłębia rozdzźwięk między polityką przestrzenną a stanem formalno-prawnym nieruchomości.

Możliwość realizacji niezgodnych ze studium dużych inwestycji mieszkaniowych na podstawie warunków zabudowy oraz inwestycji komunikacyjnych w oparciu o procedury zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach...), stwarza wyraźną ścieżkę postępowania alternatywnego, oderwanego od założeń przyświecających regulacjom wprowadzonym ustawą o rewitalizacji. Ponadto brak możliwości uwzględnienia w bilansach decyzji o warunkach zabudowy wydanych poza obszarami zwartej zabudowy (adekwatnie do obszarów objętych planami miejscowymi), powoduje, że te tereny nie mogą zostać uwzględnione w studium jako przeznaczone pod zabudowę. W konsekwencji, na etapie sporządzenia planów miejscowych, prowadzi to do rozszczeń z tytułu niemożności korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Nie tylko w obrębie samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dochodzi do dywergencji systemowej realizacji celów Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Zgodnie z Ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu...) zabudowę mieszkaniową można realizować niezależnie od istnienia lub ustaleń planu miejscowego, a z warunku niesprzeczności ze studium zostały wyłączone tereny wykorzystywane w przeszłości jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne oraz usług pocztowych. Odrębną ustawą przyjęto kolejny instrument kształtowania przestrzeni, który może wprowadzać dysonans między wynikami analizy a realizacją polityki przestrzennej gminy. Ustawodawca jednoznacznie dopuszcza sprzeczność między studium i realizacją inwestycji mieszkaniowych na terenach kolejowych, produkcyjnych itd., a jednocześnie w art. 7 ust. 4 określa obowiązek brania pod uwagę przez rady gminy, przy podejmowaniu uchwał o ustaleniu lokalizacji, stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikających ze studium. Dyskusyjna pozostaje również możliwość uwzględnienia w bilansie obszarów niezrealizowanych inwestycji mieszkaniowych a objętych uchwałami o ustaleniu lokalizacji, o których mowa w ustawie Lex deweloper. Tak jak decyzje o warunkach zabudowy, nie zostały one wymienione przy szacowaniu chłonności.

## Podsumowanie

Zmiany wprowadzone ustawą o rewitalizacji należy ocenić pozytywnie, ale jedynie pod kątem celu, jakim jest przeciwdziałanie rozpraszaniu się zabudowy, a któremu mają służyć analizy potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Metodologia i zakres merytoryczny działań wymaga doprecyzowania tak, aby wyniki analiz, a zwłaszcza kryteria wyzna-

czania obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej były spójne dla wszystkich gmin. Problematyczny jest wybór jednostki miary przy określaniu potrzeb gminy, która nie ma bezpośredniego przełożenia na powierzchnię obszarów ani na wskaźniki zagospodarowania terenu stosowane w planach miejscowych. Skuteczność wprowadzonych regulacji jest uzależniona przede wszystkim od ograniczenia możliwości realizacji inwestycji niezgodnych z wynikami analiz. Biorąc pod uwagę, że wyznaczanie obszarów nowej zabudowy jest reglamentowane, jej lokalizacja powinna być domeną planów miejscowych w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wszystkie instrumenty kształtowania przestrzeni stanowiące odstępstwo od tej reguły, należy terytorialnie ograniczyć do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, co wpisuje się w zasadę wypełniania luk w zabudowie, na terenach do tego przygotowanych.

## Bibliografia

- Benduch, Piotr i Krzysztof Butryn. 2018. Prawne i normatywne zasady obmiaru powierzchni użytkowej budynków i ich części. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, I/1/2018.
- Gzell, Sławomir. 2010. Reurbanizacja: Uwarunkowania = Reurbanization: Preconditions. *Urbanistyka. Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe*.
- Kowalewski, Adam T. 2005. Rozwój zrównoważony w procesach urbanizacji. *Nauka*, 1.
- Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*. 2014. Red. Tadeusz Strykiewicz. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Matuszko, Antoni, Barbara Zastawniak i Małgorzata Przybysz-Ławnicka. 2015. *Metoda wyznaczania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin obszarów zabudowanych, obszarów rozwoju zabudowy i obszarów o ograniczonej zabudowie*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast (opracowanie niepublikowane, na zamówienie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju).
- Matuszko, Antoni et al. 2016. *Program szkoleniowy dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Skrypt. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.
- Nowak, Paweł. 2015. Eksurbanizacja współczesnych miast. *Studia Miejskie* 20, 133–140.
- Obwieszczenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 13 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Dz.U. z 2018 r., poz. 1935.
- Projekt z dnia 30 września 2016 r. ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany.
- Rodkiewicz, Tomasz. 2016. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę dla miasta Głogowa wraz z analizami opracowany na potrzeby „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa”*, Wrocław-Głogów: APU Tomasz Rodkiewicz.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dz.U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233.
- Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli. Dz.U. z 1928 r., Nr 23, poz. 202.
- Sylwestrzak, Justyna. 2009. Miasto przyszłości miastem zwartym. *Kwartalnik Kultura Miasta* 1(4), 6–13.
- Śleszyński, Przemysław i in. 2018. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*. Warszawa: PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego.

- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. M. P. z 2012 r., poz. 252.
- Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia krajowej polityki mieszkaj. M. P. z 2015 r., poz. 1235.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn. Dz.U. z 2018 r., poz. 644, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Dz.U. z 2018 r., poz. 1445, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dz.U. z 2018 r., poz. 1234, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Dz.U. z 2003 r., Nr 89, poz. 721, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. Dz.U. z 2003 r., Nr 166, poz. 1612, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Dz.U. z 2018 r., poz. 1496.
- Zbroś, Damian. 2016. Zasady obliczania powierzchni użytkowej budynków według obecnie obowiązujących norm polskich, *Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych*, 3, 19–22.
- Zdanowicz, Agnieszka. 2018. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III na cele nierolnicze w kontekście stosowania tzw. obwiedni. *Człowiek i Środowisko*, 40(2), 49–63.