

Gospodarowanie gruntami na obszarach wiejskich



Pod redakcją Anny Kołodziejczak i Lecha Kaczmarka

Gospodarowanie gruntami na obszarach wiejskich

pod redakcją
Anny Kołodziejczak i Lecha Kaczmarka

Spis treści

Wprowadzenie	7
<i>Bartosz Wojtyra, Przemysław Ciesiółka</i> Problemy rozwoju obszarów wiejskich a analizy i bilanse na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ..	11
<i>Gabriela Czapiewska</i> Scalanie gruntów jako narzędzie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich	31
<i>Lech Kaczmarek, Waldemar Sztukiewicz</i> Integracja analogowych i cyfrowych danych przestrzennych dla sporządzania opracowań dokumentacji geodezyjnej do celów prawnych ..	49
<i>Krystian Koliński, Anna Kołodziejczak</i> Aspekty ekologiczne gospodarowania gruntami na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego w 2017 r.	61
<i>Benicjusz Głębocki</i> Zmiany w strukturze własnościowej i zasobach gruntów na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego w okresie 1990–2018	73
<i>Anna Kołodziejczak, Lech Kaczmarek</i> Spatial impact of deagrarianisation in rural areas of the Wielkopolskie voivodeship	103
<i>Barbara Maćkiewicz, Kamila Rabińska, Ewa Kacprzak, Magdalena Szczepańska</i> The market and historical property development in the rural areas of the Wielkopolskie voivodeship	113
<i>Mateusz Jurgoński, Damian Łowicki</i> Rolnictwo zrównoważone w Polsce oraz jego wdrażanie i postrzeganie w gminie Kcynia	129
<i>Iwona Markuszewska</i> From NIMBY to YIMBY: When a new open cast mine creates land use conflict	149
<i>Katarzyna Fagiewicz</i> Potencjał zasobowo-użytkowy gruntów pogórnicych Konińsko- Tureckiego Zagłębia Węgla Brunatnego dla rolnictwa	169

Bartosz Wojtyra, Przemysław Ciesiołka

Problemy rozwoju obszarów wiejskich a analizy i bilanse na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Zarys treści: Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji wprowadziła istotne zmiany w zasadach tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Kluczowe zapisy odzwierciedlone w art. 1 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczyły konieczności opracowania wyprzedzająco do projektu studium analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognozy demograficznej oraz bilansu terenów, jednocześnie nie konkretyzowały, w jaki sposób przedmiotowe zapisy mają być w praktyce realizowane. Opracowanie *analiz i bilansów*, skądinąd słuszne jako idea zapobiegania rozpraszaniu zabudowy i przeszacowywaniu terenów inwestycyjnych, stało się tym samym przedmiotem dyskusji oraz prób wypracowania przez urbanistów narzędzi realizujących narzucony prawem obowiązek. Głównym celem pracy jest ocena metod i narzędzi przeprowadzania *analiz i bilansów* na potrzeby SUiKZP w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w okresie obowiązywania nowych przepisów, tj. od końca 2015 r. do 2019 r. Ponadto podjęto próbę oceny wpływu tych opracowań na przyszły rozwój przestrzenny obszarów wiejskich w Polsce. Pierwszą część pracy poświęcono przybliżeniu zarówno prawnych, jak i technicznych aspektów tworzenia *analiz i bilansów*, w tym wskazaniu problemów wynikających z nieprecyzyjnych przepisów. W ramach studiów przypadków przeanalizowano i oceniono siedem przykładowych opracowań *analiz i bilansów* sporządzanych dla SUiKZP. W ostatniej części przedstawiono rekomendacje w zakresie zmian ustawowych dotyczących planowania przestrzennego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: analizy i bilanse, obszary wiejskie, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o rewitalizacji

BW – dr inż., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, ul. B. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; bwojtyra@amu.edu.pl

PC – dr inż., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, ul. B. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; przemko@amu.edu.pl

WSTĘP

Na obszarach wiejskich w Polsce zaobserwować można liczne problemy przestrzenne (patrz m.in. Feltynowski 2009, Barełkowski, Wojtyra 2018). Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać po pierwsze w uwarunkowaniach historycznych, na które składają się lata gospodarki centralnie planowanej czy choćby liczne podziały geodezyjne skutkujące rozdrobnieniem gruntów. Po drugie problemy te są efektem regionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, objawiającego się różnym stopniem zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego, zaawansowaniem infrastruktury technicznej czy utrudnionymi warunkami prowadzenia działalności rolniczej, zwłaszcza jej opłacalności (m.in. Stanny 2013, Rosner, Stanny 2014). Po trzecie nie do pominięcia jest niskie zaangażowanie społeczeństwa w procesy partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, a więc poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (Pawlewicz A., Pawlewicz K. 2010). W warunkach polskich jest on szczególnie skomplikowany. Wieloletnie odmowy uznania przez państwo własności prywatnej, zwłaszcza w okresie funkcjonowania gospodarki centralnie sterowanej, spowodowały, że każda ingerencja w to prawo spotyka się z oporem obywateli. Interes prywatny jest przedkładany nad publiczny, a w społeczeństwie pokutuje nadal pogląd, że to, co jest własnością, należy do właściciela i nie podlega decyzjom planistycznym (Kopeć 2009, Kikosicka 2014). Dominuje nieufność wobec władz, niedostateczna integracja społeczności lokalnych i niski poziom wiedzy z zakresu planowania przestrzennego (Kaczmarek, Wójcicki 2015, Wojtyra 2015).

Wreszcie ostatnia i wydaje się, że najistotniejsza z przyczyn problemów przestrzennych na obszarach wiejskich, mianowicie niesprzyjające uwarunkowania prawne polskiego systemu planowania przestrzennego, a wśród nich przede wszystkim:

- techniczne traktowanie planowania przestrzennego (szczególnie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – MPZP), jako działania skierowanego na zagospodarowanie niewielkich terenów, zamiast dążenia do wprowadzania ładu przestrzennego na większych obszarach (Jędraszko 2005, Billert 2006);
- niedoskonałe, często niejasne, nieprecyzyjne, ale też „martwe” zapisy ustaw i rozporządzeń z zakresu gospodarki przestrzennej (np. brak szeregu definicji skutkujący problemami z interpretacją przepisów);
- brak jednoznacznych wytycznych do tworzenia kluczowych opracowań planistycznych (Barełkowski i in. 2016);
- wadliwa organizacja procesu inwestycyjnego, m.in. rozdzielenie go pomiędzy różne szczeble administracyjne, nieskuteczne mechanizmy ograniczania zabudowy, poddawanie się presji inwestycyjnej (m.in. Śleszyński i in. 2012);
- zależności pomiędzy opracowaniami planistycznymi, w tym powszechne obniżenie rangi studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz wzrost znaczenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako elementu będącego podstawą systemu planowania przestrzennego, a nie jego uzupełnienie (Parysek 2007, Brzeziński 2013);

- brak dostatecznie organizowanych narzędzi monitoringu i ewaluacji polityki przestrzennej (Barełkowski, Wojtyra 2018).

Wymienione determinanty prowadzą do nasilania się niekorzystnych zjawisk w przestrzeni obszarów wiejskich. Do najpoważniejszych należy rozpraszanie zabudowy, a więc sytuowanie nowej zabudowy z dala od istniejącej zwartej tkanki ruralistycznej, co generuje dodatkowe koszty rozbudowy systemu infrastruktury technicznej. Kolejnym są konflikty przestrzenne, rozumiane jako efekt sytuowania w bliskiej odległości terenów o funkcjach wywołujących dysonans. Wreszcie deprecjacja krajobrazu wiejskiego i obszarów cennych przyrodniczo poprzez wprowadzanie funkcji przeznaczenia terenu oraz form architektonicznych niewspółgrających z otoczeniem. Osobnym problemem jest stan utrzymania posesji prywatnych i organizacja przestrzeni publicznych.

Sz szczególnie widocznym i jednocześnie kapitałochłonnym zjawiskiem jest rozpraszanie zabudowy oraz przeszacowanie nowych terenów inwestycyjnych już na etapie planowania polityki przestrzennej gminy w SUIKZP. Śleszyński i in. (2018) przy uproszczonych założeniach oszacowali, że powierzchnia takich obszarów przeznaczonych pod mieszkalnictwo w Polsce pozwala na osiedlenie się aż 76 mln osób.

Rozwiązaniem powyższych problemów, w zamierzeniu ustawodawcy, miała być znacząca zmiana ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp), wywołana wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (uor). Wprowadzono wówczas obowiązek sporządzania wyprzedzająco do projektu SUIKZP analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognozy demograficznej oraz bilansu terenów, które miały zrationalizować proces planowania nowych terenów inwestycyjnych. Przepisy nie konkretyzują jednak, w jaki sposób nowe zapisy mają być w praktyce realizowane. Tym samym opracowanie *analiz i bilansów* stało się przedmiotem szerokiej dyskusji oraz prób wypracowania narzędzi realizujących narzucony prawem obowiązek. Jednocześnie brak jest na polskim polu badawczym opracowań, w których dokonany został przegląd stosowanych dotychczas w tym względzie metod.

Głównym celem pracy jest ocena metod i narzędzi przeprowadzania *analiz i bilansów* na potrzeby SUIKZP w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w okresie obowiązywania nowych przepisów prawnych, tj. od końca 2015 r. do 2019 r. Ponadto podjęto próbę oceny wpływu tych opracowań na przyszły rozwój przestrzenny obszarów wiejskich w Polsce.

TŁO FORMALNOPRAWNE TWORZENIA USTAWOWYCH ANALIZ I BILANSÓW

Wraz z wejściem w życie w listopadzie 2015 r. uor wprowadzone zostały istotne zmiany do upzp. Tym samym zdefiniowano zasady ogólne kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, a także

istotnie zmodyfikowano procedurę postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Nowe zapisy, mimo że bardzo oczekiwane i potrzebne w lokalnym planowaniu przestrzennym, wprowadzono bez okresu przejściowego, koniecznego do przystosowania się urbanistów, urzędników i inwestorów do nowych rozwiązań. Problem ten dotyczył w szczególności wszczętych procedur planistycznych, które nie zostały zakończone przed wejściem w życie uor. Dodatkowo jedynie część nowych przepisów została określona wystarczająco precyzyjnie, jednocześnie pozostawiając dużo pola do subiektywnych interpretacji. Poniżej przedstawiono nowe rozwiązania prawne i wynikające z nich wątpliwości.

Kluczowe zmiany w upzp wprowadzone zostały w przepisach ogólnych. W art. 1 dodano dwa ustępy: 3 i 4, które na nowo określiły wytyczne w zakresie równoważenia interesów publicznych i prywatnych w planowaniu przestrzennym oraz w zakresie kształtowania nowej zabudowy. Wskazano w nich zwłaszcza, że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ powinien ważyć interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Ponadto w przypadku sytuowania nowej zabudowy wskazuje się, że, obok ład przestrzennego, należy też uwzględniać wymagania efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni poprzez:

1. kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
2. lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
3. zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
4. dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach:
 - a. 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 166, poz. 1612 oraz z 2005 r. nr 17, poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy;
 - b. innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy; 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, adekwatne do nowej, planowanej zabudowy.

Już powyższe zasady mogą rodzić wątpliwości w interpretacji. Szczególnie problematyczne wydaje się niezdefiniowanie kluczowego dla wprowadzanych

zmian pojęcia „obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej”. Co decyduje o tym, że struktura jest bądź nie jest w pełni wykształcona? Ponadto otwarte pozostaje pytanie, jakie kryteria stosować przy ocenie adekwatności wyposażenia w infrastrukturę techniczną dla nowej zabudowy. Kontynuację rozważań w tym względzie przedstawiono w dalszej części rozdziału.

Wytyczne określone w przepisach ogólnych wpłynęły przede wszystkim na rozszerzenie zakresu SUIKZP. Nowe brzmienie uzyskał art. 10 ust. 1 pkt 7 upzp, w którym wśród uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego wskazano potrzeby i możliwości rozwoju gminy, biorące pod uwagę 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, oraz d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. W tej części ustawy zabrakło jednak bardziej dokładnych wytycznych, w jaki sposób poszczególne analizy, a także prognoza demograficzna i opis możliwości finansowych gminy powinny być tworzone. Nie podano definicji żadnej z nich, pozostawiając decyzję w tym względzie autorom projektu studium. Obok zakresu merytorycznego brakuje także określenia zakresu czasowego prowadzenia badań.

Można jednak założyć, że analiza ekonomiczna powinna nakreślić potencjał finansowy gminy w związku z tworzeniem nowych terenów inwestycyjnych w projektowanym SUIKZP, a co za tym idzie – możliwości realizacji tych założeń i szanse pokrycia kosztów związanych z nimi, w tym z budową infrastruktury technicznej w ramach zadań własnych. Elementem analizy ekonomicznej powinna być także analiza infrastruktury. Służyć ona powinna prezentacji danych dotyczących infrastruktury na terenie gminy. Przedstawia się w niej szczegółowe informacje dotyczące sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej i elektroenergetycznej w podziale na usługi dostarczane przez gminę w ramach zadań własnych oraz instytucje zewnętrzne, a także analizę istniejącego układu drogowego oraz infrastruktury społecznej. Tak przygotowana analiza ekonomiczna stanowić będzie podstawę do oceny możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, określonej w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. c) upzp. Z kolei analiza środowiskowa może być realizowana na wzór prognozy oddziaływania na środowisko projektu studium. Powinna ona zatem obejmować charakterystykę stanu środowiska przyrodniczego obszaru gminy, analizę form ochrony przyrody, a także opis obiektów o wartościach kulturowych wymagających szczególnej uwagi. Na tej podstawie powinny zostać zdiagnozowane główne problemy i zagrożenia dla środowiska przyrodniczego, w tym tereny związane ze wzmożoną antropopresją (na wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, faunę i florę itp.), elementy wymagające bezwzględnie ochrony oraz wyłączenia z planów inwestycyjnych. W końcu analiza społeczna służy zidentyfikowaniu stanu sytuacji społecznej w gminie. Istotne wydają się zwłaszcza takie elementy, jak: warunki życia ludności (np. liczba

i powierzchnia mieszkań, wskaźniki ubóstwa, dostęp do pomocy społecznej), grupy wrażliwe społecznie, wymagające wsparcia, a także podstawowe problemy społeczne, w tym problem alkoholizmu, bezrobocia, przestępczości i przedsięwzięcia mające na celu przeciwdziałanie ich rozwojowi.

Kolejnym istotnym elementem zmian upzp, który nie został wystarczająco scharakteryzowany, są prognozy demograficzne. Wydaje się, że powinny one zostać poprzedzone omówieniem aktualnego stanu struktury demograficznej gminy oraz dynamiki jej zmian w badanym okresie. Zakres czasowy badań jest uzależniony od dostępności danych. Proponuje się, aby w analizie zostały opisane takie zagadnienia, jak: liczba ludności, wskaźnik urbanizacji; ruch naturalny, w tym urodzenia, zgony, przyrost naturalny, zawierane małżeństwa, dynamika demograficzna; migracje; przyrost rzeczywisty; gęstość zaludnienia; struktura ludności według płci i wieku; struktura ludności według poziomu wykształcenia. Analiza demograficzna jest punktem wyjścia do przeprowadzenia na jej podstawie prognoz demograficznych, determinujących ostateczne wyniki bilansu terenów inwestycyjnych projektowanych w SUiKZP. Prognoza demograficzna służy określeniu przyszłego potencjału demograficznego gminy. Polegać powinna na przedstawieniu wykresów oraz tabel prezentujących w kilku scenariuszach rozwój demograficzny danej jednostki samorządu terytorialnego oraz uzasadnienie wyboru jednego z nich, będącego podstawą dalszych bilansów terenów.

Zdecydowanie bardziej szczegółowo określone zostały zasady dokonywania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. W art. 10 upzp dodano bowiem ust. 5–7, w których dość dokładnie opisano wytyczne w tym względzie. Określono, że w kolejnych etapach:

1. formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
2. szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
3. szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
4. porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:
 - a. nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,

- b. przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;
5. określa się:
 - a. możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
 - b. potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;
6. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.

Ponadto określono, że działania, o których mowa powyżej, mogą wymagać powtórzenia, na zasadzie analizy wariantów lub realizacji procesu iteracyjnego, oraz powtórzenia wszystkich lub części z nich, także w połączeniu z innymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach prac nad projektem studium. Wskazano także, że określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, powinno brać się pod uwagę perspektywę nie dłuższą niż 30 lat, a także niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%.

Pomimo stosunkowo szczegółowych wytycznych w zakresie bilansów, ustawodawca pozostawił w tym względzie pewne wątpliwości. Otwarte pozostaje pytanie, dlaczego do oceny możliwości lokalizowania nowej zabudowy posłużono się powierzchnią użytkową zabudowy w podziale na funkcje. Dużą trudność może stwarzać uzasadnianie rozwoju terenów usługowych i przemysłowych gminy, a zatem terenów z definicji niezamieszkałych, z wykorzystaniem prognozy demograficznej. Ponadto brakuje uzasadnienia przyjęcia 30-letniej perspektywy, która wydaje się zbyt długa w kontekście zmian społeczno-gospodarczych, przestrzennych, środowiskowych, politycznych i kulturowych zachodzących w kraju i za granicą.

Wskazane powyżej wątpliwości związane z poszczególnymi zapisami upzp dotyczącymi tworzenia *analiz i bilansu* mogą zachęcać do prowadzenia bardzo ogólnych badań, które następnie będą stanowić podstawę do podejmowania decyzji ważnych z punktu widzenia rozwoju przestrzennego gminy. Innym problemem jest niedostosowanie wprowadzonych przepisów do lokalnych uwarunkowań, np. w przypadku gmin o funkcjach turystycznych lub przemysłowych, w których może występować wielu tymczasowych mieszkańców, nieujętych w prognozach demograficznych. Zagrożeniem może być także próba dostosowywania

uzyskanych wyników analizy chłonności obszarów do doraźnych potrzeb politycznych wśród władz lokalnych lub planów inwestycyjnych właścicieli nieruchomości. Z tymi problemami od końca 2015 r. muszą mierzyć się urbaniści, sporządzający projekty SUIKZP.

METODA I ZAKRES OPRACOWANIA

W celu realizacji zamierzenia badawczego jako podstawową metodę wykorzystano studium przypadku (ang. *case study*). Jest to szczegółowy i kompleksowy opis przypadku, którego analiza pozwala wyciągnąć wnioski co do przyczyn i rezultatów jego funkcjonowania (m.in. Stake 1995). Szczególną zaletą tej metody jest odniesienie się do rzeczywistych zjawisk, które występują w praktyce, co dodatkowo wpływa na użyteczność tego narzędzia w nauce (Flyvbjerg 2006). Jak zauważa Eckstein (1975), studium przypadku nadaje się do tworzenia i testowania hipotez. Metoda ta ma charakter empiryczny i stosowana jest głównie w problematyce badawczej o charakterze opisowym (Grzegorzczak 2015).

W badaniu przeanalizowano siedem opracowań będących *analizami i bilansami* sporządzanymi na potrzeby SUIKZP jako studia przypadku, które wybrano spośród kilkunastu wstępnie zebranych (tab. 1).

Tabela 1. Charakterystyka gmin, dla których sporządzono opracowania będące studiami przypadku

Nazwa gminy	Województwo	Typ gminy	Liczba ludności	Powierzchnia gminy [km ²]	Typ strukturalny gminy
Świebodzin	lubuskie	miejsko-wiejska	30048	227	wielofunkcyjny, równowaga sektorów
Ustronie Morskie	zachodniopomorskie	wiejska	3693	57	dominacja rolnictwa wielkoobszarowego (turystyczna, nadmorska)
Duszniki	wielkopolskie	wiejska	8997	156	wielofunkcyjny, równowaga sektorów
Ksawerów	łódzkie	wiejska	7694	13	zurbanizowany, redukcja funkcji rolniczej (w strefie aglomeracji miejskiej)
Pieńsk	dolnośląskie	miejsko-wiejska	9112	110	wielofunkcyjny, równowaga sektorów (nadgraniczna)
Rokitno	lubelskie	wiejska	2989	140	dominacja rolnictwa tradycyjnego (nadgraniczna, peryferyjna)
Sępólno Krajeńskie	kujawsko-pomorskie	miejsko-wiejska	15803	229	dominacja rolnictwa wielkoobszarowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS 2019 oraz Rosner i Stanny (2014).

Podczas selekcji kierowano się kilkoma podstawowymi kryteriami. Wytypowano *analizy i bilanse*:

1. przygotowane na potrzeby SUIKZP uchwalonych lub procedowanych pomiędzy końcem listopada 2015 r. a grudniem 2019 (4 lata), w związku z tym, że obowiązek sporządzania *analiz i bilansów* powstał wraz z wejściem w życie uor;
2. sporządzane dla gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich, o zróżnicowanych wielkościach, położonych w różnych województwach i częściach Polski (m.in. gmina nadmorska, w terenach górskich, przygraniczna), o odmiennych funkcjach i typie strukturalnym obszaru wiejskiego; pomijano opracowania wykonywane wyłącznie dla gmin miejskich;
3. sporządzane przez różnych autorów; założono, że dany projektant stosuje podobną metodykę przy opracowywaniu kolejnych dokumentów;
4. dostępne w całości na oficjalnych stronach internetowych urzędów gmin lub w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ostatecznie do badania wybrano *analizy i bilanse* sporządzone na potrzeby:

- SUIZKP gminy Świebodzin, przyjętego uchwałą nr XLVI/699/2018 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 30 sierpnia 2018 r., będące rozdziałem w SUIKZP,
- SUIKZP gminy Ustronie Morskie, przyjętego uchwałą nr XLV/370/2018 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 6 września 2018 r., będące rozdziałem w SUIKZP,
- SUIZKP gminy Duszniki, przyjętego uchwałą nr IX/55/19 Rady Gminy Duszniki z dnia 28 maja 2019 r., będące rozdziałem w tym dokumencie,
- projektu SUIZKP gminy Ksawerów jako opracowanie odrębne, przygotowane w maju 2016 r.,
- projektu SUIZKP gminy Pieńsk jako opracowanie odrębne, przygotowane w marcu 2017 r.,
- projektu SUIZKP gminy Rokitno jako opracowanie odrębne, przygotowane w grudniu 2017 r.,
- projektu SUIZKP gminy Sępólno Krajeńskie jako opracowanie odrębne, przygotowane w czerwcu 2018 r.

Wybrane dokumenty analizowane były przede wszystkim pod względem przyjętych założeń i metodyki formułowania analiz oraz obliczania bilansów zapotrzebowania na nową zabudowę. Ponadto wzięto pod uwagę tytuł opracowania, jego strukturę, źródła i charakter danych, ich aktualność, formy prezentacji wyników oraz proces wnioskowania. Skupiono się na przedstawieniu zalet i wad omawianych opracowań.

WYNIKI BADANIA

Poniżej opisano dokumenty dotyczące *analiz i bilansów* sporządzanych na potrzeby studium siedmiu wybranych gmin.

ŚWIEBODZIN

Analizy i bilanse sporządzono do częściowej zmiany obowiązującego dokumentu. Uwzględnione zostały w części *Uwarunkowania*, głównie w dwóch rozdziałach pt. *Uwarunkowania wynikające z analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy* oraz *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*. Szczegółowe analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne zostały zawarte w różnych rozdziałach studium, natomiast w wymienionych wyżej częściach przeprowadzono ich syntezę. Na podkreślenie zasługuje fakt przekazania tu rzeczowych informacji podsumowywanych za każdym razem wnioskami płynącymi z analizy danych.

Prognoza demograficzna została sprowadzona do jednego zdania, w którym stwierdzono, jaka będzie przewidywana liczba ludności gminy w horyzoncie 30-letnim bez uzasadnienia, przy czym wartość ta została ustalona z dużą ostrożnością.

W przypadku bilansu terenów przyjęto metodę opisową, dlatego niemożliwe jest przesłедzenie dokładnych obliczeń wstępnych. Finalne obliczenia są dostępne, ale zmienne, które im towarzyszą, nie zostały wyprowadzone w transparentny sposób. Ponadto zastosowano tu liczne uogólnienia i zaokrąglenia liczb. Obszary zwartej zabudowy wyodrębniono jako enigmatyczne „tereny istniejącej zabudowy oraz tereny możliwe do zabudowania”. Część terenów inwestycyjnych pominięto w bilansie wraz z uzasadnieniem: „Bilansem nie objęto terenów usług turystycznych, zabudowy lotniskowej, terenów eksploatacji, terenów obsługi podróży. Są to obiekty mające charakter ponadlokalny, których lokalizacja nie jest bezpośrednio uwarunkowana analizami [...]. O zapotrzebowaniu na tego typu obiekty [...] zdecyduje rynek i bieżące potrzeby inwestycyjne”.

W zakresie możliwości finansowych gminy ustalono, że zgodnie z jednym z przyjętych założeń studium nowa zabudowa ma być lokalizowana wzdłuż istniejących ciągów komunikacyjnych oraz w pobliżu terenów zainwestowanych i/lub uzbudowanych, co ma zminimalizować niezbędne nakłady inwestycyjne gminy.

USTRONIE MORSKIE

Analizy i bilanse sporządzone zostały w odrębnym opracowaniu pod tytułem *Potrzeby i możliwości rozwoju przestrzennego Gminy Ustronie Morskie w kompleksowych analizach, prognozach i bilansach według art. 10 ust. 1 pkt. 7 upzp na potrzeby Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ustronie Morskie*, którego syntezę następnie zawarto, zgodnie z zamysłem ustawodawcy, w części I studium, czyli *Uwarunkowaniach*, w rozdziale pt. *Potrzeby i możliwości rozwoju gminy*. Zacytowano więc wprost fragment upzp.

Bilanse przeprowadzono dla maksymalnego 30-letniego okresu. Zaprojektowano przy zastosowaniu prostych modeli ekonometrycznych siedem scenariuszy zmian liczby ludności na lata 2016–2046 w oparciu o dane GUS dla gminy, w tym trendy kształtujące się od 1995 r. (z uwzględnieniem zmian struktury demograficznej od lat powojennych). Ostateczne wnioskowanie przeprowadzono na podstawie jednego scenariusza. Jego wybór wydaje się dobrze uzasadniony

w oparciu o dodatkowe zmienne wynikające z uwarunkowań społeczno-gospodarczych gminy.

Bilans przeprowadzono zgodnie z czterema podstawowymi punktami przewidzianymi w ustawie. W rozdziale studium nie pojawia się niestety szczegółowe wytłumaczenie mechanizmu tworzenia prognozyki chłonności inwestycyjnej, które przedstawione jest w opracowaniu odrębnym, podobnie jak część graficzna i część analityczna, która w przypadku tego dokumentu jest bardzo bogata w dane statystyczne (zawiera m.in. rozszerzenie analizy finansowej o zagadnienia infrastruktury i demografii), natomiast mogłoby się pojawić w niej więcej syntetycznych wniosków, będących bazą dla części bilansowej.

Sumę powierzchni użytkowej poszczególnych funkcji wyliczono na podstawie uogólnionego modelu uwzględniającego średnią liczbę lokali na 1 ha (wynikającą z przyjętej intensywności zabudowy, w tym powierzchni przeznaczonej na infrastrukturę), powierzchnię terenów i średnią powierzchnię użytkową lokalu. Za obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej uznano tereny zabudowane w ścisłych centrach poszczególnych miejscowości. Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę przekroczyło sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Możliwości finansowania infrastruktury technicznej wyliczono szczegółowo w oparciu o wieloletnią prognozę finansową oraz wydatki gminy w latach poprzednich. Na podkreślenie zasługuje fakt przeliczenia bilansu dla wszystkich wyszczególnionych funkcji inwestycyjnych występujących w SUiKZP, a nie grupowania ich. Co bardzo istotne w przypadku tej turystycznej gminy, która zaludnia się znacząco w sezonie letnim, wzięto pod uwagę liczbę tzw. potencjalnych użytkowników tymczasowych przestrzeni, korzystających np. z zabudowy usługowej, tym samym niekorzystne wyniki bilansu były łagodzone, gminie dano szansę walki z błędnym kołem rozwoju.

DUSZNIKI

Analizy i bilanse uwzględnione zostały w części *Uwarunkowania* w rozdziale pt. *Potrzeby i możliwości rozwoju gminy*. Struktura tej części dokumentu odpowiada dokładnie zaleceniom ustawodawcy. Bardzo wnikliwie przedstawiono analizę finansową, w której szczegółowo przestudiowano w ujęciu dynamicznym budżet gminy. Dużo bardziej uproszczone, skrótowe są analizy społeczno-gospodarcza i środowiskowa.

Prognoza demograficzna została potraktowana bardzo wybiórczo. Jedyne przedstawiony scenariusz zakłada stałą dynamikę wzrostu liczby ludności w czasie 30 lat, co nie uwzględnia zmian w strukturze wieku ludności w tak długim okresie (wyże i niżej demograficzne). Prawdopodobieństwo jej spełnienia jest niskie, natomiast autorzy w podsumowaniu wskazują na te ograniczenia. W analizie możliwości finansowania sieci infrastruktury technicznej stwierdzono, że budżet pozwala na dalsze inwestycje, natomiast nie pojawia się faktyczne uzasadnienie tej tezy. Opracowanie prognozuje rozwój gminy do 2046 r., a w analizie możliwości finansowych odwołano się maksymalnie do 2024 r.

Bilans zapotrzebowania na nowe tereny inwestycyjne został przeliczony dla zróżnicowanych funkcji terenu. Zastanawiać może jedynie fakt łączenia w grupy przeznaczeń, takich jak zabudowa mieszkaniowa i przemysłowa, oraz przyjęte wysokie parametry powierzchni użytkowej budynków na pojedynczej działce budowlanej, zwłaszcza dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zasadna wydaje się natomiast korekta przyszłych parametrów, takich jak średnia powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na osobę. Z kolei spore wątpliwości budzą powierzchnie terenów wyznaczonych jako obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, dalej określane w opracowaniu jako zwarte. Ich zasięgi znacząco wykraczają ponad to, co określono we wstępnych założeniach, w których mówiono o „ukształtowanych centrach wsi, przy głównych ciągach komunikacyjnych”. Znacząco rozszerzono zwarte tereny, szczególnie w obrębach: Podrzewie, Chelmino i Ceradz Dolny. Nie wyjaśniono jednoznacznie, czym podyktowane były te odstępstwa. Mimo przyjętej generalizacji, bilans powierzchni użytkowej zabudowy w obowiązujących MPZP wydaje się już dobrze uzasadniony i przeliczony.

Finalna część bilansu dotycząca maksymalnego dopuszczalnego zapotrzebowania na nową zabudowę jest niejasna i budzi sporo wątpliwości, a jej konkluzją jest możliwość rozszerzenia zabudowy poza strefy „zwarte” oraz tereny przeznaczone pod zabudowę w MPZP, co w rzeczywistości skutkować może postępującym rozpraszaniem zabudowy.

KSAWERÓW

Opracowanie sporządzone zostało jako odrębny dokument pt. *Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy Ksawerów opracowana na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ksawerów*. Standardowy układ podyktowany kształtem artykułu z upzp został wzbogacony o część wstępną zawierającą podstawę prawną, skrócony opis metodyki i wykaz źródeł.

Część analityczna sprowadza się do skróconej charakterystyki poszczególnych obszarów tematycznych przy wykorzystaniu dostępnych danych statystycznych. Tej części poświęcono bardzo mało miejsca. Zdecydowanie szerzej omówiono kwestie dotyczące 30-letniej prognozy demograficznej, które w rzeczywistości obejmują w dużej mierze szczegółową analizę struktury populacji gminy. Sama prognoza została sformułowana na podstawie analizy wskaźnika średniego tempa zmian liczby ludności według faktycznego miejsca zamieszkania w gminie w latach 2005–2014. Wydaje się, że model w niewielkim stopniu jest prawdopodobny przy tak długim okresie prognozowania i stałych wskaźnikach zmian. Przedstawiony scenariusz uzasadniono rozbudowaną argumentacją na temat uwarunkowań lokalizacyjnych, mieszkaniowych oraz infrastrukturalnych.

Bilans otwiera metoda opisowa wsparta prognozą przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania w gminie do 2045 r. Dopiero chłonności zostają przedstawione w formie szczegółowych obliczeń poprowadzonych dla różnych części gminy z wyodrębnieniem funkcji i parametrów poszczególnych terenów. Również wyliczenia dla MPZP są oparte na skrupulatnej analizie parametrów i warunków

kształtowania zabudowy. Finalne wyniki nie są wystarczająco dokładne, natomiast ostateczną konkluzją jest brak możliwości wskazania lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Osobne wnioski dotyczą zabudowy usługowej i przemysłowej.

Możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, określono na podstawie wieloletniej prognozy finansowej gminy.

PIEŃSK

Analizy i bilanse sporządzone zostały w odrębnym opracowaniu pt. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Gmina Pieńsk*. Szczegółowo przeprowadzona część analityczna została wzbogacona o podsumowanie i rekomendacje dla każdego z zagadnień. Zajmuje ona około 3/4 objętości całego opracowania. Jej elementem jest również prognoza demograficzna, którą oparto na danych Instytutu Rozwoju Terytorialnego, a jej zakres czasowy, tym samym zakres bilansu, to lata 2016–2035.

Niewiele parametrów wejściowych wpływa na to, że są czytelne. Z drugiej strony zastosowano liczne uogólnienia i przybliżenia wartości. W bilansie dla gminy Pieńsk (to jedyny taki przypadek) przedstawiono zapotrzebowanie na tereny z zakresu usług edukacyjnych i sportowych (m.in. rezerwa gruntów pod szkoły i przedszkola). Część dotycząca chłonności, w tym obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz tych wyznaczonych w MPZP, sprowadza się do podania gotowych wyników, które nie są w żaden sposób wyprowadzone czy skomentowane. Bilans rozszerzono o nowe tereny.

Co do możliwości finansowania infrastruktury technicznej założono, że pula środków przeznaczona w wieloletniej prognozie finansowej na nowe wydatki inwestycyjne umożliwi pokrycie przedmiotowych kosztów. Przy czym założono, że nowa zabudowa będzie lokalizowana na obszarach o istniejącej infrastrukturze.

ROKITNO

Opracowanie sporządzone zostało jako odrębny, obszerny, ale uporządkowany dokument pt. *Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy Rokitno* dla 30-letniej perspektywy czasowej. Część analityczna jest rozbudowana i szczegółowa, poruszono w niej wiele istotnych zagadnień społeczno-gospodarczych, cennych z punktu widzenia opracowania, natomiast ma ona charakter głównie sprawozdawczy.

W ramach prognozy demograficznej zaproponowano trzy scenariusze, z czego jeden jest oparty na ekstrapolacji wyników prognozy dla powiatu, a dwa pozostałe wykorzystują model stałego trendu (stały przyrost i stały ubytek roczny).

W celu oszacowania zapotrzebowania na nowe mieszkania przyjęto wskaźnik wynikający z ruchu budowlanego oraz liczby i powierzchni oddawanych do użytku nowych budynków mieszkalnych. Obliczenia wykonano dla szczegółowo rozróżnionych funkcji terenów. Uznano, że obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej występują „w zwartych układach pasmowych wsi”.

Na podstawie dokonanych obliczeń ustalono możliwość powiększenia terenów inwestycyjnych.

Bilans możliwości finansowania infrastruktury technicznej połączono z analizą ekonomiczną. Konkretne wyliczenia oparto na wieloletniej prognozie finansowej i zestawieniu wydatków inwestycyjnych. Potencjał argumentowano zrealizowanymi już w tym zakresie inwestycjami.

SEPÓLNO KRAJEŃSKIE

Analizy i bilanse sporządzone zostały w odrębnym opracowaniu pt. *Analiza dotycząca potrzeb i możliwości rozwoju zabudowy w obszarze gminy Sepólno Krajeńskie w kontekście kierunków rozwoju przyjętych w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Sepólno Krajeńskie*. We wstępie pracy wskazano na podstawowe cele, którym służyć mają *analizy i bilanse*. Pojawia się słownik pojęć (jedyna taka sytuacja w prezentowanych studiach przypadku), obejmujący m.in. definicję obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (terminowi temu zostaje poświęcone jeszcze więcej miejsca w kolejnych rozdziałach). Tę część jednoznacznie należy określić jako dużą zaletę opracowania. Na wyróżnienie zasługuje również szczegółowo opisana metodyka prowadzonych *analiz i bilansów*, w tym jej zastosowanie i przedstawienie wyników w formie graficznej. Przyjęte definicje i założenia pozwalają na weryfikację wyliczeń i ocenę rysunków.

Analizę demograficzną rozpoczyna prognoza stanu ludności podana w dwóch wariantach i o ile nadużyciem w tym przypadku jest oparcie prognozy demograficznej dla gminy na wynikach dla powiatu, to już odniesienie efektów zaproponowanego scenariusza do prognozy GUS, będącej prawdopodobnie najlepszym szeroko dostępnym opracowaniem tego typu, jest jak najbardziej zasadne, wręcz pożądane przy braku innych rzetelnych modeli.

Mało zasadne, z kolei, wydaje się odnoszenie warunków mieszkaniowych w Polsce do statystyk z innych krajów, będące dodatkowym elementem procedury analitycznej prowadzącej do stworzenia parametrów wyjściowych dla późniejszych bilansów. Również liczne wykresy pojawiające się w analizach wymagałyby opatrzenia ich komentarzem. Część zagadnień w tym fragmencie jest przedstawiona zbyt skrótowo.

W bilansie szacowana chłonność obszarów wskazanych do uzupełnienia oraz zajętych pod MPZP wyliczona została w oparciu o przygotowane załączniki graficzne i parametry, takie jak: powierzchnia użytkowa lokali, powierzchnia działki, prognozowana liczba gospodarstw i przypadających na nie osób. Autorzy słusznie zwracają uwagę na prawdopodobieństwo błędów występujące przy ocenie chłonności dużych terenów, na których niepewność procesów rozwojowych jest znacząca. Wydaje się jednak, że w sytuacji analizy MPZP należałoby skupić się wyraźniej na ich zapisach, zamiast podejmować się ich generalizacji.

Przedstawienie możliwości finansowania infrastruktury, co ważne, zostało wsparte załącznikiem graficznym, który ukazuje tereny dopuszczone pod zabudowę w kontekście dostępności komunikacyjnej.

WNIOSKI, DYSKUSJA I OGRANICZENIA

Na podstawie przedstawionej analizy studiów przypadku można stwierdzić, że opracowania będące *analizami i bilansami* na potrzeby SUIKZP zdecydowanie różnią się między sobą, począwszy od tytułu, a na metodyce skończywszy, oraz mają wciąż sporo mankamentów, które istotnie wpływają na ich wyniki. Najlepiej prezentują się części analityczne, choć nie są one również pozbawione wad. Do najważniejszych należy często sprawozdawczy ich charakter, w którym pomijana jest część kluczowa, a więc wnioski i rekomendacje płynące z analiz. Szczególnie krytycznie należy odnieść się do prognoz demograficznych, które z reguły oparte są na nienaukowych metodach lub nieadekwatnych danych (prognoza nie dla gminy, a dla powiatu), ich zakres czasowy jest rozciągnięty zazwyczaj na maksymalny okres 30 lat, co znacznie utrudnia skuteczne przewidywanie. W bilansach, z kolei, stosowane są liczne generalizacje, zaokrąglenia liczb, uniwersalne metody wyprowadzania bilansu niezależnie od typów gmin, przeszacowane parametry wejściowe, niejasne założenia wstępne. Brak jest bardziej szczegółowego wyjaśniania niejasnych pojęć ustawowych, a powstające definicje nie ułatwiają ich zrozumienia. Obliczenia są nieklarowne i niedostatecznie opisane, tym samym trudno o ich weryfikację. Wyniki sprawiają wrażenie dostosowanych do potrzeb samorządu, a nie efektu rzetelnych wyliczeń. Niektóre obowiązkowe składowe bilansu są pominięte. Należy jednak wziąć pod uwagę charakter takich opracowań i ich przyszłą użyteczność. Skomplikowane i rozbudowane obliczenia również utrudniają odbiór i interpretację bilansów, a przy tym niepewność procesów rozwojowych powoduje, że rzadko wraz ze wzrostem szczegółowości będzie proporcjonalnie rosła szansa na większe uprawdopodobnienie szacunków. Co więcej, jak zauważają Barełkowski i Wojtyra (2018, s. 38), „analizy wynikające z bilansów terenów zabudowy, pozbawione modelowej hipotezy stawianej przez planistę [...] są bezproduktywne. Nie dostarczają zrozumienia skutków przemian, które mogłyby się pojawić, gdyby zadanie analiz potraktować bardziej jako element prognozyki. [...] Analizy nie mogą się ograniczać do intuicyjnego, eksperckiego zebrania dostarczonych danych terenowych – muszą dynamicznie prezentować ewentualne fluktuacje form użytkowania i powiązanych z tym ruchów użytkowników przestrzeni”. Na koniec można jednak stwierdzić, że nawet najlepsze opracowania *analiz i bilansów* mogą nie zapobiec problemom przestrzennym, z uwagi na niekorzystne rozwiązania systemowe – decyzje o warunkach zabudowy mogą być sprzeczne z ustaleniami SUIKZP.

Postępowanie badawcze nie jest jednak wolne od ograniczeń. Po pierwsze przeanalizowano jedynie siedem studiów przypadku, co z kolei podyktowane jest przyjętymi założeniami oraz faktem, że liczba dostępnych *analiz i bilansów* przeprowadzonych w stosunkowo krótkim okresie funkcjonowania zmian ustawowych jest niewielka. Po drugie niemożliwe było uwzględnienie w szczegółach specyfiki uwarunkowań danego obszaru, które w znacznym stopniu wpływają na przyjęte w analizowanych opracowaniach założenia. Należy zdać sobie sprawę z występujących w procesie planistycznym nacisków politycznych i społecznych, w tym prób sugerowania bądź wręcz forsowania pewnych rozwiązań

projektowych. Wreszcie po trzecie brak jest funkcjonującego wzorca tworzenia ustawowych *analiz i bilansów*, który służyłby jako wskaźnik błędów.

PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Na koniec 2015 r., a więc w momencie wejścia w życie obowiązku sporządzania *analiz i bilansów*, zdecydowana większość gmin w Polsce posiadała obowiązujące SUIKZP. Jedynie w ośmiu samorządach brakowało tego dokumentu, a w kolejnych sześciu był on w trakcie sporządzania (Śleszyński i in. 2018). Po 2016 r. zaobserwowano pewne wyhamowanie wyraźnej zwyżki aktualizacji dokumentów notowanej od dłuższego czasu. Wydawałoby się, że można dostrzec efekty zmiany przepisów. Konieczność uzasadnienia podejmowanych decyzji dotyczących przeznaczania terenów pod zabudowę w rezultacie skutkuje dłuższą i bardziej kosztowną procedurą planistyczną. Wymóg bilansowy powoduje ograniczenie w swobodzie planistycznej. Wszystko to wpływać może na odłożenie decyzji o przystąpieniu do sporządzenia nowego studium bądź zmiany dotychczas obowiązującego.

Z drugiej strony na podstawie danych należy wskazać na pozytywny trend zmniejszania powierzchni przewidywanych w SUIKZP terenów pod zabudowę i infrastrukturę techniczną komunikacyjną. Spadek ten jest jednak obserwowany od około 10 lat i nie jest raczej wynikiem wyłącznie nowelizacji przepisów. Ponadto nadal nie rozwiązuje to w satysfakcjonujący sposób nadpodaży terenów nadających się pod zabudowę np. wskutek uchwalenia MPZP i zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne lub na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Udział terenów przeznaczonych pod zabudowę jest już mniejszy, zwłaszcza w gminach wiejskich, choć nadal bardzo wysoki w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania (por. Śleszyński i in. 2018).

W raporcie z 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli poddaje SUIKZP ostrej krytyce. Wskazuje na nieprawidłowe umiejscowienie SUIKZP w obowiązującym porządku prawnym, co powoduje, że w rzeczywistości opracowanie to nie spełnia swojej funkcji, bo spełniać jej nie może. Nie jest ono aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia wiążą organy gminy jedynie na etapie sporządzania MPZP, które obecnie pokrywają zaledwie około 30% powierzchni kraju. Nawet jeśli istnieją, to założenia sformułowanych lokalnych polityk przestrzennych nie są wdrażane ze względu na niewielką powierzchnię gmin objętą MPZP. W przypadku braku MPZP podstawą gospodarowania przestrzenią stają się decyzje o warunkach zabudowy, które nie muszą być zgodne z ustaleniami studium, a zatem również z prezentowanymi w niniejszej pracy *analizami i bilansami*. W efekcie problem rozpraszania zabudowy wciąż istnieje i nie zapobiegają temu nowe rozwiązania prawne.

Analiza studiów przypadku oraz wyżej przytoczone dane pozwalają sądzić, że w praktyce samorządów lokalnych nadal funkcjonuje niedostateczne zrozumienie istoty SUIKZP, które w kontekście polityki przestrzennej ma znaczenie kluczowe. Jest, a właściwie wzorcowo powinno być, opracowaniem programowym,

strategicznym, wskazującym na przyszłe racjonalne rozmieszczenie terenów inwestycyjnych w skali gminy. Stanowi wyraz tego, jak struktura przestrzenna, na którą składają się powiązane ze sobą elementy zagospodarowania przestrzennego, będzie w przyszłości się kształtowała i funkcjonowała.

Dalsze zmiany przepisów powinny zatem zmierzać do wzmocnienia roli SUIKZP w systemie planowania przestrzennego w Polsce, czy to poprzez wprowadzenie obowiązku zgodności decyzji o warunkach zabudowy ze studium, czy też poprzez nadanie studium statusu aktu prawa miejscowego. W takiej sytuacji sporządzane *analizy i bilanse* znajdą faktyczne odzwierciedlenie w zapobieganiu realizacji bezplanowej zabudowy, szczególnie na obszarach wiejskich. Pewne korekty są także konieczne w zakresie samych *analiz i bilansów*. Potrzebne jest doprecyzowanie kluczowych pojęć, w szczególności zagadnienia „obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej”. Zdefiniowania wymagają również poszczególne analizy: ekonomiczna, środowiskowa i społeczna będące wstępem do wykonania bilansów terenu. Wydaje się, że skróceniu do maksymalnie 20 lat powinien ulec okres, dla którego sporządza się prognozę demograficzną. Pewnych odgórnich wytycznych wymaga też metodyka tworzenia prognoz demograficznych i bilansów terenu. Ważną rolę w tym względzie, obok urbanistów, powinni pełnić pracownicy naukowcy, których zaangażowanie jest warunkiem stworzenia racjonalnych i metodologicznie poprawnych wskaźników służących do prognozowania zmian w zakresie zaludnienia i zagospodarowania gmin (szczególnie wiejskich i miejsko-wiejskich) w Polsce. Spełnienie tych warunków sprawi, że niezwykle słuszna idea przyświecająca zmianom w przepisach z zakresu planowania przestrzennego, wprowadzona pod koniec 2015 r., faktycznie doprowadzi do celów, dla których została stworzona.

LITERATURA

- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (www.stat.gov.pl).
- Barełkowski R., Wardęski Ł., Wojtyra B., 2016. *Metodologiczne i praktyczne aspekty oceny aktualności studium i planów miejscowych na rzecz kreacji polityki przestrzennej*. *Przestrzeń i Forma*, 28: 143–164.
- Barełkowski R., Wojtyra B., 2018. *Programowanie sanacji przestrzeni wiejskiej. Autorskie mechanizmy planistyczne na rzecz zrównoważonego kształtowania obszarów wiejskich*. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 32: 31–49.
- Billert A., 2006. *Planowanie przestrzenne a polityka. Trzecia droga do trzeciego świata*. [W:] *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*. Materiały z II Kongresu Urbanistyki Polskiej. Biblioteka Urbanisty, 9: 240–253.
- Brzeziński C., 2013. *Wybrane problemy planowania przestrzennego w Polsce*. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 289: 105–114.
- Eckstein H., 1975. *Case study and theory in political science*. [W:] F. Greenstein (red.), *Addison-Wesley*, Reading, MA, 7: 79–137.
- Feltynowski M., 2009. *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*. CeDeWu, Warszawa.

- Flyvbjerg B., 2006. *Five misunderstandings about case study research*. *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219–245.
- Grzegorzczak W., 2015. *Studium przypadku jako metoda badawcza i dydaktyczna w naukach o zarządzaniu*. [W:] W. Grzegorzczak (red.), *Wybrane problemy zarządzania i finansów. Studia przypadków*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 9–16.
- Jędraszko A., 2005. *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Wydawnictwo Platan, Warszawa.
- Kaczmarek T., Wójcicki M., 2015. *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1): 219–236.
- Kikosicka K., 2014. *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład gminy Dąbrowice)*. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 16: 97–113.
- Kopeć A., 2009. *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna*. [W:] E. Klima (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*. *Space–Society–Economy*, 9: 35–42.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2017. *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, *Informacja o wynikach kontroli*. Departament Infrastruktury, nr ewid. 193/2016/KIN (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf>; dostęp: 8.01.2020).
- Parysek J., 2007. *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Pawlewicz K., Pawlewicz A., 2010. *Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego*, 83: 71–80.
- Rosner A., Stanny M., 2014. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I*. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWiR PAN.
- Stake R.E., 1995. *The art of case study research*. Sage, Thousand Oaks, CA.
- Stanny M., 2013. *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012. *Planowanie przestrzenne w gminach*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Wydawnictwo Akademickie Sedno, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1398 ze zm.).
- Wojtyra B., 2015. *Zagospodarowanie przestrzenne gminy wiejskiej Kotlin w świadomości jej mieszkańców*. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 20: 155–167.

RURAL DEVELOPMENT IN ANALYSES FOR SPATIAL PLANNING IN POLAND

Abstract: This chapter presents an evaluation of relatively new regulations concerning the process of spatial policy implementing in Polish communes. The Regeneration Act of 9 October 2015 introduced significant changes in the principles of creating a study of the conditions and directions of the spatial management of a commune (a formal document describing the vision of communes' spatial development). Key provisions included in the

article 10 of Spatial Planning and Land Development Act of 27 March 2003 concerns the obligation of the preparing the economic, environmental, and social analyses, as well demographic forecast and balance of areas. What is very important, the lawmaker did not specify how that new provisions should be implemented in practice. Thus, the form of the analyses and the balances has become the subject of extensive discussions. As a result, urban planners attempt to develop the tools that implement the duty imposed by law. The purpose of the paper is the evaluation of methods and tools using to conduct the analyses and balances in rural areas. The first part is devoted to determining both legal and technical aspects of creating analyses and balances, including indicating problems arising from the imprecise statutory provisions. In the second part, based on seven case studies, potential spatial effects of implemented studies and balances were analysed and evaluated.

Key words: rural areas, spatial planning, spatial development, Poland