

## KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	P.01.2
Typ instrumentarium (a do f) <sup>1</sup>	a. rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych, itd. d. wzmacnianie know-how
Kategoria rozwiązania (A do C) <sup>2</sup>	A. regulacje prawne C. wzmacnianie wiedzy i współpracy
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	P.01. Kształtowanie miasta zwarteo oraz przeciwdziałanie chaotycznej i niekontrolowanej suburbanizacji
Autorzy:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni
Grupa ekspercka:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni

**1. Nazwa rozwiązania [200 zn.<sup>3</sup>]:****Wzmocnienie znaczenia i roli bilansu terenów w gospodarce przestrzennej****2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:**

Celem proponowanego rozwiązania jest wzmocnienie znaczenia i roli bilansu terenów oraz analiz społeczno-ekonomicznych w gospodarowaniu przestrzenią. Jego zasadniczym zamierzeniem jest stworzenie rzetelnych podstaw do prowadzenia polityki przestrzennej w gminie – tj. oparcia jej na obiektywnych oraz weryfikowalnych przesłankach merytorycznych wynikających z uwarunkowań społeczno-gospodarczych i środowiskowych (*evidence based policy*). Postulowane rozwiązanie zakłada przede wszystkim konieczność ujednoczenia metodologii przygotowania bilansów terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz uznania go jako obligatoryjnego elementu diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy, będącej podstawą do opracowania strategii rozwoju gminy i jej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Wzmocnienie znaczenia bilansu terenów pod zabudowę i jego docelowe usytuowanie w ramach strategii rozwoju gminy służyć ma przygotowaniu do wdrożenia projektowanej reformy systemu planowania przestrzennego w Polsce. Przedstawione rozwiązanie ma charakter przekrojowy – tj. dotyczy równocześnie regulacji prawnych oraz wzmacniania wiedzy i współpracy.

**3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]****[Charakterystyka barier i wąskich gardeł istniejących zapisów prawnych]**

Wprowadzenie obowiązku opracowania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w ramach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w rezultacie uchwalenia w 2015 roku ustawy o

<sup>1</sup> a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

<sup>2</sup> A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

<sup>3</sup> Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

rewitalizacji) stało się istotnym krokiem na drodze zapewnienia większej racjonalności gospodarowania i zarządzania przestrzenią. Jednak obowiązujące przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnoszące się do bilansowania terenów (art. 10.5) są mało precyzyjne i pozostawiają zbyt dużą swobodę interpretacji. Daje to pole do różnego rodzaju nadużyć – np. w zakresie doboru metod oraz wskaźników uzasadniających potrzebę wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę (niekoniecznie wynikającą z realnych potrzeb rozwojowych).

### **[Charakterystyka działań szczegółowych oraz narzędzi interwencji]**

1. Dokonanie przeglądu dotychczasowych praktyk w zakresie opracowywania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę dla potrzeb studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (tworzonych w trybie art. 10.5. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) – w szczególności pod kątem stosowanych metod analitycznych i wskaźników oraz wykorzystywanych źródeł danych. Celem tego działania powinna być identyfikacja zarówno dobrych praktyk i wzorców godnych naśladowania, jak i różnych negatywnych praktyk, którym docelowo powinny przeciwdziałać nowelizowane rozwiązania prawne.
2. Wsparcie realizacji projektów badawczych i prac eksperckich ukierunkowanych na doskonalenie metodologii opracowania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę – ze szczególnym naciskiem na wykorzystanie dostępnych cyfrowych danych przestrzennych (EGiB i BDOT) i zastosowaniem metod geoinformatycznych.
3. Ujednoczenie oraz wdrożenie do praktyki planistycznej spójnej (porównywalnej) metodologii opracowania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę – na podstawie przeglądu dotychczasowych praktyk (punkt 1) i wyników zrealizowanych projektów badawczych i prac eksperckich (punkt 2). Zadanie to wymaga przede wszystkim doprecyzowania zawartości merytorycznej analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych niezbędnych dla przygotowania bilansu oraz wskazania jednolitych źródeł informacji i danych. Jednocześnie w ramach realizacji tego zadania należy dążyć do zachowania odpowiedniego balansu między standaryzacją metodologii bilansu a specyfiką danych gmin i obszarów – wynikającą z procesów społeczno-gospodarczych (zwłaszcza demograficznych). W przypadku miast i obszarów depopulujących się oparcie się na prognozach demograficznych jako kryterium przesądzającym o możliwości wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycyjnego i niejako uwięzienia ich na ścieżce permanentnego kurczenia. Bilansowanie terenów powinno systemowo służyć kształtowaniu miasta zwartej (tj. ograniczaniu rozwoju nowej zabudowy w strefie podmiejskiej na rzecz jej większej koncentracji w miastach). Co do zasady bilans powinien dotyczyć terenów mieszkaniowych i odpowiadającej im proporcji terenów usługowych. Natomiast nie powinien mieć on charakteru przesądzającego w odniesieniu do obszarów pod działalność gospodarczą.
4. Opracowanie oraz systematyczna (coroczna) aktualizacja prognozy demograficznej na poziomie gmin, jako obligatoryjnego i porównywalnego źródła danych do wykorzystania w ramach opracowania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Zgodnie z art. 10.7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę bierze się pod uwagę perspektywę nie dłuższą niż 30 lat. Obecna prognoza demograficzna dla gmin, opracowana przez Główny Urząd Statystyczny w 2017 roku, obejmuje okres do 2030 roku. Zatem tylko w ograniczonym stopniu może być wykorzystywana przez gminy w procedurze bilansowania. Równocześnie samodzielne opracowywanie prognozy demograficznej może być obciążone ryzykiem błędu i niemiernego wyniku.
5. Nowelizacja art. 10.7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W obecnym kształcie artykuł ten – ze względu na niepewność procesów rozwojowych – umożliwi zwiększenie zapotrzebowania na nowe tereny przeznaczone pod zabudowę do 30% w stosunku do wyników analiz przygotowywanych dla potrzeb bilansu. W celu dążenia do kształtowania bardziej zwartej struktury osadniczej i zagospodarowania terenu oraz przeciwdziałania chaotycznemu rozpraszaniu zabudowy (zwłaszcza mieszkaniowej) należy postulować ograniczenie tej możliwości do nie więcej niż 20%. Innym rozwiązaniem może być ograniczenie możliwości wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę do ściśle określonych sytuacji – np. osiągnięcia poziomu 80% docelowego zainwestowania powierzchni przeznaczonych pod zabudowę w ramach obowiązującego bilansu.

6. Wprowadzenie opracowania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę jako obligatoryjnego elementu diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej (o której mowa w art. 10.a. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) służącej przygotowaniu strategii rozwoju gminy (miasta) i strategii rozwoju ponadlokalnego (zwłaszcza wykonywanych dla regionów miejskich – obszarów metropolitalnych i miejskich obszarów funkcjonalnych). Równocześnie należy wprowadzić obowiązek przedstawienia wyników bilansu w strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego – w ramach wniosków z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej (o których mowa w art. 10.e.3 ustawy o samorządzie gminnym).
7. Systematyczny monitoring opracowania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w ramach strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego oraz ich efektów dla kształtowania przestrzeni. Monitoring służyć powinien ewaluacji wdrażania systemu bilansowania oraz ewentualnym korektom zapisów prawnych.
8. Wzmocnienie zdolności i potencjału szeroko rozumianych kadr systemu planowania przestrzennego w sferze bilansowania terenów – poprzez m.in.: (1) opracowanie praktycznego podręcznika (poradnika) dotyczącego zasad i metodologii bilansowania terenów, (2) upowszechnianie i transfer dobrych praktyk, (3) organizację cyklu szkoleń, warsztatów i webinarów poświęconych problematyce bilansowania terenów.

#### [Grupy docelowe i adresaci rozwiązania]

Podstawowymi grupami docelowymi rozwiązania są: samorzady gmin oraz gminne pracownie urbanistyczne, środowisko branżowe urbanistów i architektów, a także różne podmioty opracowujące na zlecenie gmin dokumenty strategiczne i planistyczne.

#### 4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

**Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (Departament Planowania Przestrzennego)** – jako podmiot wiodący – we współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej (Departament Strategii), środowiskiem naukowym i branżowym (urbanistów i architektów), korporacjami samorządowymi (przede wszystkim Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej) oraz Głównym Urzędem Statystycznym.

#### 5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

- Dokonanie przeglądu dotychczasowych praktyk w zakresie opracowywania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz wsparcie projektów badawczych i prac eksperckich ukierunkowanych na doskonalenie metodologii ich przygotowania: **czerwiec 2021 – grudzień 2022.**
- Ujednolicenie oraz wdrożenie do praktyki planistycznej spójnej metodologii przygotowania bilansu terenów pod zabudowę: przed wejściem w życie reformy systemu planowania o (**optymalnie do końca 2022 r.**).
- Wprowadzenie bilansu terenów pod zabudowę jako obligatoryjnego elementu diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej – służącej strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego: przed wejściem w życie reformy systemu planowania (**najpóźniej do końca 2022 r.**).
- Systematyczny monitoring opracowania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w ramach strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego: **począwszy od 2023 r.**
- Budowa zdolności oraz potencjału kadr systemu planowania przestrzennego w sferze bilansowania terenów: **systematycznie od 2023 r.**

#### 6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Wzmocnienie znaczenia i roli bilansowania terenów oraz analiz społeczno-gospodarczych w gospodarowaniu przestrzenią ma bardzo istotne znaczenie dla kształtowania miasta zwarteo oraz przeciwdziałania niekontrolowanej i chaotycznej suburbanizacji. Nadpodaż terenów przeznaczanych w dokumentach planistycznych pod budownictwo mieszkaniowe (w stosunku do realnych potrzeb rozwojowych), obok niemalże powszechnego stosowania decyzji o warunkach zabudowy jako podstawy planistycznej inwestycji, jest podstawową przyczyną chaotycznego lokowania i rozpraszania zabudowy mieszkaniowej. Wdrożenie proponowanych rozwiązań pozwoli na oparcie procesu rozwoju przestrzennego gmin na obiektywnych i weryfikowalnych przesłankach merytorycznych. Tym samym przyczyni się do racjonalizacji wyznaczania terenów pod zabudowę (zwłaszcza w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego) oraz dostosowania ich skali do realnych potrzeb rozwojowych. Z uwagi na unikalny charakter funkcjonalny, społeczny, infrastrukturalny i przestrzenny poszczególnych miejskich obszarów funkcjonalnych bilans dla poszczególnych gmin metodologicznie powinien być wspólny dla całego obszaru i docelowo winien być pochodną bilansu sporządzonego dla całego regionu miejskiego (miejskiego obszaru funkcjonalnego).

#### 7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Fogel A., 2021, *Bilansowanie terenów pod zabudowę na potrzeby studium – aspekty prawne*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Idczak P., Mrozik K., 2017, *Chłonność demograficzna jako kategoria wykorzystywana w procesie planowania zrównoważonej polityki przestrzennej gminy*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* 47 (2), s. 55–66.
- Matuszko A., Zastawniak B., 2020, *Zasady sporządzania bilansu terenów przeznaczanych pod zabudowę*, *Urban Development Issues (Problemy Rozwoju Miast)*, 66, 135–142.
- Szpura A., 2020, *Bilansowanie terenów pod zabudowę – praktyka sporządzania*, *Urban Development Issues (Problemy Rozwoju Miast)*, 66, s. 123–133.
- Śleszyński P., 2018, *Oszacowanie skutków presji inwestycyjnej i nadpodaży gruntów budowlanych w strefie podmiejskiej Warszawy na przykładzie gmin pasma zachodniego*, *Przegląd Geograficzny*, 90, 2, s. 209–240.
- Śleszyński P. i in., 2016, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Wałbrzycha (jest przykładem metodologii sporządzania bilansu terenów w uwzględnieniu nie tylko wymiaru demograficznego).

#### 8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80 poz 717) oraz jej odpowiednik w nowym systemie planowania przestrzennego – doprecyzowanie zawartości prognoz i analiz (ekonomicznych, środowiskowych i społecznych) niezbędnych dla przygotowania bilansu terenów pod zabudowę – wraz ze wskazaniem jednolitych źródeł informacji oraz danych (np. w formie rozporządzenia).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658).

#### 9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

[...]