Bilansowanie terenów pod zabudowę na potrzeby studium – aspekty prawne.

Warszawa, styczeń 2021 r.

Bilansowanie terenów pod zabudowę na potrzeby studium – aspekty prawne.

Publikacja powstała w związku z projektem „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju", realizowanym przez Związek Miast Polskich oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów w ramach Programu „Rozwój Lokalny", współfinansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021 w ramach umowy dotacji z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej.

Autor:

dr Anna Fogel, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Wydawca:

Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa
Adres korespondencyjny: ul. Cieszyńska 2, 30–015 Kraków
tel.: (00 48) 12 634 23 22 wew. 28
fax: (00 48) 12 633 94 05
www.irmir.pl

Wprowadzenie

Niniejszy minipodręcznik został przygotowany jako wsparcie procesu szkoleniowego realizowanego przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów w projekcie „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju w ramach programu „Rozwój Lokalny." Treść minipodręcznika stanowi rozwinięcie programu szkolenia pt. „Bilansowanie terenów pod zabudowę na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego".

Zagadnienie prawidłowego sporządzenia bilansu terenów pod zabudowę stanowi jeden z trudniejszych elementów przygotowania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium uwarunkowań). Tymczasem spełnienie wymogów co do zasad sporządzenia tego dokumentu warunkuje jego utrzymanie w porządku prawnym. Studium uwarunkowań, mimo że nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującym, ale stanowi tzw. akt kierownictwa wewnętrznego, podlega jednak kontroli – tak w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę, jak i kontroli sądów administracyjnej.

Treść minipodręcznika obejmuje węzłowe omówienie najważniejszych zasad sporządzania bilansu terenów pod zabudowę, w powiązaniu z prawnymi uwarunkowaniami dotyczącymi studium uwarunkowań i dokumentów towarzyszących, określonymi w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponieważ dla analizy uwarunkowań prawnych kluczowe znaczenie ma interpretacja przepisów prawa przez sądy administracyjne, materiał zobrazowano wybranymi wyrokami sądów administracyjnych, a także rozstrzygnięciami nadzorczymi wojewodów – gdyż zagadnienia te szczególnie często są przedmiotem stwierdzenia nieważności.

Poniższy minipodręcznik odnosi się do stanu prawnego aktualnego na dzień 15 stycznia 2021 r.

Podstawy prawne reglamentacji przeznaczania gruntów pod zabudowę w studium uwarunkowań

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych. Przesądza o tym art. 3 ust 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2020 poz. 293 – dalej jako: u.p.z.p.). Władze gminy, określając kierunki prowadzenia polityki przestrzennej, a także dopuszczalne przeznaczenie terenu oraz sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie mają jednak całkowitej swobody regulacyjnej. System prawa planowania przestrzennego opiera się na hierarchicznym związaniu ustaleń planów miejscowych przez wcześniejsze określenie kierunków zagospodarowania w studium uwarunkowań.

O ile plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a więc powszechnie obowiązującym źródłem prawa, to studium nie ma takiego charakteru i jest aktem planowania określanym jako „akt kierownictwa wewnętrznego" o charakterze analityczno-badawczo-regulacyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 856/09). Przeznaczenie terenu w studium uwarunkowań, które jest aktem wewnętrznie obowiązującym w gminie, ma za to znaczenie przy uchwalaniu planu miejscowego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium uwarunkowań są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego. Konkretyzację tego wymogu zawiera art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwala rada gminy – po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Określenie kierunków zagospodarowania w studium uwarunkowań przesądza więc o możliwości wskazania terenu w planach miejscowych pod określone przeznaczenie oraz przypisania tym terenom wskaźników zagospodarowania. Szczególnie dotyczy to przeznaczania nowych terenów pod zabudowę. Zagadnienie to odnosi się zarówno do pożądanych z punktu widzenia polityki gminy kierunków jej rozwoju, jak i stałej presji właścicieli nieruchomości na zmianę przeznaczenia gruntów. Ci ostatni zainteresowani są niekoniecznie samą realizacją zabudowy, co raczej jej potencjalną

możliwością, przekładającą się na zmianę wartości gruntów. Choć powszechna jest zabudowa realizowana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, która nie musi być zgodna ze studium uwarunkowań, to jednak nadal, w wielu wypadkach, dopuszczenie zabudowy na nowych terenach, zwłaszcza rolnych o wysokich klasach bonitacyjnych, wymaga uprzedniego sporządzenia planu miejscowego. W takich przypadkach to określanie kierunków lokalizacji nowej zabudowy w studium uwarunkowań determinuje późniejsze zagospodarowanie terenu.

18 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2015 poz. 1777 ze zm.). Wprowadziła ona liczne zmiany w u.p.z.p. Oprócz zmian związanych bezpośrednio z procesami rewitalizacji, wprowadzono również istotne zmiany w regulacjach dotyczących sporządzania studium uwarunkowań, właśnie w kontekście przeznaczania pod zabudowę nowych terenów.

Nowe przepisy znacząco rozszerzyły katalog zasad (wartości wysoko cenionych) w planowaniu przestrzennym. Należy przypomnieć, że wartości te - a zwłaszcza wskazane w art. 1 ust. 1 u.p.z.p. ład przestrzenny i rozwój zrównoważony - powinny być głównym kryterium sporządzania gminnych aktów planistycznych. Mogą również być podstawą oceny zgodności studium uwarunkowań z prawem. Uwzględnienie powyższych zasad jest więc warunkiem uznania aktu planistycznego za podjęty zgodnie z przepisami u.p.z.p.[1]

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wartościami szczególnie uwzględnianymi w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są również między innymi:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- walory architektoniczne i krajobrazowe;
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań, planem miejscowym oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
- zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych.

W przypadku studium uwarunkowań gminy posiadają daleko posuniętą swobodę, wynikającą z tzw. władztwa planistycznego. Jest ono jednak ograniczona dopuszczalnym zakresem studium uwarunkowań, przepisami odrębnymi oraz stanowiskiem organów uzgadniających.

Władztwo planistyczne musi spełniać wymogi:

- należytego ważenia interesów,
- proporcjonalności (wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP),
- równości wobec prawa.

[1] Z. Niewiadomski., *Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa* NSA [w:] A. Fogel, Z. Cieślak, *Wartości w planowaniu przestrzennym,* Warszawa 2010, s. 20.

Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży 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 – w efekcie przeprowadzonych analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych.

Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązek ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych wynika z istoty władztwa planistycznego gminy i ma utrwalone miejsce zarówno w doktrynie prawa, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych. Wprowadzenie tego wymogu do katalogu zasad planowania przestrzennego będzie jednak rzutować na zakres informacji uwzględnianych w uzasadnieniu do uchwały w sprawie przyjęcia studium uwarunkowań. Oznacza to, że takie rozważania powinny dotyczyć etapu przed uchwaleniem studium uwarunkowań. Organy gminy powinny również dokładnie analizować wszystkie zgłaszane wnioski i uwagi.

Druga grupa rozszerzonych zasad planowania przestrzennego dotyczy dostosowania przeznaczania terenów na cele zabudowy do istniejących uwarunkowań oraz planowanych kierunków rozwoju gminy, a w zwłaszcza uwarunkowań wynikających z zaopatrzenia w niezbędną infrastrukturę komunalną. Przy podejmowaniu decyzji o wyznaczeniu nowych terenów budowlanych należy bowiem uwzględniać potrzebę zaopatrzenia ludności w odpowiednią ilość i jakość wody. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. 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.

Szczególne wymogi wprowadzono w odniesieniu do planowania terenów nowej zabudowy. Zasadą planowania przestrzennego w obecnie obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., jest dążenie do lokalizowania nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy. Natomiast na pozostałych terenach nowa zabudowa powinna być planowana wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach już zainwestowanych (przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, adekwatnych dla nowej, planowanej 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).

Wartości określone w art. 1 u.p.z.p. mają bardzo duże znaczenie przy rozstrzyganiu ewentualnych rozbieżnych interesów - zarówno przy procedowaniu aktów planistycznych, jak i ocenie ich legalności przez sądy administracyjne. Ponieważ często podnosi się, że właścicielom terenu przysługuje swoiste „prawo zabudowy", należy odnotować, że ustawodawca wyraźnie wskazuje na kolejny element, gdy prawa takiego nie można domniemywać na terenach niezainwestowanych i pozbawionych odpowiedniej infrastruktury. Ma to o tyle istotne znaczenie, że studium uwarunkowań jest podstawowym dokumentem określającym politykę przestrzenną i kierunki przestrzennego rozwoju gminy. A zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego

Szczegółowe wskazania co do zasad, jakimi powinny kierować się organy gminy przy opracowaniu studium uwarunkowań, zawiera również art. 1 ust 4 u.p.z.p. Zgodnie z przepisem tym, w przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego.

Organy gminy powinny również dążyć 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, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
b) na terenach położonych na obszarach innych, niż wymienione w lit. a, **wyłącznie** w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy, położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; 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 (infrastruktury).

Użycie przez ustawodawcę słów „wyłącznie" oraz „w pierwszej kolejności" jest jednoznaczne i znacząco zawęża dopuszczalną swobodę planistyczną gmin, jak i zasługujący na ochronę interes prawny właścicieli nieruchomości, którzy są zainteresowani przekształceniem swoich działek na cele budowlane.

Powyższe ogólne zasady planowania i zagospodarowywania przestrzennego znajdują swoje odzwierciedlenie w określonym przepisami obligatoryjnym zakresie studium uwarunkowań.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających 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.

Z przepisu tego wynika w pierwszej kolejności, że zakres zagadnień, analizowany w części uwarunkowań, wskazano przykładowo – może on więc być poszerzony o inne analizy, ważne w odniesieniu do danej gminy, z uwzględnieniem jej specyfiki (np. gminy uzdrowiskowej albo na terenie której znajdują się tereny wojskowe).
Po drugie – bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być osobno wydzieloną treściowo częścią studium uwarunkowań. Jego opracowanie i prawidłowe sporządzenie warunkuje zgodność studium uwarunkowań z prawem.

Znaczenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę

Jak już wskazano, bilans terenów musi być osobnym, wyraźnie wydzielonym elementem zawartym w uwarunkowaniach studium lub stanowiącym załącznik do uwarunkowań.

Jego treść determinuje możliwość wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę, a więc w istocie prowadzenie przez gminę polityki przestrzennej.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.p.z.p. w studium uwarunkowań określa się w szczególności uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (…):

a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (…),
b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy.

Sprzeczność części „kierunkowej" studium – w zakresie zmian przeznaczenia terenów i wskaźników - prowadzi do naruszenia zasad sporządzania studium uwarunkowań. Po wprowadzeniu znowelizowanych przepisów znaczna część rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów oraz wyroków sądów administracyjnych stwierdzających nieważność studium uwarunkowań lub jego podjęcie z naruszeniem prawa, dotyczyła właśnie nieprawidłowego zastosowania przepisów dotyczących bilansowania terenów pod zabudowę i ich wpływu na treść studium uwarunkowań.

Zgodnie z art. 28 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2018 r. sygn.. akt II OSK 1608/17:

Do regulacji, która daje podstawy do wyprowadzenia zasad sporządzenia studium, należy regulacja wyznaczająca wartości uwzględniane w studium. Według art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniając w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Dla oznaczenia wagi i znaczenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w przyjęciu określonych rozwiązań przypisanych przez ustawodawcę ma szczegółowa regulacja w 10 ust. 5 u.p.z.p. Przesądza to o zakwalifikowaniu do zasad sporządzenia studium, sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy.

Co więcej, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1954/18, wskazano, że *brak przeprowadzenia bilansu powoduje, że nie istnieją podstawy do wprowadzenia wskaźników zagospodarowania terenu zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i b u.p.z.p., które powinny uwzględniać bilans terenu*.

Należy przypomnieć, że o ile studium uwarunkowań musi obowiązywać dla całego obszaru gminy, to dopuszczalne jest sporządzanie jego częściowej zmiany – zarówno w odniesieniu do określonych terenów (nawet bardzo niewielkich obszarowo) lub określonych zagadnień. Ponieważ praktyka taka stała się bardzo rozpowszechniona, co prowadziło do „wybiórczego" określania polityki przestrzennej gminy, ustawodawca określił zasady takiej częściowej zmiany studium. Zgodnie z art. 9 ust 3a u.p.z.p. zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 u.p.z.p. Prowadzi to do wniosku, że również w przypadku zmiany studium uwarunkowań jedynie dla części gminy – niezbędne jest sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę dla całego jej obszaru.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 5 kwietnia 2017 r. IV SA/Po 1052/16. Sąd stwierdził z nim, że oparcie treści studium (zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.
W przedmiotowej sprawie dokonywana była zmiana studium uwarunkowań dla jednej wsi - i tylko dla tej wsi sporządzono bilans, co zakwestionował wojewoda. Sąd administracyjny w wyroku potwierdził, że „*sporządzenie bilansu tylko dla tej części gminy, której dotyczy zmiana studium, nie daje możliwości wyciągnięcia wniosków, tj. określenia czy przy uwzględnieniu maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, bilans terenu może być uzupełniony nową zabudową, zgodnie lub też stwierdzeniu, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy w studium*".

Zasady sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę

Metodologię sporządzenia bilansu określono w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Metodologia ta ma charakter obowiązującego prawa, co oznacza, że jej zachowanie warunkuje prawidłowość sporządzenia studium uwarunkowań.

Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a-c u.p.z.p., 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 w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, 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.

Działania, o których mowa w ust. 5, 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. Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w ust. 5 pkt 1, bierze się pod uwagę:

1) perspektywę nie dłuższą niż 30 lat;
2) niepewność procesów rozwojowych, wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz - nie więcej niż o 30%.

Podkreślić należy, że ustawodawca wprowadził wymóg dochowania kolejności poszczególnych elementów sporządzania bilansu.

Prześledźmy je zatem po kolei:

1) Określenie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Podstawą określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę muszą być:

- analizy ekonomiczne,
- analizy środowiskowe,

- analizy społeczne,
- prognoza demograficzna,
- analizy możliwości finansowych gminy.

Te źródła informacji uwzględnione muszą być obowiązkowo, nie ma natomiast przeciwskazań, aby rozszerzać analizy o jeszcze dodatkowe, jeżeli uzasadnia to specyfika danej gminy.

Uwzględniając powyższe analizy gmina musi wykazać ich rzetelność. Jak podniesiono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 888/19:

> *„ewentualne sporządzenie wymaganego przy opracowywaniu studium bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. - a zwłaszcza sformułowanie wskazanego w art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. "maksymalnego w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę" w sposób wadliwy, bo np. bez dostatecznego oparcia w wynikach analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych lub możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c u.p.z.p., albo na skutek błędnego operowania danymi wynikającymi z tych analiz - będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością) na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy".*

Ponieważ zapotrzebowanie na nową zabudowę ma zostać określone dla całej gminy – również te analizy muszą odnosić się do całej gminy, w szczególności w przypadku częściowej zmiany studium uwarunkowań.

Przy dokonywaniu powyższych analiz należy dopełnić wymogu ich zgodności z innymi dokumentami sporządzanymi na potrzeby studium uwarunkowań – w szczególności opracowania ekofizjograficznego oraz prognozy oddziaływania na środowisko.

Wynikiem przeprowadzonej analizy musi być wskazanie jednej wartości wyrażonej w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Musi być to wartość ostateczna – nie można zatem określić jej wariantowo, jednak wyliczona powierzchnia może zostać powiększona o maksymalnie 30%, z uwagi na niepewność procesów rozwojowych.

Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, bierze się pod uwagę:

1) perspektywę nie dłuższą niż 30 lat;
2) niepewność procesów rozwojowych, wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz, nie więcej niż o 30%.

Oznacza to, że przeprowadzane analizy powinny obejmować okres maksymalnie 30 lat, jednak może to być również okres krótszy.

Duże problemy praktyczne powoduje relacja prognozy demograficznej i maksymalnego zapotrzebowania na tereny zabudowy.

Przepisy prawa nie dają wskazówek co do metodologii sporządzania prognozy demograficznej. Prognozy demograficzne opracowywane przez Główny Urząd Statystyczny nie dotyczą bowiem poziomu lokalnego (gminy). W przykładach zawartych w materiałach opracowanych w 2016 r. przez Instytut Rozwoju Miast prognozę demograficzną określano na podstawie prostej interpolacji dotychczasowych trendów rozwojowych. Przyjęto w tym celu:

- istniejącą liczbę ludności gminy oraz wskaźniki charakteryzujące tendencje zmian demograficznych, w tym średni przyrost rzeczywisty.
- minimalny, maksymalny oraz średni poziom wskaźnika rozwoju demograficznego (stanowiącego saldo przyrostu naturalnego i migracji) i posługując się tym wskaźnikiem określono prognozowaną liczbę zaludnienia (przyjmując do dalszej analizy wariant średni)[2].

W literaturze przedmiotu proponowano również algorytmy służące do obliczenia prognozy demograficznej. Anna Szpura proponuje wyliczenie na podstawie wzoru:

a. $M_I = La / Wa_{O/M}$
b. $L_I = M_I * Wp_{O/M}$
c. $L_N = (La - L_I) + (Lp - La)$
d. $M = L_N / Wp_{O/M}$
e. $P = M * P_M$

gdzie,
M_I – aktualna liczba mieszkań
L_I – liczba osób w mieszkaniach po rozgęszczeniu
L_N – liczba osób dla których należy przewidzieć nowe mieszkania
M – liczba potrzebnych nowych mieszkań
P – zapotrzebowanie na nową zabudowę [m^2]
La – aktualna liczba mieszkańców
Lp - prognozowana liczba mieszkańców
$Wa_{O/M}$ – aktualna liczba osób na mieszkanie
$Wp_{O/M}$ – prognozowana liczba osób na mieszkanie
P_M – przeciętna powierzchnia mieszkania [m^2][3]

[2] *Program szkoleniowy dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego skrypt.*, R. Bogdańska i inni, 2016 S. 218, https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/program-szkoleniowy-dla-pracownikow-administracji-samorzadowej-z-zakresu-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego
[3] A. Szpura, Bilansowanie terenów pod zabudowę – praktyka sporządzania Urban Development Issues , Volume 66: Issue 1 https://doi.org/10.2478/udi-2020-0016

Dopuszczalne jest jednak zastosowanie własnej metody, a sposób obliczenia prognozy demograficznej powinien być dostosowany do uwarunkowań danej gminy. Szczególne znaczenie może tu mieć charakter zamieszkiwania (stali mieszkańcy vs. zamieszkanie sezonowe oraz trudne do oszacowania zjawisko tzw. „drugich domów", wynajmowanych również turystom). Opracowując prognozę demograficzną uwzględnić należy strukturę wieku, dzietność, ale również saldo migracji.

Należy przy tym mieć na uwadze, że w Polsce ponad 80% miast posiada ujemne saldo migracji, co trzecie miasto charakteryzuje względnie zła sytuacja demograficzna, przez którą rozumie się ujemny przyrost naturalny, ujemne saldo migracji oraz ponad 20% udział osób w wieku 65 lat i więcej. Prowadzi to wręcz do tezy, że kryzys demograficzny obejmuje wszystkie miasta, niezależnie od ich wielkości, niemniej jednak najbardziej zauważalny jest on w przypadku dużych miast.[4]

Jednak prognozowane saldo migracji musi być należycie uzasadnione – przykładowo istniejącymi zjawiskami społeczno-ekonomicznymi, a nie potencjalnymi wskazaniami studium uwarunkowań lub planów miejscowych – np. wyznaczeniem terenów pod działalność przemysłową, uczelnianą, albo prowadzonymi rozmowami z inwestorami.

Przywołać tu należ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 19 stycznia 2018 r., nr IFIII.4131.1.8.2018 w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasteczka Śląskiego. W bilansie sporządzonym na potrzeby tego studium przedstawiono prognozowany przyrost ludności w gminie na podstawie prognoz demograficznych sporządzonych przez GUS. Zgodnie z powyższym w 2030 roku nastąpi spadek ludności w gminie o 410 osób. Następnie oszacowano, że w związku z ciągłym wzrostem imigrantów w roku 2030 prognozowana liczba imigrantów wyniesie 72 osoby.
Dodatkowo wzięto pod uwagę spadek liczby gospodarstw dwu- i wielorodzinnych, w związku z czym wykazano zapotrzebowanie na mieszkania dla ok. 90 mieszkańców. Następnie, odnosząc się do określonego w kolejnym etapie, oszacowanego zapotrzebowania na nową zabudowę o funkcji gospodarczej (pow. użytkowa 299 598,6 m2), wskazano możliwość zatrudnienia w zakładach, które na tych terenach mogłyby powstać, 8 560 pracowników. Przy czym do celów obliczeniowych przyjęto wartość 13,5% czyli 1 156 nowych pracowników. Założono, że owi pracownicy zamieszkają w gminie razem z rodzinami, co ostatecznie dało 3 236 nowych mieszkańców.
W związku z powyższym wskazano, że zapotrzebowanie na nową zabudowę może wynieść ok 2 988 osób. Tym samym założono, że liczba mieszkańców wzrośnie z 7 359 (2015 r.) do 10 347 (2030 r.), co stanowi wzrost aż o ponad 40%.
Wojewoda Śląski, stwierdzając nieważność studium podniósł, że oszacowanie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową na podstawie potencjalnego rozwoju terenów o funkcji gospodarczej oraz zakładów, które dopiero mogłyby powstać, jest błędne. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że to analizy oraz prognozy

[4] E. Cienkosz, Demograficzny aspekt kurczenia się polskich miast, Urban Development Issues Volume 67: Issue 1, https://drive.google.com/file/d/1wuiXmSqSXvnvh0AaX_O2LTpRzJSklH_T/view

demograficzne stanowią podstawę do określenia zapotrzebowania na nową zabudowę, a zgodnie z art. 10 ust 1 pkt 7 winny być one uwzględnione w części dokumentu dotyczącej określenia potrzeb i możliwości rozwoju gminy.

Nie można więc odwracać kolejności, formułując najpierw kierunki rozwoju gminy, a dopiero na ich podstawie określać zapotrzebowanie na nową zabudowę. To przede wszystkim prognoza demograficzna powinna dawać informację o wielkości zaludnienia w stanie istniejącym, o prognozowanej wielkości zaludnienia oraz o wielkości spodziewanego przyrostu liczby ludności.

Prawidłowość doboru i wyliczeń danych dotyczących prognozy demograficznej podlega ocenie przez wojewodę (w ramach sprawowanego przez niego nadzoru prawnego) oraz sądów administracyjnych.

Można tu przywołać również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2440/16. Sąd, wskutek skargi wojewody na studium uwarunkowań, stwierdził nieważność uchwały w całości, podzielając zarzuty wojewody co do niespójności i wewnętrznej sprzeczności w poszczególnych częściach studium, odnośnie do prognoz demograficznych[5]. Przytoczone w analizach do studium stwierdzenia w ocenie sądu wzajemnie się wykluczały i nie mogły tym samym zostać uznane za podstawę do dokonywania jakichkolwiek wyliczeń w tym zakresie.

W oparciu o wspomniane wyżej analizy oraz prognozę demograficzną określa się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę. W wyliczeniu tym powinna być wzięta pod uwagę między innymi powierzchnia mieszkań (a więc zapotrzebowanie na nową zabudowę przy spełnieniu oczekiwanych standardów mieszkaniowych), zasób mieszkaniowy wymagający rewitalizacji lub wyłączenia z użytkowania (na przykład wskutek szkód górniczych). Może się bowiem okazać, że (pomimo iż prognoza demograficzna nie wskazuje przewidywanego wzrostu liczby mieszkańców) obecne tereny zabudowy są niewystarczające zarówno dla potrzeb mieszkaniowych, jak i potrzeb prowadzenia działalności gospodarczej w gminie.

Jak wskazano w założeniach do Komunikatu Rządowego do Programu Mieszkanie Plus - średnia powierzchnia mieszkania w Polsce wynosi ok. 20 m^2 mniej niż w Unii Europejskiej. Program zakłada zwiększenie liczby mieszkań przypadających na 1000

[5] Jak wskazał WSA w Warszawie, „*chodzi o załącznik nr 1 do uchwały, materiały planistyczne, str. 54 wersy: 24 - 26, oraz str. 53 wersy: 12 - 15, w których mowa jest o korzystnych uwarunkowaniach demograficznych i dodatnim wskaźniku przyrostu naturalnego i salda migracji, podobnie w załączniku nr 1 do uchwały str. 33 i str. 34, mowa jest o wzroście liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i ludności w wieku produkcyjnym, co pozytywnie może rokować na przyszłość jeśli chodzi o procesy demograficzne, natomiast na str. 35 zaskarżonej uchwały mowa jest o zmniejszeniu wieku przedprodukcyjnego, produkcyjnego i poprodukcyjnego, oraz o procesie starzenia się społeczeństwa w gminie (...). Spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, a także wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym wynika również zdanych zawartych w tabeli nr 9 na str. 36 - 37 załącznika nr 1 do studium*".

mieszkańców. Do 2030 r. liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców Polski powinna osiągnąć średnią UE, co oznacza wzrost z 363 do 435 mieszkań na 1000 osób[6]. W literaturze przedmiotu A. Matuszko i B. Zastawniak proponują przyjęcie normatywu 45 m^2 na osobę[7].

Istotnym problemem praktycznym jest konieczność określenia zapotrzebowania na nową zabudowę, poprzez określenie powierzchni użytkowej w podziale na funkcje zabudowy. Przepisy nie określają, jakie funkcje zabudowy należy osobno wskazywać. Z praktyki sporządzania studiów uwarunkowań można wyprowadzić wniosek, że powinna zostać uwzględniona przynajmniej zabudowa mieszkaniowa, usługowa oraz produkcyjna.

2) Wyliczenie chłonności położonych na terenie gminy obszarów, o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej.

Przez chłonność budowlaną w rozumieniu art. 10 ust. 5 u.p.z.p. rozumie się możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Chłonność ta ma więc być określana nie dla całego obszaru gminy, ale dla obszarów w granicach jednostki osadniczej, które mają w pełni wykształconą zwartą strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Oznacza to, że należy zdelimitować te obszary, a zastosowane do tego celu kryterium powinno obejmować zwartą strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Przez strukturę funkcjonalno-przestrzenną należy rozumieć faktycznie istniejące zagospodarowanie, a nie struktury planowane. Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. nr 166, poz. 1612) w art. 2 wprowadza definicję jednostki osadniczej, przez co należy rozumieć wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej, wraz z obiektami infrastruktury technicznej, zamieszkany przez ludzi. Oznacza to, że jednostki osadniczej nie można zrównywać z granicami administracyjnymi miasta. Przez chłonność w tym znaczeniu rozumie się więc możliwość sytuowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy.

W przywołanym już artykule Anna Szpura proponuje dokonać delimitacji obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, z wykorzystaniem podstawowych narzędzi oprogramowania GIS w oparciu o BDOT, ortofotomapę oraz dane

[6] https://narodowyprogram.pl/mieszkanie-plus/troche-statystyki-w-polsce-mamy-okolo-350-mieszkan-na-1000-mieszkancow/ - 2018 r.

[7] A. Matuszko, B. Zastawniak, Obliczanie zapotrzebowania na nowe tereny rozwojowe w toku sporządzania bilansu terenów – propozycje i wskazania, Urban Development Issues Volume 66 s. 88.

ewidencyjne z uwzględnieniem struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta oraz zastosowane kryteria:

- odległości pomiędzy istniejącą zabudową (A),
- dostępu do dróg publicznych (B),
- zasięgu aglomeracji (dostępności terenów do sieci wodociągowej oraz uzbrojenia terenów w infrastrukturę umożliwiającą oczyszczanie ścieków komunalnych i przemysłowych) (C),
- dostępu do usług podstawowych (oświaty, ochrony zdrowia, handlu) (D)[8].

Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 666/19:

> *przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (zwarta zabudowa) rozumieć należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia)*.

Przez możliwość lokalizowania nowej zabudowy należy rozumieć dopuszczalność zabudowy z uwzględnieniem przepisów odrębnych, a więc maksymalną intensywną. Ponieważ w odniesieniu do tego punktu ustawa nie odwołuje się do analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych czy prognoz demograficznych, brak jest wprost podstawy do wyliczenia tej chłonności budowlanej z uwzględnieniem racjonalnych zasad zagospodarowania terenu. Niemniej jednak należy mieć na względzie zasady planowania przestrzennego, określone w art. 1 u.p.z.p., ale również w przepisach odrębnych. W szczególności przywołać należy wymóg zawarty w art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2020, poz. 1219), zgodnie z którym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia oraz pozwalające na uwzględnienie oceny możliwości zabudowy terenów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, niezbędnych dla funkcjonowania terenów zwartego osadnictwa terenów zieleni. Oznacza to, że w analizie należy również uwzględnić istnienie w obrębie obszarów zwartych również enklaw zieleni i przestrzeni publicznych, które powinny pozostać nie zabudowane. Tak więc nie zawsze identyfikacja „luk" w zabudowie będzie prowadzić do zwiększenia wyżej wymienionego wskaźnika.

[8] A. Szpura, Op cit.

Określanie chłonności w podziale na poszczególne funkcje ma dostarczać istotnych danych pozwalających ustalić nie tylko istnienie podstaw do poszerzania terenów pod zabudowę, ale także istnienie podstaw do zmian w obrębie poszczególnych funkcji terenów przeznaczonych dotychczas pod zabudowę. Bilans terenów zarówno w części określającej zapotrzebowanie na zabudowę, jak i w części szacującej chłonność terenów zabudowy, sporządzony ma być w podziale na poszczególne funkcje zabudowy. To zaś oznacza, że bilans ten limituje władztwo planistyczne nie tylko w zakresie zabudowy w ogóle, ale również w zakresie zabudowy w obrębie poszczególnych funkcji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 626/19).

Przy wyliczaniu tego wskaźnika istotnym problemem jest przeliczenie powierzchni obszarów wskazanych na cele budowlane w planach miejscowych na m2 powierzchni użytkowej. Należy uznać, że powinno się tu przyjąć maksymalną dopuszczoną intensywność zabudowy, z uwzględnieniem przepisów odrębnych (a więc w szczególności warunków technicznych).

3) Oszacowanie chłonności położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż istniejące obszary o zwartej i w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Również w tym przypadku przez chłonność rozumie się możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Analizy należy więc dokonać dla tych obszarów, na których obowiązują plany miejscowe, ale poza ww obszarami o zwartej i w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Użycie słowa „przeznaczonych" prowadzi do wniosku, że dotyczy to planów miejscowych już obowiązujących (a więc takich, które weszły w życie po ich opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym). Analiza nie może więc dotyczyć planów będących w opracowaniu. Częstym błędem w początkowym okresie stosowania nowych przepisów było również wyliczanie chłonności dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę w studium.

4) Określenie dopuszczalności lokalizowania nowej zabudowy.

Efektem analiz omówionych wcześniej jest ocena dopuszczalności lokalizowania nowej zabudowy w studium uwarunkowań. W tym celu porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, a następnie: gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę:

a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o zwartej i w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych,
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 zwartej i w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu.

Jeżeli więc bilans nie wykaże niedoboru terenów pod nową zabudowę – nie ma możliwości wyznaczania takich nowych terenów. Studium może zostać zmienione w zakresie, w jakim obejmuje tereny dotychczas nie przeznaczone na tereny budowlane - jeżeli wskutek wydawania decyzji o warunkach zabudowy powstała tam zwarta i w pełni wykształcona struktura funkcjonalno-przestrzenna.

Należy zauważyć, że prawidłowość dokonanych w ramach oceny chłonności wyliczeń podlega również ocenie jako element zgodności z prawem. Takie „błędy rachunkowe" były przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. , sygn. akt IV SA/Wa 2418/19. W przedmiotowej sprawie, wskutek błędnych wyliczeń:

> *faktyczne zapotrzebowanie wyliczone w oparciu o analizy demograficzne zostało przeszacowane o 18 488 m^2 powierzchni użytkowej dla funkcji mieszkaniowej i miało bezpośredni wpływ na ostateczny wynik całego bilansu.*

5) Weryfikacja możliwości realizacji nowej zabudowy.

Ostatnim etapem sporządzania bilansu jest ocena, czy zaplanowana zabudowa będzie możliwa do zrealizowania z uwagi na dostęp do infrastruktury oraz zidentyfikowane potrzeby inwestycyjne gminy.

W tym celu określa się:

a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy.
   Podkreślenia wymaga, że zwłaszcza infrastruktura społeczna powinna być odnoszona do specyfiki gminy, a także struktury mieszkańców. Oczywistym jest, że nie można przyjmować jednolitych wskaźników dla zapotrzebowania na żłobki, przedszkola, szkoły czy domy opieki, gdyż jest to uzależnione od profilu wiekowego mieszkańców oraz charakteru zamieszkania (stały/ okresowy).

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.

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.

Bibliografia

Bogdańska R. i inni, 2016, *Program szkoleniowy dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego skrypt.*, s. 218, https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/program-szkoleniowy-dla-pracownikow-administracji-samorzadowej-z-zakresu-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego

Cienkosz E., 2020, Demograficzny aspekt kurczenia się polskich miast, Urban Development Issues, volume 67, 45–56.

Matuszko A., Zastawniak B., 2020, Obliczanie zapotrzebowania na nowe tereny rozwojowe w toku sporządzania bilansu terenów – propozycje i wskazania, Urban Development Issues, volume 67, 85–95.

Narodowy Program Mieszkanie Plus – założenia (2018 r.) https://narodowyprogram.pl/mieszkanie-plus/troche-statystyki-w-polsce-mamy-okolo-350-mieszkan-na-1000-mieszkancow/

Niewiadomski Z., *2010, Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa* NSA [w:] A. Fogel, Z. Cieślak, *Wartości w planowaniu przestrzennym,* Warszawa.

Szpura A., 2020, Bilansowanie terenów pod zabudowę – praktyka sporządzania, Urban Development Issues, 66, 123–133.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1219 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2020 poz. 293 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 802 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 856/09.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2440/16.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 1608/17.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1954/18.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 5 kwietnia 2017 r. sygn.. akt IV SA/Po 1052/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 666/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 626/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. , sygn. akt IV SA/Wa 2418/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 888/19.