



**INNOWACYJNA  
GOSPODARKA**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Projekt pn. **Wyzwania zrównoważonego użytkowania terenu na przykładzie województwa śląskiego - scenariusze 2050**  
realizowany w ramach: poddziałania 1.1.1 *Projekty badawcze z wykorzystaniem metody foresight* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

**Jolanta Zarzycka - Hajdukiewicz**  
**Zadanie 3**

**ZANIKANIE TERENÓW OTWARTYCH – KONSEKWENCJE DLA GOSPODARKI,  
SPOŁECZEŃSTWA I UŻYTKOWANIA TERENU WOJEWÓDZTWA.**

 **SCENARIUSZE**  
**2050**

Katowice, kwiecień 2011

## Opis problemu

### 1 Aktualny stan zagadnienia w województwie i czynniki, które o nim zdecydowały

Zanikanie terenów otwartych jest zagadnieniem rozpoznawalnym w kontekście zjawiska rozlewania się miast (suburbanizacji). W powszechnym odbiorze samo pojawianie się nowej zabudowy traktowane jest jako przejaw postępu cywilizacyjnego. Jednak, obserwacja stanu przestrzeni województwa śląskiego, szczególnie w otoczeniu aglomeracji miejskich, każe zastanowić się nad przyczynami dominującej byle jakości. O ile same budynki realizowane są w coraz wyższym standardzie, to jednak ich otoczenie nie idzie w parze z oczekiwaniami co do jakości przestrzeni. Sami mieszkańcy takich obszarów narzekają często na niską jakość dróg, niedostateczne utrzymywanych, szczególnie w okresach zimowych, brak chodników, którymi bezpiecznie można by się poruszać, brak kanalizacji, znaczną odległość do sklepów, szkół itd. Wiele osób, zwraca też uwagę na bałagan przestrzenny, którego nie potrafią do końca zdefiniować. Szczególnie osoby, które podróżowały do krajów zachodniej Europy, porównując sposób zagospodarowania przestrzeni zauważają, że otoczenie w którym żyją jest chaotyczne, a kontakt z przyrodą utrudniony.

Opisane obserwacje każą zastanowić się co sprawia, że jakość przestrzeni jest tak niska, skoro proces zagospodarowania przestrzennego podlega ścisłym regulacjom prawnym. Opracowuje się studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz plany miejscowe, a każda budowa domu wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Także urbaniści, profesjonalnie zajmujący się projektowaniem przestrzeni, posiadają odpowiednią wiedzę w zakresie planowania przestrzennego i dobitnie zwracają uwagę na postępujące zjawisko suburbanizacji oraz związane z nim problemy.

Jednym ze źródłowych czynników powodujących degradację przestrzeni wydaje się być traktowanie terenów otwartych, jako potencjalnego obszaru inwestycyjnego.

Praktyka planowania przestrzennego dowodzi jak trudno jest urbaniście „obronić” teren przed zabudową jeśli nie występują na nim gatunki chronione lub jeśli nie ustanowiono formy ochrony przyrody. Wynika to z faktu, że władze gmin, odpowiedzialne za przygotowanie i ustanowienie dokumentów planistycznych, w swoich decyzjach kierują się przede wszystkim względami społecznymi i gospodarczymi o charakterze krótkoterminowym. Przeznaczając pod zabudowę coraz to większe obszary terenów otwartych liczą na poparcie wyborców, których grunty dzięki takim działaniom, zyskują na wartości. Pomimo obowiązkowo opracowywany prognoz finansowych, na etapie uchwalanie planów miejscowych, do rzadkości należy zainteresowanie kosztami budowy i utrzymania infrastruktury, w którą należy wyposażyć teren. Tym bardziej praktycznie nikt z władz gmin, ani mieszkańców nie interesuje się wpływem na krajobraz, potrzebą zachowania powiązań przyrodniczych oraz zapewnienia rezerw terenu dla przyszłej organizacji ciągów spacerowych, czy rowerowych. Nie widać też zainteresowania władz stanem przestrzeni zabudowanej, w której pojawiają się luki budowlane i pustostany, gdyż podupadająca jakość przestrzeni miejskich sprawia, że obecni mieszkańcy poszukują innych miejsc zamieszkania.

Tereny otwarte, ze względu na atrakcyjne walory przyrodnicze i krajobrazowe (bliskość lasu, rozległe widoki itp.) poddane są więc szczególnej presji inwestycyjnej, prowadzącej do nadmiernego przeznaczania tych terenów na cele budowlane. Stwierdzenie to poparte jest badaniami, które przeprowadziłam w latach 2005 do 2008 w 15 gminach województwa śląskiego, położonych w całości lub w części na terenie parku krajobrazowego Cysterskie

Kompozycje Krajobrazowe Rud Wielkich. Badania obejmowały m. in. rozpoznanie stanu zainwestowania terenów oraz prognozowanych zmian w tym zagospodarowaniu wynikających z ustaleń gminnych dokumentów planistycznych. Analizie poddano przede wszystkim studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, porównując powierzchnie terenów przeznaczonych pod zabudowę z danymi o aktualnym użytkowaniu gruntów, pozyskanymi z katastru. Przeprowadzono także ankietę kierowaną do urzędów gmin, w której zadano pytania dotyczące podstawowych informacji o administrowanej przestrzeni oraz zachodzących w niej zmianach.

W wyniku przeprowadzonych ankiet stwierdzono, że żadna z badanych gmin nie dysponuje bilansem terenów, który wskazywałby ilość rezerw budowlanych. Dowodzi to dobitnie, że przeznaczanie terenów otwartych pod zabudowę odbywa się w sposób intuicyjny, nie poparty analizą faktycznych potrzeb w tym zakresie.

Analizy dokumentów wykazały znaczny udział terenów otwartych w areale terenów budowlanych ustalony w dokumentach planistycznych wszystkich badanych gmin. Określony w ramach badań współczynnik podaży terenów otwartych pod zabudowę kształtował się na poziomie od 84% powierzchni gminy (Suszec) do 42% powierzchni gminy (Racibórz), średnio 66%. Wartość ta wskazuje, że powierzchnia rezerw terenów budowlanych mieszkaniowych ustalana w gminnych dokumentach planistycznych znacznie przekracza powierzchnię zabudowy istniejącej.

Szacowany spadek arealu terenów otwartych ustalony w dokumentach planistycznych wszystkich badanych gmin wynosi od -4,12% powierzchni gminy (Kuźnia Raciborska) do -38,37% powierzchni gminy (Jejkowice) średnio -16,07%.

Podjęto także próbę oszacowania ilości działek budowlanych możliwych do wydzielenia w obszarach przewidywanych rezerw budowlanych, zakładając średnią powierzchnię działki na poziomie 850 m<sup>2</sup>, co ustalono w ramach przeprowadzonej ankiety. Stwierdzono, że na każdą 3-osobową rodzinę w obszarze badawczym przypada średnio 1,73 działki budowlanej. Zestawienie tego wskaźnika z informacją o prognozowanym spadku liczby ludności województwa oraz faktem, że obecni mieszkańcy dysponują lokalami mieszkalnymi pozwala stwierdzić jak ogromna jest skala rezerw terenów budowlanych, która prowadzi do zanikania terenów otwartych.

Nadmierna podaż terenów przeznaczonych do zabudowy prowadzi do jej rozpraszania, degradując krajobraz i walory przyrodnicze przestrzeni. Powoduje też wysokie koszty budowy i utrzymania infrastruktury technicznej, zwiększając długość doprowadzanych linii energetycznych, wody, kanalizacji i dróg.

Podany przykład sytuacji gmin położonych w obszarze chronionym parku krajobrazowego, gdzie gospodarowanie przestrzenią podlega bardziej rygorystycznym przepisom niż w innych obszarach, pozwala sformułować wniosek, że problem nadmiernego przeznaczenia terenów otwartych na cele inwestycyjne nie jest specyficzny dla badanego rejonu, lecz dotyczy całego województwa śląskiego. Zanikanie terenów otwartych, przejawiające się w rozpraszaniu zabudowy, jest procesem o ogromnej skali, obserwowanym powszechnie, przede wszystkim w strefach otaczających miasta aglomeracji śląskich.

Jego źródłem są zapisy gminnych dokumentów planistycznych oraz luki prawne, jak np. brak powiązania decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium uwarunkowań.

Obowiązujące przepisy prawne w zakresie planowania przestrzennego i ochrony środowiska nie są w stanie zapewnić należytej ochrony terenom otwartym, choć sytuacja ta powoli ulega

zmianie. Przejawem tego jest np. ustanowienie obowiązku opracowania prognozy wpływu na środowisko projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Spore możliwości wsparcia w zakresie ochrony terenów otwartych posiadają też dokumenty planistyczne opracowywane na szczeblu ponad lokalnym – np. plan zagospodarowania przestrzennego województwa, którego wytyczne muszą być uwzględniane w planach miejscowych. Obecnie narzędzie to nie jest jednak w pełni wykorzystane ze względu na zbyt ogólny charakter zapisów.

## 2 Czego dotyczą luki w wiedzy o stanie zagadnienia w województwie? z czego wynikają?

Luki w wiedzy o stanie zanikania terenów otwartych obejmują przede wszystkim brak danych o powierzchniach tych terenów przeznaczonych w dokumentach planistycznych na cele inwestycyjne. Gminy, uchwalając dokumenty planistyczne generalnie nie zastanawiają się nad ilością rezerw terenów budowlanych, o których w tych dokumentach przesądzą. Brak też jednolitej bazy danych w tym zakresie, którą mogłaby prowadzić jedna z instytucji uzgadniających dokumenty planistyczne np. marszałek województwa.

Dostępne są jedynie dane prowadzone przez Urząd Statystyczny w zakresie zmian sposobu użytkowania gruntów zapisanego w katastrze. Dane te pokazują roczne zmiany w powierzchni użytków. Wynika z nich, że zanikanie terenów otwartych dokonuje się głównie w obszarze powierzchni gruntów rolnych. Dane te nie są jednak wystarczające dla określenia skali rozpraszania zabudowy, której źródłem są przede wszystkim zapisy gminnych dokumentów planistycznych.

Luki w wiedzy wynikają w znacznym stopniu z braku świadomości znaczenia terenów otwartych w kształtowaniu przestrzeni przyjaznych człowiekowi i efektywnych ekonomicznie. Planowanie przestrzenne dokonuje się zasadniczo z perspektywy ekspansji miast, a teren poza miastem traktowany jest jako miejsce potencjalnego rozwoju zabudowy. Z wyjątkiem obszarów leśnych, pozostających w zarządzie Skarbu Państwa brak jest skutecznych mechanizmów prawnych broniących terenu otwartego, jako dobra wspólnego. Stąd brak też wiedzy w tym zakresie.

Przyczyn braku wiedzy o powierzchni terenów otwartych i dokonujących się tu zmianach można upatrywać także w braku jednoznacznego stwierdzenia czym właściwie są te tereny i jak wobec tego należy je klasyfikować. Pojawiają się różnorodne pytania z tym związane, np. czy parking przy centrum handlowym jest terenem otwartym, skoro nie ma na nim zabudowy? Niektórzy do terenów otwartych zaliczają np. bulwary spacerowe w miastach. Rozwiązanie tej kwestii, jakie zastosowano na potrzeby przeprowadzonych badań, polegało na sprowadzeniu wszelkich rozważań o terenach otwartych na płaszczyznę klasyfikacji użytkowania gruntów zapisanej w ewidencji gruntów i budynków (katastrze). Wychodząc z założenia, że tereny otwarte, to tereny niezabudowane wyodrębniono kategorie, bądź rodzaje użytków brane pod uwagę w prowadzonych badaniach. Są nimi: użytki rolne z wyłączeniem gruntów rolnych zabudowanych, grunty leśne, zadrzewione i zakrzewione, zurbanizowane tereny niezabudowane, użytki ekologiczne, nieużytki oraz grunty pod wodami. Podejście to, umożliwia dokonywanie analiz porównawczych informacji zapisanych w dokumentach planistycznych z danymi o stanie istniejącym użytkowania gruntów. Trudność polega na konieczności „przetłumaczenia” języka dokumentów planistycznych na język katastru, co może być źródłem pewnych przekłamań. Jednak tak pozyskane dane

pozwalają określić skalę problemu i wydają się być wystarczające dla rozpoznania zagadnienia zanikania terenów otwartych.

### 3 Hipoteza – kierunki krótkoterminowych (do 2015) i długoterminowych zmian stanu

W zakresie hipotetycznych kierunków zmian stanu zanikania terenów otwartych w okresie krótkoterminowym – do 2015 roku nie należy spodziewać się znaczących zmian istniejącego trendu. Jedyne spadki możliwości finansowania inwestycji budowlanych przez inwestorów prywatnych, wynikający z zaostrzenia warunków udzielania kredytów po światowym kryzysie finansowym w 2008 r., może nieznacznie ograniczyć dotychczasowy bum inwestycyjny, ograniczając zabudowę realizowaną w ramach rezerw budowlanych ustalonych w gminnych dokumentach planistycznych.

Można się też spodziewać ograniczenia ekspansji zabudowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, w terenach przeznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na cele nie budowlane. Istniejąca luka prawna dopuszcza taką możliwość w przypadku braku planu miejscowego, po spełnieniu określonych warunków, m.in. tzw. warunku sąsiedztwa, czyli kontynuacji sposobu zagospodarowania działki sąsiedniej. Jednak obecnie coraz więcej gmin posiada opracowane plany miejscowe dla większości swojej powierzchni. Plany muszą być zgodne ze studium, więc zagrożenie „niekontrolowanego” rozlewania się zabudowy zostaje ograniczone.

Przedstawione wyżej warunki ograniczające skalę rozpraszania zabudowy kosztem terenów otwartych nie mogą być jednak traktowane jako znaczące w okresie krótkoterminowym. Długotrwałość przebiegu procesu inwestycyjnego sprawia także, że inwestycje materializują się średnio po dwóch latach od uzyskania pozwolenia na budowę. Wobec tego jakiegokolwiek zmiany mogą być zauważone dopiero po upływie tego czasu, czyli w okresie długoterminowym.

Kierunki zmian długoterminowych zależne będą od stanu świadomości władz samorządowych oraz ustawodawcy i wynikającej z niej woli powstrzymania obecnego trendu nadmiernego przeznaczania terenów otwartych na cele inwestycyjne, prowadzącego do rozpraszania zabudowy w tych terenach, dewastującego krajobraz i środowisko przyrodnicze oraz negatywnie wpływającego na kondycję finansową gmin i warunki życia ich mieszkańców. Jeśli obecne tendencje nie zostaną powstrzymane to w perspektywie długoterminowej należy się spodziewać całkowitego zaniku terenów otwartych innych niż lasy, o wartościowych krajobrazach dających możliwość kontaktu człowieka z przyrodą. W skrajnych przypadkach zabudowa ta utrudni lub całkowicie uniemożliwi dostęp do elementów przyrody stanowiących dobro wspólne. Przykładem występującym już obecnie jest grodzenie skałek na obszarze Jury Krakowsko – Częstochowskiej, które włączane są w otoczenie budynków mieszkalnych. Presja budowlana nie omija także dolin rzek i potoków, pomimo zagrożenia powodziowego. Lokalizowana tutaj zabudowa niszczy naturalne ciągi przewietrzania i korytarze ekologiczne, ale także stanowi przegrody uniemożliwiające realizację w przyszłości ciągów spacerowych. Dotyczy to nie tylko dużych rzek i potoków, ale także lokalnych cieków i obszarów podmokłych, których otoczenie od dawna stanowiło obszar pieszych wędrówek okolicznych mieszkańców. Już teraz wielu mieszkańców aby wybrać się na spacer musi wyjechać daleko poza obszar swojego zamieszkania. Powoduje to wzmożony ruch na drogach, szczególnie w okresach weekendowych i związane z tym wypadki oraz koszty. Coraz trudniejsze warunki życia w kontekście, niskiego standardu infrastruktury technicznej i świadczeń społecznych oraz ograniczonego kontaktu z przyrodą

mogą sprawić, że obecni mieszkańcy zaczną opuszczać województwo śląskie, poszukując miejsc do życia w mniej zainwestowanych rejonach kraju.

#### **4 Hipoteza przyszłych uwarunkowań zewnętrznych (regionalnych, ponadregionalnych) wyznaczających kierunki zmian**

Przewidywane, przyszłe uwarunkowania zewnętrzne wyznaczające kierunki zmian w przeznaczaniu terenów otwartych na cele budowlane obejmują m.in.:

- Rozwój sieci dróg krajowych i wojewódzkich ułatwiających przemieszczanie się ludności i zwiększających dystans dojazdu do pracy oraz do terenów rekreacji,
- Rozwój technik internetowych zwiększający możliwość pracy w domu,
- Wzrost zamożności społeczeństwa zwiększający możliwości inwestycyjne osób prywatnych,
- Rozwój sieci lotniczych połączeń krajowych i międzynarodowych zwiększający konkurencyjność inwestycyjną innych regionów niż województwo śląskie,
- Wzrost oczekiwań społeczeństwa w zakresie warunków życia wynikający z możliwości porównania tych warunków w wyniku podróży do innych krajów Unii Europejskiej i zbliżenia gospodarczego z tymi krajami oraz możliwych powrotów emigracji zarobkowej,
- Ograniczenia prawne utrudniające zmianę zatwierdzonych dokumentów planistycznych, jak np. konieczność wypłaty odszkodowania za zmniejszenie wartości gruntów, w przypadku, gdy teren przeznaczony w planie miejscowym na cele budowlane miałby zostać pozbawiony prawa zabudowy.

Opisane wyżej uwarunkowania będą wymuszały zwiększenie standardu przestrzeni życia. Jednak wprowadzenie zmian nie będzie zadaniem łatwym. Obszary już zainwestowane, o zdewastowanym krajobrazie, będą wymagały kosztownych działań naprawczych, polegających np. na wykupie części terenów w celu przywrócenia funkcji przyrodniczych. Jednak napięty budżet gmin nie będzie dawał możliwości takiego działania.

Jednocześnie wzrost możliwości przemieszczania się ludności umożliwi dostęp do innych terenów otwartych, które być może będą zagospodarowywane w bardziej świadomy sposób. Należy się jednak liczyć z dalszym odpływem ludności z miast w poszukiwaniu atrakcyjnych terenów zamieszkania i kontynuację tendencji nadmiernego przeznaczania terenów otwartych pod zabudowę. Jedynie wzrost świadomości znaczenia terenów otwartych, jako wartości przestrzeni, a nie tylko potencjalnego obszaru ekspansji zabudowy może spowodować ograniczenie opisanej tendencji.

#### **5 Hipoteza przyszłego wpływu na użytkowanie terenu województwa i różne sfery życia**

Zanikanie terenów otwartych, jako konsekwencja nadmiernego ich przeznaczanie na cele budowlane będzie miało znaczący wpływ na użytkowanie terenu województwa śląskiego oraz różne sfery życia społecznego i gospodarczego.

Oczekiwane przez samorządy lokalne wpływy z podatków gruntowych i podatków od nieruchomości, na które liczą przeznaczając coraz to większe obszary na cele inwestycyjne,

nie pokryją kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej, ze względu na rozproszenie zabudowy, wydłużające ciągi tej infrastruktury. Już obecnie wiele gmin nie mogło uzyskać dofinansowania ze środków unijnych dla inwestycji związanych z gospodarką wodno – ściekową, z uwagi na brak spełnienia kryterium aglomeracji, określającego efektywne wykorzystanie instalacji przez określoną ilość osób, które taka instalacja obsługuje na km bieżący. Obniży się więc jakość środowiska ze względu na dopuszczenie możliwości realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków z rozsądzaniem w gruncie oraz lokalnych szamb o trudnym do kontrolowania stanie szczelności.

Brak środków finansowych w budżecie ograniczy także możliwości inwestycyjne gmin w zakresie bezpieczeństwa. Wzdłuż dróg prowadzących do rozproszonej zabudowy nie będą budowane chodniki ani nie będą instalowane latarnie uliczne. Dostęp do szkół z takich terenów będzie możliwy jedynie z wykorzystaniem środków transportu, co dodatkowo obciąży budżet gmin.

Możliwości budowlane spowodują chwilowy wzrost zamożności dotychczasowych mieszkańców, wynikający ze sprzedaży gruntów, co doprowadzi do częściowego ich odpływu z dotychczasowych obszarów koncentracji zabudowy. Zanikać zaczną typowe centra wiejskie, z niewielkimi punktami handlowymi i usługowymi, które przestaną być opłacalne ze względu na mniejszą ilość klientów. Ludność zamieszkująca obszary rozproszonej zabudowy zasadniczo będzie się zaopatrywała w żywność i inne potrzebne artykuły poza obszarem zamieszkania, głównie w łatwo dostępnych komunikacyjnie centrach handlowych. Centra te nadal będą atrakcyjnym miejscem spędzania czasu wolnego i nastąpi dalszy ich rozwój, pogłębiający brak więzi społecznych oraz ograniczenie możliwości rozwoju drobnego handlu i usług w społecznościach lokalnych.

Opisane zmiany użytkowania terenu będą się koncentrowały wokół miast i aglomeracji oraz będą się rozprzestrzeniały wraz z rozwojem dostępności komunikacyjnej terenów położonych w dalszej odległości. Jednocześnie centra miast będą pustoszały, gdyż ich mieszkańcy, w poszukiwaniu lepszych warunków życia, będą przeprowadzali się na tereny otaczające miasta. Brak działań zapobiegawczych, ze strony władz miejskich może doprowadzić do zubożenia miast i dalszego spadku standardu życia. Proces odpływu ludności miast ostatnio zdaje się być częściowo ograniczony dzięki inwestycjom, prowadzonym przy wsparciu środków unijnych, dotyczącym termomodernizacji osiedli mieszkaniowych oraz działań rewitalizacyjnych. Działania te powinny być kontynuowane.

Oczekiwany wzrost świadomości w zakresie znaczenia terenów otwartych w kształtowaniu środowiska życia mieszkańców terenów podmiejskich może jednak odwrócić negatywne tendencje zmian. Być może uda się wypracować kulturę poszanowania terenu i racjonalnego kształtowania jego struktur, tj. dążenia do organizacji zwartych obszarów zabudowy oddzielonych wyraźnymi ciągami terenów otwartych, w których można będzie realizować funkcje produkcji rolnej i leśnej oraz korzystać z nich na cele rekreacji i wypoczynku. Takie użytkowanie terenu wpłynie na wzrost zamożności gmin, które w racjonalny sposób będą mogły realizować inwestycje infrastrukturalne. Możliwy będzie też wzrost zamożności społeczności lokalnych, gdyż zachowanie części terenów rolno umożliwi produkcję i lokalną sprzedaż produktów rolnych oraz świadczenie usług związanych z rekreacją w terenach otwartych, np. jazdy konne, mała gastronomia przy trasach rowerowych i spacerowych. Kształtowanie zwartych struktur zabudowy wpłynie korzystnie na zacieśnianie więzi społecznych poprzez możliwość organizowania przestrzeni publicznych, jak place zabaw dla

dzieci z bezpiecznymi drogami dojścia do nich. Koncentracja ludności w małych zespołach zabudowy umożliwi także rozwój drobnego handlu i usług.

Wybór jednego z dwóch skrajnych scenariuszy rozwoju społeczno – gospodarczego województwa śląskiego uzależniony jest w znacznym stopniu od działań, jakie będą podjęte w najbliższej przyszłości na rzecz poszanowania terenów otwartych, które powinny być traktowane jako dobro wspólne o podstawowym znaczeniu w kształtowaniu struktur urbanistycznych.