

Rozdział 2. Demograficzne i planistyczne uwarunkowania i skutki rozwoju stref podmiejskich

Wprowadzenie

Strefy podmiejskie w ujęciu demograficzno-osadniczym i urbanistycznym są bardzo częstym przedmiotem badań w Polsce [Lorens 2005; Kozłowski 2006; Słodczyk, Klimek 2006; Solarek 2013; Staszewska 2013; Zborowski, Raźniak 2013; Majewska *et al.* 2015; Biegańska 2019; Stelmaszewska 2020] i wiele zagadnień z tego zakresu zostało już wyczerpująco opisanych. Dlatego też w tej części monografii zostaną przedstawione tylko główne prawidłowości, związane z ich rozwojem demograficznym i mieszkaniowym w ostatnim trzydziestoleciu (1989-2019). Przy tym powszechnie przyjmuje się, że rozwój stref podmiejskich jest kolejną fazą szerszego procesu urbanizacji, choć Polska ma swoją specyfikę [Korcelli 1996-1997; Lisowski, Grochowski 2009; Winiarczyk-Raźniak, Raźniak 2012; Krzysztofik *et al.* 2017]. Tempo to w odniesieniu do poszczególnych ośrodków jest jednak nierównomierne. Obserwuje się jednak, że suburbanizacja występuje w zasadzie we wszystkich typach ośrodków miejskich, zarówno w dużych, jak też średnich i małych [Runge, Sitek 2011; Śleszyński 2014, Kurek *et al.* 2020].

W rozdziale przedstawiono wybrane kwestie, związane z rozwojem stref podmiejskich. Dokonano ich klasyfikacji i delimitacji, która była użyteczna dla analiz zmian: demograficznych, mieszkaniowych i planistycznych. W tym ostatnim przypadku zajmowano się pokryciem planistycznym, chłonnością demograficzną w planach miejscowych oraz skutkami finansowymi przyjęcia tych dokumentów w gminach. Klasyfikacja zdelimitowanych 185 stref podmiejskich na 5 kategorii pozwoliła uchwycić prawidłowości związane z wielkością i rangą osadniczą miast rdzeniowych. Tło literaturowe oraz szczegółowe założenia analiz przedstawiono w kolejnych podrozdziałach.

2.1. Delimitacja i klasyfikacja gmin podmiejskich

Gminy położone wokół miast są bardzo zróżnicowane, co wynika z wielu uwarunkowań. Są to zarówno czynniki zewnętrzne, wynikające z położenia (sąsiedztwa) danej jednostki względem innych, a zwłaszcza charakteru tego miasta głównego oraz wewnętrzne, związane ze współczesną strukturą funkcjonalną gminy i jej przeszłością historyczną. Pierwszym czynnikiem różnicującym jest wielkość i funkcje rdzenia, czyli jednostki nadrzędnej i wiodącej w danej aglomeracji. Czynnikiem ten wprost nawiązuje do hierarchii administracyjno-osadniczej, czyli pełnienia funkcji w systemie osadniczym, rangi administracyjnej itp. Istotna jest też odległość od głównego rdzenia danej aglomeracji, która warunkuje na ogół drugi czynnik, czyli strukturę funkcjonalną gminy. W tym przypadku ważny jest przede wszystkim stopień zaawansowania procesów urbanizacyjnych, w tym wykształcenie się typowych funkcji miejskich, związanych z pewną ilością i jakością usług oraz oddziaływaniem zewnętrznym. Innymi słowy ważne jest, czy gmina podmiejska jest częściowo samodzielnym miastem i pełni np. funkcje komplementarne w stosunku do głównego rdzenia, czy też jest obszarem w stosunkowo wczesnej fazie urbanizacji.

W klasyfikacji gmin podmiejskich ważne jest też określenie zbioru, który będzie przedmiotem analiz ze względu na swą „podmiejskość”. Duże miasta rdzeniowe posiadają swoje ugruntowane strefy zewnętrzne, będące przedmiotem wielu delimitacji naukowych i praktycznych. Natomiast sprawa wydzielenia najmniejszych stref podmiejskich nie jest oczywista. Nawet w najmniejszych miastach występują tendencje dekoncentracyjne, których istota jest taka sama, jak w przypadku dużych ośrodków, czyli chęć zamieszkania w warunkach bardziej komfortowych pod względem ilości dostępnej przestrzeni, mniejszej intensywności użytkowania w otoczeniu itp. W związku z celami niniejszej monografii zasadne wydaje się wydzielenie stref podmiejskich także dla mniejszych miast, gdyż procesy suburbanizacji w Polsce zachodzą intensywnie także na niższych szczeblach hierarchii administracyjno-osadniczej.

Na drodze do kompleksowego i porównywalnego wydzielenia tak określonych stref podmiejskich staje problem zróżnicowania administracyjnego gmin i dostępności danych źródłowych, względnie ich agregacji. W Polsce według nomenklatury GUS mamy gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. W pierwszym przypadku sprawa jest oczywista, ponieważ miasto i gmina są tym samym bytem prawnym, jak też dane są gromadzone dla jednej jednostki, a jednostka ta stanowi odrębny byt funkcjonalny i morfologiczny. W przypadku gmin miejsko-wiejskich, zwłaszcza z dużym miastem można byłoby traktować jej obszar wiejski jako strefę podmiejską, ale niestety problemem jest tu dostępność głównego zasobu danych źródłowych potrzebnych do analiz w niniejszej monografii. W sensie zarządzania terytorialnego gmina jest całością i dostępna statystyka nie rozróżnia wielu danych z tym związanych w podziale na miasto i obszar wiejski w gminie miejsko-wiejskiej (np. budżety gmin i wskaźniki planowania przestrzennego).

W przypadku gmin wiejskich sprawa wydawałaby się oczywista, ale tak nie jest, bowiem pod względem funkcjonalnym wiele gmin wiejskich to *quasi*-gminy miejsko-

-wiejskie. W wielu gminach wiejskich w Polsce siedzibą jest wieś o stosunkowo dużym potencjale społeczno-gospodarczym. W roku 2019 w Polsce było około 650 wsi, liczących powyżej 2 tys. mieszkańców, z których największe sięgały nawet kilkunastu tysięcy mieszkańców. Wiele z nich położonych jest w strefach podmiejskich miast, np. podwarszawski Raszyn (7,5 tys. mieszkańców), podpoznański Czerwonak (6,5 tys.), czy podwrocławska Długołęka (3,3 tys.).

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, zaproponowano podział, nawiązujący do hierarchii administracyjno-osadniczej rdzeni oraz stopnia urbanizacji gmin. Jeśli chodzi o ten pierwszy podział, wyróżniono pięć klas stref podmiejskich, skupiających 601 gmin wokół 222 miast rdzeniowych (odrębnych układów rdzeń-strefa podmiejska było 185):

- A: „wielka piątka” (wysokorozwinięte metropolie ukształtowane) – rdzenie pięciu najlepiej rozwiniętych obszarów metropolitalnych, tj. miasta główne i przylegające miasta powiatowe grodzkie, powyżej 50 tys. mieszkańców oraz powyżej 20 tys. mieszkańców i o gęstości zaludnienia w granicach około 2000 osób i więcej na 1 km²): Warszawa (z Kobyłą, Legionowem, Piastowem, Pruszkowem i Ząbkami)² oraz Kraków, Poznań (z Luboniem, dołączonym z tych samych powodów, co satelickie ośrodki wokół Warszawy), Trójmiasto (Gdańsk, Gdynia i Sopot wraz z Rumią, Redą i Wejherowem oraz Pruszczem Gdańskim) i Wrocław – łącznie 111 gmin podmiejskich oraz 17 miast rdzeniowych);
- B: ośrodki ponadregionalne (metropolie ukształtowane i kształtujące się) – pozostałe duże miasta (rdzeń około 300 tys. mieszkańców i więcej), tj. konurbacja katowicka (14 miast na prawach powiatu oraz Będzin, Czeladź i Tarnowskie Góry), Łódź (z Pabianicami i Zgierzem), Bydgoszcz, Szczecin, Lublin (ze Świdnikiem), Białystok oraz aglomeracja Rybnika – łącznie 97 gmin (31 miast rdzeniowych);
- C: ośrodki regionalne – pozostałe miasta wojewódzkie i regionalne, wszystkie powyżej 100 tys. mieszkańców, układ bipolarny Kalisz-Ostrów Wielkopolski oraz Nowy Sącz, Piła i Słupsk (152 gminy i 22 miasta rdzeniowe);
- D: ośrodki subregionalne – pozostałe powiatowe grodzkie i powyżej 40 tys. mieszkańców oraz niektóre poniżej 40 tys. mieszkańców (Bielawa-Dzierżonów, Bolesławiec, Chojnice, Giżycko, Jarosław, Kłodzko, Malbork, Nowa Sól, Nowy Targ, Sanok, Zakopane) (136 gmin i 58 miast rdzeniowych);
- E: ośrodki lokalne – pozostałe gminy z małymi i średnimi miastami powyżej 10 tys. mieszkańców i mniejsze gminy miejskie, będące stolicami powiatów i posiadającymi swe wiejskie gminy obwarzankowe (Radziejów, Sejny, Wysokie Mazowieckie) (105 gmin i 94 miasta rdzeniowe).

W sumie wyróżniono 185 odrębnych stref podmiejskich (i tyle samo rdzeni). Najliczniejsza była strefa podmiejska Warszawy (44 gminy), następnie Katowic (29), Bielska-Białej (24), Krakowa (22) i Poznania (19), a z jedną gminą podmiejską było 105 jednostek. Ponadto rdzeń katowicki składał się z 17 miast, gdański (trójmiejski) –

² Największym przylegającym miastem jest Piaseczno (blisko 50 tys. mieszkańców), ale jest gminą miejsko-wiejską (największą w Polsce – 85,2 tys. mieszkańców w 2019 r.).

z 7, rybnicki i warszawski – z 6, łódzki – z 3, lubelski i poznański – z 2. Był jeszcze podwójny układ Bielawa-Dzierżoniów. Pozostałe rdzenie składały się z jednej gminy.

Natomiast specyfikę wewnętrzną określono poprzez kryterium miejskości:

- 1: gminy miejskie (43), miejsko-wiejskie z miastem powyżej 10 tys. mieszkańców, kumulującym ponad 50% populacji gminy (37), miejsko-wiejskie z miastem poniżej 10 tys. mieszkańców i kumulującym ponad 75% populacji gminy (5) oraz wiejskie z siedzibą gminy powyżej 5 tys. mieszkańców, koncentrującej powyżej 75% populacji gminy (9) – łącznie 89 gmin;
- 2: pozostałe gminy miejsko-wiejskie i wiejskie (512).

Jeśli chodzi o delimitację zasięgów gmin podmiejskich, wykorzystano dwa źródła. W przypadku największych ośrodków miejskich posłużono się delimitacją miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw [Śleszyński 2013]. Natomiast w przypadku pozostałych miast wykorzystano delimitację wykonaną dla potrzeb programu ESPON 1.4.1 „Study on urban function” [ESPON 2007], a zamieszczoną w tzw. eksperckiej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju [Śleszyński, Korcelli 2011]. Obejmowała ona ośrodki o liczbie mieszkańców 20 tys. i więcej w rdzeniu. W pozostałych przypadkach strefę podmiejską wyznaczono jako gminę obwarzankową miasta (gminy miejsko-wiejskiej).

Od czasu wykonania obydwu wymienionych delimitacji w niektórych wyznaczonych w 2007 lub 2013 r. strefach zewnętrznych dochodziło do zmian administracyjnych. Po pierwsze, były to zmiany statusu gmin, najczęściej w postaci nadawania praw miejskich i powstawania gmin miejsko-wiejskich z wiejskich (Mielno, Opatówek, Otyń, Radłów, Rejowiec, Stepnica, Wojnicz), a wyjątkowo tworzenia gmin miejsko-wiejskich z miejskich (Pieszyce). Po drugie były to poważne nieraz zmiany terytorialne, dotyczące rozrostu miast: Rzeszowa (z 53,7 do 126,6 km², czyli ponad dwukrotnie), Opola (z 96,2 do 148,9 km², czyli o ponad połowę) i Zielonej Góry (prawie czterokrotny wzrost z 58,3 do 278,3 km²). W dwóch pierwszych przypadkach zmiany na tle powierzchni i potencjału całych stref podmiejskich miały nikłe znaczenie dla analiz.

W przypadku Zielonej Góry było to połączenie gminy miejskiej z wiejską, które spowodowało likwidację wyznaczonej w 2013 r. strefy podmiejskiej i tym samym strefa podmiejska tego miasta nie mogła być analizowana z powodu braku porównywalnych danych. Natomiast w innych miastach-rdzeniach wzrost nie był już tak duży i powyżej 5% wzrostu powierzchni w latach 2004-2019 nastąpiło w ośmiu miastach: Szczecinek (30,5%), Koszalin (18,2%), Ostrołęka (15,4%), Białystok (8,7%), Bartoszyce (7,2%), Szczytno (6,6%), Przemyśl (5,7%), Skierniewice (5,3%). W kilkudziesięciu rdzeniach powierzchnia miast nieznacznie zmniejszyła się, najwięcej w Chełmnie i Mławie (około 2%).

Ponieważ w delimitacji z 2007 r. rozróżniane były miasta i obszary wiejskie, konieczne były następujące przyporządkowania:

- miasta-rdzenie w gminach miejsko-wiejskich w MOF większych ośrodków zaliczono do stref zewnętrznych (Nowe Skalmierzyce w przypadku MOF Kalisza, Ujście w MOF Piły), a w przypadku gminy Czerwionka-Leszczyny miasto przynależące do rdzenia MOF Katowic przeniesiono do strefy zewnętrznej MOF Rybnika (tak jak było to już z obszarem wiejskim tej gminy).

- w gminie miejsko-wiejskiej Gostyń (woj. wielkopolskie) do rdzenia włączono obszar wiejski, a strefą podmiejską pozostała gmina Piaski. Podobnie zrobiono w gminie Nysa (Pakosławice), Prudnik (Lubrza), Wieluń (Czarnożyły).
- wyłączono z analiz 14 gmin miejsko-wiejskich, w których rdzeniem było miasto, strefą zewnętrzną obszar wiejski i nie posiadały one innych gmin w swoim MOF (Jarocin, Kluczbork, Końskie, Krotoszyn, Łęczna, Opoczno, Rawicz, Strzelce Opolskie, Śrem, Środa Wielkopolska, Świebodzin, Świecie, Września, Wyszaków). W większości z nich miasto liczyło powyżej 20 tys. mieszkańców.

Ponadto w delimitacji stref zewnętrznych rdzeni wojewódzkich z 2007 r. było 68 gmin, które nie znalazły się w delimitacji z 2013 r. Wśród nich było 6 gmin w układach obwarzankowych (Bochnia, Głowno, Oława, Oświęcim, Ozorków, Sochaczew). Oprócz tego rozdzielono układ bipolarny Tarnobrzeg-Sandomierz, wskutek czego powstał samodzielny zespół Tarnobrzega, a Sandomierz ze względu na brak gmin podmiejskich po lewej (zachodniej) stronie Wisły nie utrzymał się jako posiadający strefę podmiejską.

Spośród miast powyżej 20 tys. mieszkańców ze względu na trudności interpretacyjne (silne zazębienie się stref wpływów różnych miast) nie wyznaczono stref podmiejskich dla Chrzanowa i Olkusza (gminy miejsko-wiejskie) oraz Lublińca i Myszkowa.

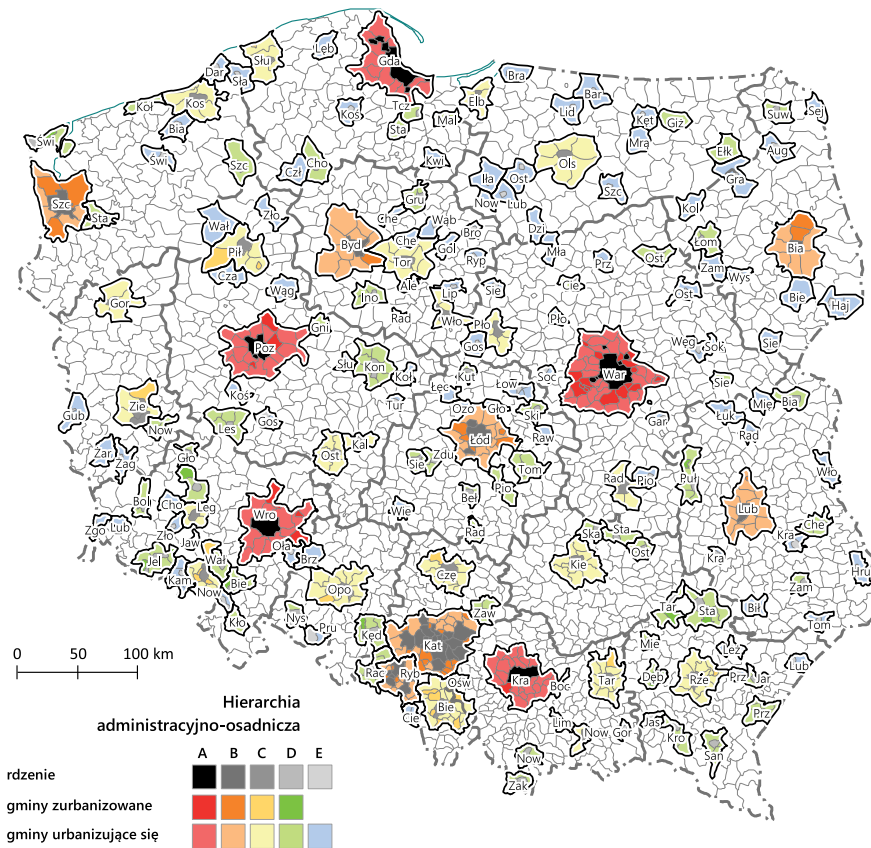
Wyniki delimitacji i klasyfikacji zestawiono w tab. 2.1 oraz na mapie na ryc. 2.1.

Tabela 2.1. Klasyfikacja stref podmiejskich, przyjęta w analizach

Oznaczenie*	Nazwa klasy	Liczba odrębnych stref	Liczba gmin				Powierzchnia (km ²)	Liczba mieszkańców (2019, tys.)
			ogółem	m	m-w	w		
A1	„wielka piątka” (metropolie ukształtowane)	5	25	13	–	12	1 629	772
A2			86	–	59	27	9 058	1 582
B1	ośrodki ponadregionalne (metropolie ukształtowane i kształtujące się)	7	29	16	5	8	2 355	536
B2			68	–	52	16	7 675	822
C1	ośrodki regionalne	22	21	9	3	9	1 588	388
C2			131	–	97	34	15 333	1 558
D1	ośrodki subregionalne	57	14	5	1	8	1 070	180
D2			122	–	93	29	16 502	1 261
E2	ośrodki lokalne	94	105	–	104	1	21 241	1 003
Razem		185	601	43	414	144	76 451	8 102
Polska = 100 (bez rdzeni)							24,4	21,1
Polska = 100 (z rdzeniami)							28,4	66,7

* cyfra 1 oznacza gminy zurbanizowane, cyfra 2 – urbanizujące się

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 2.1. Delimitacja i klasyfikacja gmin podmiejskich w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

2.2. Zarys procesów demograficzno-osadniczych

W tab. 2.2 zestawiono zmiany rejestrowanej liczby ludności w analizowanych 185 strefach podmiejskich miast. W latach 1988-2019 liczba mieszkańców wzrosła z 6,7 do 8,1 mln, a więc o 1,4 mln i ponad 20%. Faktyczne rozmiary tego wzrostu są z pewnością większe, bowiem pewna część osadników jest nierejestrowana. W badaniach w części dotyczącej strefy podmiejskiej Warszawy wykazano, że jest to nie mniej niż 11% [Śleszyński 2011], a prawdopodobnie bliższa jest wartość 20% [Bijak *et al.* 2007].

Na rozrost stref podmiejskich jeszcze wyraźniej wskazują dane o budownictwie mieszkaniowym. W latach 1996-2019 we wszystkich typach stref podmiejskich oddano do użytku 102,6 mln m² powierzchni użytkowej mieszkań (PUM) (tab. 2.3). Gdyby zakładać, że na jedną osobę przypada średnio 30 m² PUM, wówczas dotyczyłoby to

Tabela 2.2. Zmiany liczby ludności w latach 1989-2019 według typów stref podmiejskich

Typ strefy podmiejskiej	Liczba zameldowanych mieszkańców (tys.)				Zmiany w latach (%)		
	1988	2002	2011	2019	1988-2002	2002-2011	2011-2019
A - „wielka piątka”	1 586,9	1 803,7	2 098,1	2 354,0	13,7	16,3	12,2
B - ośrodki ponadregionalne	1 163,5	1 199,1	1 292,2	1 358,6	3,1	7,8	5,1
C - ośrodki regionalne	1 698,9	1 794,2	1 893,7	1 945,9	5,6	5,5	2,8
D - ośrodki subregionalne	1 304,4	1 336,9	1 408,0	1 440,5	2,5	5,3	2,3
E - ośrodki lokalne	947,2	948,4	989,9	1 002,7	0,1	4,4	1,3
Strefy podmiejskie ogółem	6 700,8	7 082,4	7 682,0	8 101,7	5,7	8,5	5,5
Udział w populacji kraju (%)	17,7	18,5	19,9	21,1	0,8	1,4	1,2

Źródło: na podstawie spisów powszechnych (1988, 2002, 2011) i Banku Danych Lokalnych GUS (2019).

3,4 mln osób. W praktyce jednak duża część nowych inwestycji dotyczyła osób już mieszkających w strefach podmiejskich, budujących nowy dom lub powiększających stary. Oznacza to, że niemal połowa istniejącej PUM w strefach podmiejskich została zbudowana po 1989 r. Co interesujące, 40-50% tych inwestycji dotyczyło stref podmiejskich tzw. „wielkiej piątki”.

W poszczególnych okresach tempo przyrostu PUM było zróżnicowane. W latach 1996-2002 łącznie oddano do użytku 19,7 mln m², w latach 2003-2010 – już 38,9 mln m² (czyli dwukrotnie więcej)³, a w latach 2011-2019 – 43,9 mln m². Od 2008 r. podaż PUM przekracza 5 mln m² rocznie, przy czym najwyższa wartość została osiągnięta w 2019 r. (6,2 mln m²). Był to trzeci z rzędu rok wzrostów, wynikający głównie z inwestycji w strefach podmiejskich „wielkiej piątki” (2016 – 2,1 mln m², 2019 – 2,8 mln m²).

Na ryc. 2.2 widać zmiany w strukturze efektów inwestycji mieszkaniowych we wszystkich typach stref. Warto zwrócić uwagę, że w całym okresie po 1995 r. dominującą pozycję zachowywały strefy podmiejskie „wielkiej piątki”, której udział rzadko spadał poniżej 40%. Generalnie, tendencja była rosnąca. Widać też, że poza zwyczajną ok. 2003 r., dość systematycznie spadało znaczenie stref podmiejskich położonych wokół miast regionalnych. W pozostałych typach fluktuacje były mniej wyraźne.

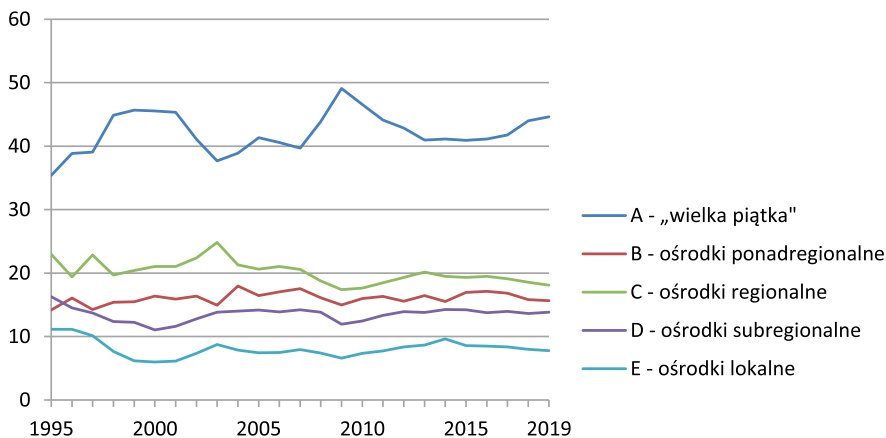
Rozwój ludnościowy stref podmiejskich po 1989 r. odbywał się głównie za sprawą wysokiego przyrostu migracyjnego. Przy tym na tle różnych obszarów kraju zauważalny jest szczególnie wysoki wzrost atrakcyjności migracyjnej stref podmiejskich. Udział w pracy migracyjnej w latach 1989-2009 wzrósł z poziomu 17 do 31%

³ Wpłynął na to szczególnie wysoki wynik z roku 2003 (6,6 mln m² PUM), który może być jednak zawyżony ze względu na zmiany w prawie budowlanym w lipcu 2003 r., wskutek czego wiele inwestycji rozpoczętych w poprzednich latach zostało przekwalifikowanych dzięki dopełnieniu formalności prawnych związanych z zakończeniem robót budowlanych [Wąsiewicz 2010]. Gdyby jednak nawet tę nadwyżkę rozłożyć na poprzednie lata, wzrost, jaki dokonał się od pierwszej połowy lat 90. ubiegłego wieku, jest i tak spektakularny.

Tabela 2.3. Nowa powierzchnia użytkowa mieszkań (PUM) oddana do użytku w latach 1996-2019 według typów stref podmiejskich

Typ strefy podmiejskiej	Ogółem (1996-2019)		Według okresów		
	tys. m ²	%	1996-2002	2003-2010	2011-2019
			tys. m ²		
A - „wielka piątka”	43 610	42,5	8 156	16 893	18 561
B - ośrodki ponadregionalne	16 577	16,2	3 059	6 391	7 126
C - ośrodki regionalne	20 316	19,8	4 416	7 480	8 419
D - ośrodki subregionalne	13 880	13,5	2 555	5 209	6 116
E - ośrodki lokalne	8 172	8,0	1 562	2 892	3 718
Strefy podmiejskie ogółem	102 554	100,0	19 749	38 865	43 940

Źródło: na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (2019).

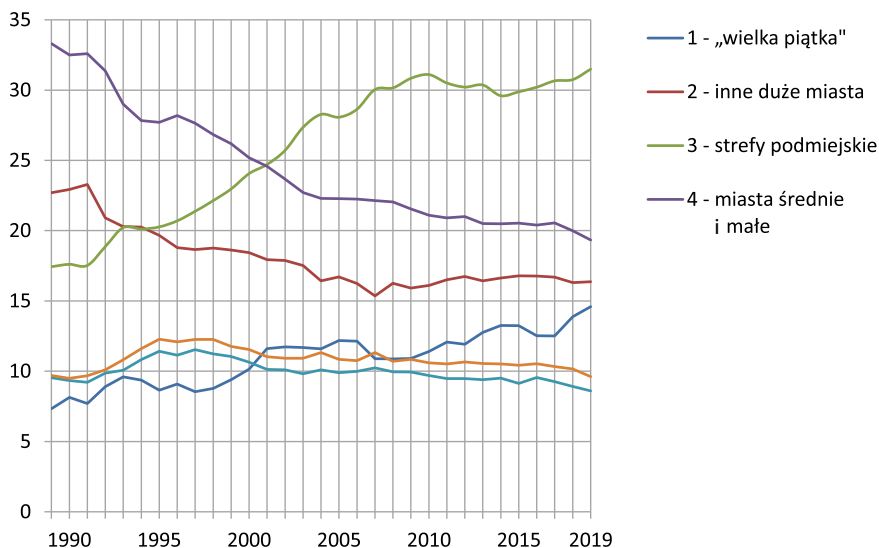


Ryc. 2.2. Struktura inwestycji mieszkaniowych (PUM) w latach 1995-2019 według typów stref podmiejskich

Źródło: na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

(ryc. 2.3). Odbywało się to kosztem zwłaszcza średnich i małych miast, których udział w analogicznym okresie spadł z 34 do 19%. Od około 2008 r. udział stref podmiejskich utrzymuje się na dość stabilnym poziomie ok. 30%, z tendencją zwyżkową od 2014 r.

W latach 1989-2019 zsumowany napływ do stref podmiejskich wyniósł 3532 tys. osób. Z tego do stref podmiejskich „wielkiej piątki” wyemigrowało 1175 tys. osób, do ośrodków ponadregionalnych – 609 tys., do ośrodków regionalnych – 755 tys., do ośrodków subregionalnych – 593 tys. i do ośrodków lokalnych – 402 tys. W tym czasie ze wszystkich analizowanych typów wymeldowało się 2603 tys. osób. Podane wartości świadczą o olbrzymiej skali ruchów migracyjnych w strefach podmiejskich polskich miast, zarówno w okresie tzw. transformacji społeczno-gospodarczej (po 1989 r.), jak też po wejściu Polski do Unii Europejskiej (po 2004 r.).



Ryc. 2.3. Zmiany wskaźnika atrakcyjności migracyjnej (MAI) dla różnych typów obszarów miejskich i wiejskich (gmin) w Polsce w latach 1989-2019. MAI obliczono jako saldo pracy migracyjnej, tj. liczbę przyjazdów i wyjazdów pomnożoną przez odległość przemieszczania się (zob. szczegółowe wyjaśnienia: Śleszyński 2020).

Źródło: na podstawie macierzy migracyjnych GUS.

Warto zwrócić uwagę, że w napływach do stref podmiejskich udział przemieszczeń świadczących o klasycznej suburbanizacji, czyli z rdzeni w kierunku zewnętrznym nie był dominujący, choć wyraźna była jego zwyżka. W 1989 r. udział napływów z rdzeni i innych obszarów kraju był mniej więcej podobny (ok. 38%, pozostała część stanowiły przemieszczenia wewnątrz stref podmiejskich). Do 2006 r. udział ten wzrósł do 66%, by w 2019 r. spaść do nieco ponad 63%. W tym samym czasie (1989-2019) w strukturze napływów spadł wyraźnie udział obszarów spoza aglomeracji (z 38 do nieco poniżej 20%). Natomiast przemieszczenia wewnętrzne były dość stabilne w całym okresie (15-25%).

Efektorem silnych zmian bezwzględnych w liczbie ludności jest ewolucja struktury wieku (tab. 2.4). Do około 2011 r. udział ludności w wieku poprodukcyjnym był relatywnie niski i we wszystkich typach stref, z wyjątkiem ośrodków lokalnych, nie przekraczał 15%. W latach 1988-2011 napływ migracyjny osób w wieku produkcyjnym mobilnym oraz ich dzieci stabilizował sytuację demograficzną zwłaszcza na tle kraju. W ostatniej dekadzie dochodzi jednak do wyraźnego starzenia się populacji i odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym zbliża się do symbolicznej cezurę 20% (wybitny demograf, prof. Edward Rosset uznawał tę wartość w środowisku lokalnym jako próg starości społecznej). Tempo starzenia się populacji jest najszybsze w strefach podmiejskich ośrodków ponadregionalnych, a niewiele mniej ustępują im strefy podmiejskie „wielkiej piątki” oraz ośrodków regionalnych i subregionalnych. Najwolniej ludności w wieku poprodukcyjnym przyrasta w strukturze populacji stref podmiejskich ośrodków lokalnych.

Tabela 2.4. Zmiany udziału ludności w wieku poprodukcyjnym w latach 1988-2019 według typów stref podmiejskich

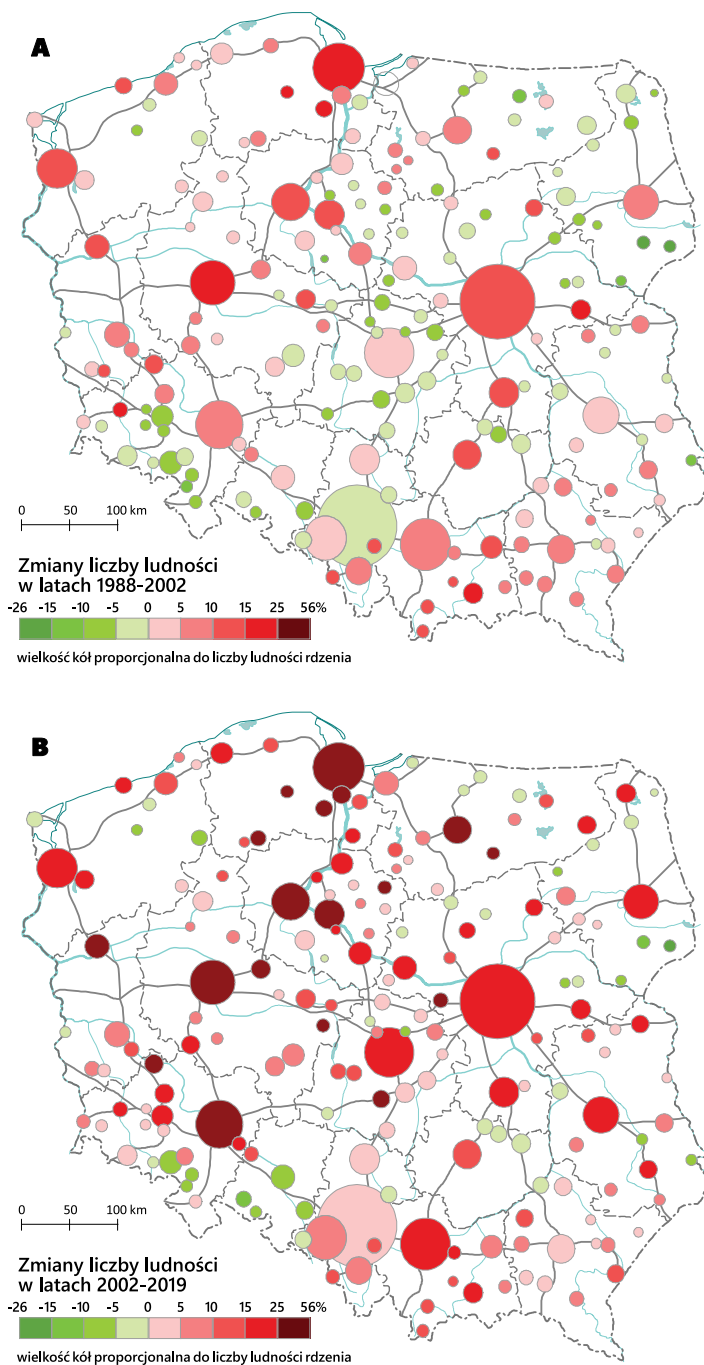
Typ strefy podmiejskiej	1988	2002	2011	2019
A - „wielka piątka”	14,5	13,6	14,5	18,1
B - ośrodki ponadregionalne	14,1	14,1	15,7	19,8
C - ośrodki regionalne	13,9	13,9	15,2	19,1
D - ośrodki subregionalne	15,0	14,4	15,2	19,1
E - ośrodki lokalne	16,3	15,1	15,0	18,0
Ogółem	14,6	14,1	15,1	18,8

Źródło: na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (2019).

Zróznicowania regionalne zmian w liczbie i strukturze ludności stref podmiejskich w dwóch okresach przedstawiono na ryc. 2.4 i 2.5. Jeśli chodzi o zmiany w bezwzględnej populacji, daje się zauważyć kilka prawidłowości. Po pierwsze, istnieje grupa stref podmiejskich miast, która powiększa swój stan liczebny w obydwu okresach w znaczny sposób. Są to największe aglomeracje, obecne stolice województw, ale także duża część średnich i małych ośrodków. Po drugie, prawidłowości są raczej regionalne, niż związane z wielkością ośrodków i nawiązują do położenia względem największych miast, choć nie wszędzie. Regres notują miasta w południowym przygranicznym z Czechami pasie Sudetów i Śląska, wszystkie w obecnym województwie łódzkim (poza Łodzią), na pograniczu Mazowsza i Podlasia (oraz na środkowym Podlasiu), a także na Mazurach i Suwalszczyźnie. Natomiast dodatni bilans dotyczy w zasadzie pozostałych obszarów, w tym niemal bez wyjątku byłej Galicji (województwa małopolskie i podkarpackie). Taki układ zdecydowanie wiązać należy ze słabym przyrostem naturalnym lub jego ubytkiem.

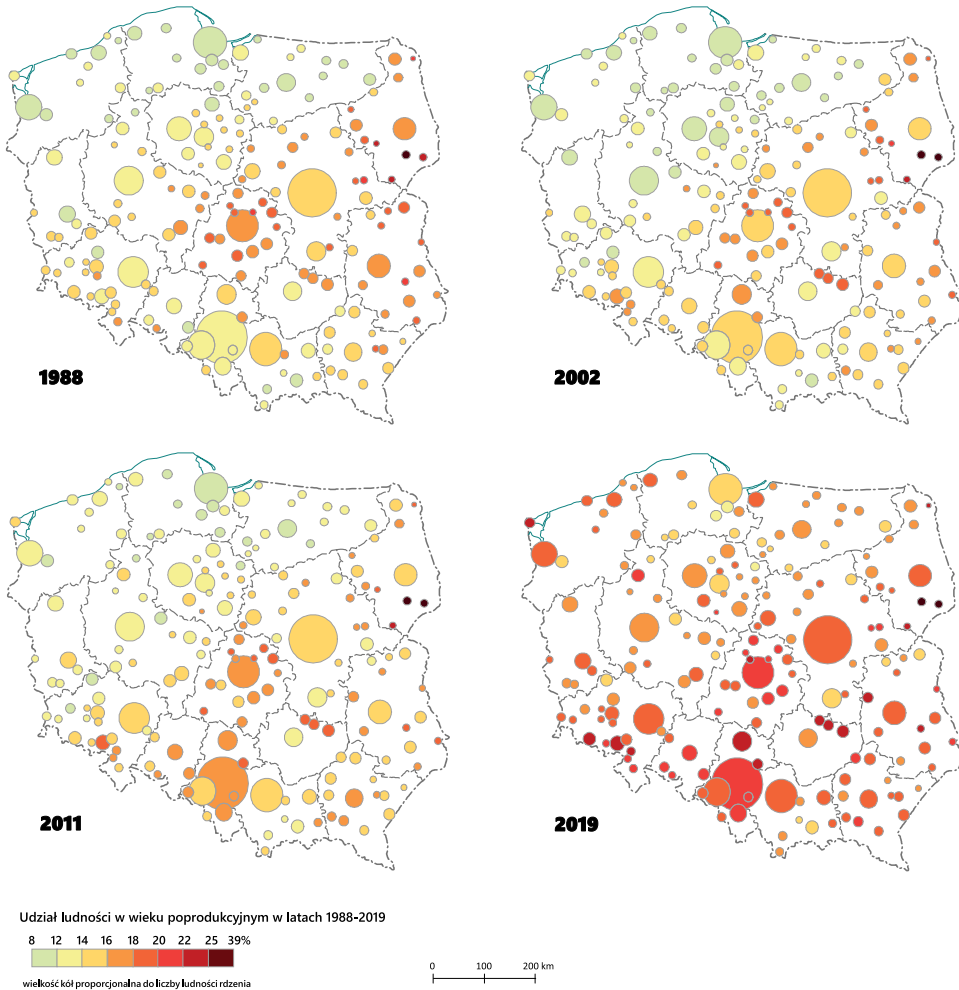
W drugim okresie (2004-2019) wzrastają już niemal wszystkie strefy podmiejskie. Niewątpliwie, nałożył się na to większy niż w poprzednim okresie przyrost naturalny, wynikający z echa wyżu demograficznego z lat 70. i 80. ubiegłego wieku. Jednak kluczowym czynnikiem jest wzrost napływów migracyjnych, identyfikowany przez wzrost zameldowań, jak też silny przyrost powierzchni mieszkaniowej. Szczególnie silnie wzrastały strefy podmiejskie na obszarze Pomorza Gdańskiego, Kujaw i Wielkopolski. Ubytek rzeczywisty odnotowano znów na Śląsku Dolnym i Opolskim, przy czym w przypadku Opola miało to charakter pozorny, związany z pomniejszeniem się strefy podmiejskiej wskutek inkorporacji do Opola dość dużego obszaru podmiejskich gmin w 2017 r. (włączonych zostało 12 sołectw liczących ponad 9 tys. mieszkańców).

Natomiast zmiany w strukturze wieku są odzwierciedleniem przede wszystkim uwarunkowań regionalnych, związanych jeszcze z przeszłością zaborową i przesunięciami granic po II wojnie światowej, a tym samym kolejnymi wyżami demograficznymi i ich echem. Przy czym ten wpływ historyczny stopniowo zacierza się. O ile jeszcze w 2002 r. względna młodość Ziemi Zachodnich i Północnych była wyraźna (poza Śląskiem Dolnym i Opolskim), to w 2019 r. doszło do zatarcia tych wpływów.



Ryc. 2.4. Zmiany liczby ludności w 185 strefach podmiejskich miast w latach 1989-2002 (A) i 2002-2019 (B)

Źródło: na podstawie spisów powszechnych (1988, 2002, 2011) i Banku Danych Lokalnych GUS (2019).



Ryc. 2.5. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w 185 strefach podmiejskich miast w latach 1988, 2002, 2011 i 2019

Źródło: na podstawie spisów powszechnych (1989, 2002, 2011) i Banku Danych Lokalnych GUS (2019).

Dla analizowanych 185 stref podmiejskich odchylenie standardowe udziałów procentowych ludności w wieku poprodukcyjnym w 1988 r. wyniosło 3,05%, podczas gdy w 2019 r. było to już tylko 2,12%, a więc o prawie połowę mniej. To geograficzne spłaszczenie struktury wieku jest jednym z najbardziej charakterystycznych procesów demograficznych we współczesnej Polsce, gdyż dotychczas występowały bardzo duże różnice w tym zakresie [Węclawowicz *et al.* 2006].

Jak wskazują dokładniejsze obliczenia, zależność pomiędzy przyrostem ludności w wieku poprodukcyjnym (y) w stosunku do przyrostu ludności ogółem (x) w latach 1988-2019 dla 185 stref podmiejskich wyraża się wzorem: $y = 1,197x - 0,022$ ($R^2 = 0,45$). Oznacza to szybsze tempo przyrostu ludności starszej o ok. 18%. Ten

związek przyczynowo-skutkowy jest charakterystyczny zwłaszcza w tych strefach podmiejskich, które w 2019 r. osiągnęły co najmniej 50 tys. mieszkańców ($y = 1,03x + 0,35$, $R^2 = 0,36$). Można prognozować, że postarzenie populacji stref podmiejskich przyspieszy w najbliższych dwóch dekadach.

2.3. Sytuacja planistyczna

2.3.1. Studia gminne

Spośród 601 gmin wchodzących w skład 185 stref podmiejskich, w 289 trwały prace aktualizacyjne nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Poniższa analiza odnosi się zatem do 312 gmin wchodzących w skład 126 stref podmiejskich (tab. 2.5). Przy tym prace aktualizacyjne były prowadzone mniej więcej w równym stopniu we wszystkich typach stref. Stan prac nad studiami gminnymi jest więc zadowalający. Największą zaletą dokumentów jest ich aktualność (w sensie dyskontowania zachodzących zmian w zagospodarowaniu). Cieszy fakt, że są one na tle innych obszarów kraju na bieżąco modyfikowane, szczególnie w miejscach najsilniej zurbanizowanych, gdzie tempo zmian sytuacji społeczno-gospodarczej i użytkowania ziemi jest najszybsze.

W badanych studiach gminnych wskazano do zmian przeznaczenia gruntów rolniczych na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) 100,4 tys. ha, czyli 2,8% powierzchni gmin. W przeliczeniu na jednego mieszkańca daje to aż 250 m². Najwięcej odrolnień przewidziano m.in. w strefach podmiejskich Trójmiasta, Sochaczewa, Łowicza, Dębicy – powyżej 10% powierzchni gmin (ryc. 2.6). Relatywnie mało (poniżej 1%) odnotowano m.in. wokół Białegostoku, Katowic, Poznania i Radomia.

W efekcie w dokumentach przewiduje się bardzo wysokie docelowe wskaźniki udziału zabudowy, głównie jednorodzinnej (tab. 2.6, ryc. 2.7). W gminach podmiejskich do końca 2019 r. dopuszczono ok. 760 tys. ha obszarów pod zabudowę mieszkaniową, czyli 21,4% ich powierzchni. W strefach „wielkiej piątki” było to aż 30,9%. Biorąc pod uwagę, że pewną część powierzchni (ok. 20-30%) zajmują lasy, teoretycznie możliwa jest zabudowa mieszkaniowa na ok. połowie pozostałych terenów.

Jeśli chodzi o strukturę terenów mieszkaniowych, aż 60,3% ich powierzchni generują tereny z dopuszczeniem zabudowy jednorodzinnej. Zabudowa zagrodowa dotyczy kolejnych 36,4%, a pozostałą część zajmują tereny zabudowy wielorodzinnej (3,3%). W zabudowie jednorodzinnej przewidziano aż 458,2 tys. ha (dane te dotyczą ok. połowy wszystkich gmin podmiejskich).

Na tym tle bardzo słabo prezentują się dane dotyczące przewidywanej funkcji usługowej. Średnio we wszystkich typach stref podmiejskich jest to zaledwie 3,1%, w tym najwięcej w „wielkiej piątce” (4,8%).

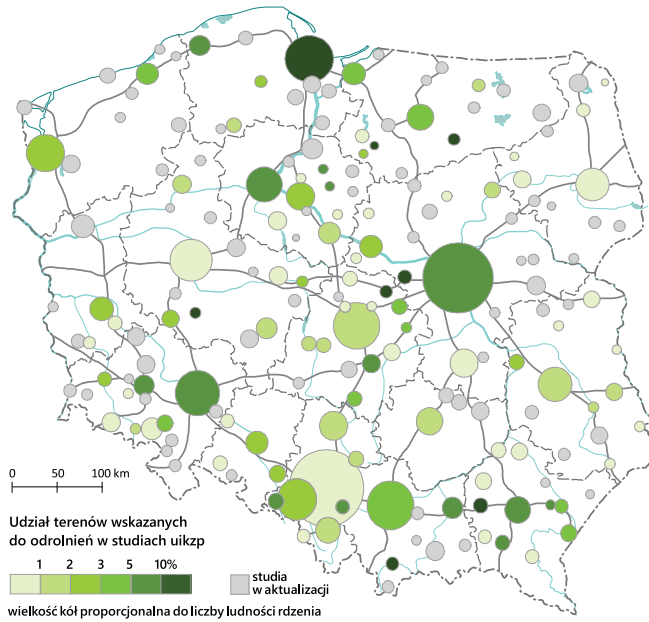
Tabela 2.5. Podstawowe dane o studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w typach stref podmiejskich w końcu 2019 r.

Typ strefy podmiejskiej	Badane gminy (bez aktualizowanego dokumentu)		Wskazane odrolnienia		Tereny przeznaczone pod funkcje			
	liczba	% pow. wszystkich gmin w strefach podmiejskich	tys. ha	% pow. gmin	mieszkaniowe		usługowe	
					tys. ha	%	tys. ha	%
A - „wielka piątka”	61	47,8	30,3	5,9	157,6	30,9	24,6	4,8
B - ośrodki ponadregionalne	54	50,4	10,2	2,0	103,7	20,5	21,9	4,3
C - ośrodki regionalne	72	42,2	16,9	2,4	168,7	23,6	29,1	4,1
D - ośrodki subregionalne	71	47,9	14,7	1,7	137,4	16,3	15,3	1,8
E - ośrodki lokalne	54	45,8	28,4	2,9	192,2	19,7	20,3	2,1
Ogółem	312	46,4	100,4	2,8	759,5	21,4	111,2	3,1

Źródło do tabel 2.5-2.20: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

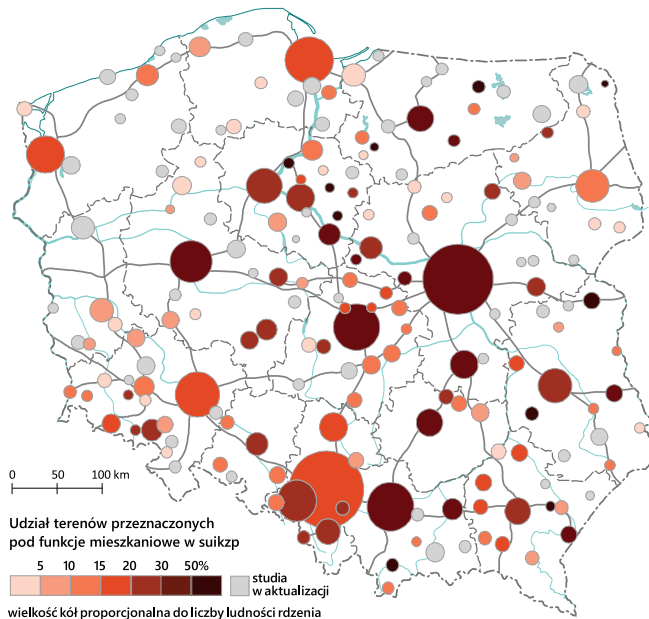
Tabela 2.6. Struktura terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w typach stref podmiejskich w końcu 2019 r.

Typ strefy podmiejskiej	Wielorodzinną		Jednorodzinna		Zagrodowa	
	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%
A - „wielka piątka”	8,2	5,2	124,1	78,8	25,2	16,0
B - ośrodki ponadregionalne	3,3	3,1	65,3	62,9	35,2	33,9
C - ośrodki regionalne	7,3	4,3	123,8	73,4	37,6	22,3
D - ośrodki subregionalne	2,7	2,0	67,8	49,4	66,8	48,6
E - ośrodki lokalne	3,3	1,7	77,2	40,1	111,7	58,1
Ogółem	24,8	3,3	458,2	60,3	276,5	36,4



Ryc. 2.6. Udział terenów w studiach gminnych wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (do tzw. odrolnień) w strefach podmiejskich w końcu 2019 r.

Źródło do ryc. 2.6-2.25: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).



Ryc. 2.7. Udział terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe w studiach gminnych w końcu 2019 r.

2.3.2. Obowiązujące plany miejscowe

Pokrycie i cechy planów miejscowych mają szczególne znaczenie na obszarach szybko urbanizujących się. Prawdłowo skonstruowane plany, o racjonalnej i przemysłanej strukturze przeznaczenia terenów pozwalają na prowadzenie polityki rozwoju i polityki lokalizacji inwestycji w zgodzie z interesem społecznym, poszanowaniem środowiska, a jednocześnie efektywnie pod względem ekonomicznym, co pozwala przyciągać inwestorów [Fogel 2012]. Jest to jednak założenie idealne, jeśli nie idylliczne i już na początku pierwszej dekady obecnego stulecia wiele samorządów zwracało uwagę, że źle skonstruowany plan miejscowy może być ograniczeniem dla rozwoju lokalnego i dlatego lepszym rozwiązaniem z punktu widzenia władz lokalnych jest planowanie „prowizoryczne” na podstawie decyzji administracyjnych.

Dlatego już na początku badań stanu zaawansowania planowania przestrzennego w gminach zauważano, że wprawdzie duże obszarowo plany miejscowe są pożądane [Śleszyński *et al.* 2007], ale tendencja do uchwalania małych dokumentów jest wyrazem większej elastyczności samorządów względem inwestorów [Bański 2008a]. Doprowadziło to jednak do absurdów, w których plany miejscowe są uchwalane dla pojedynczych działek [Izdebski *et al.* 2018], co w żadnym razie nie zapobiega chaosowi przestrzennemu, ale chaos ten jedynie wzmaga.

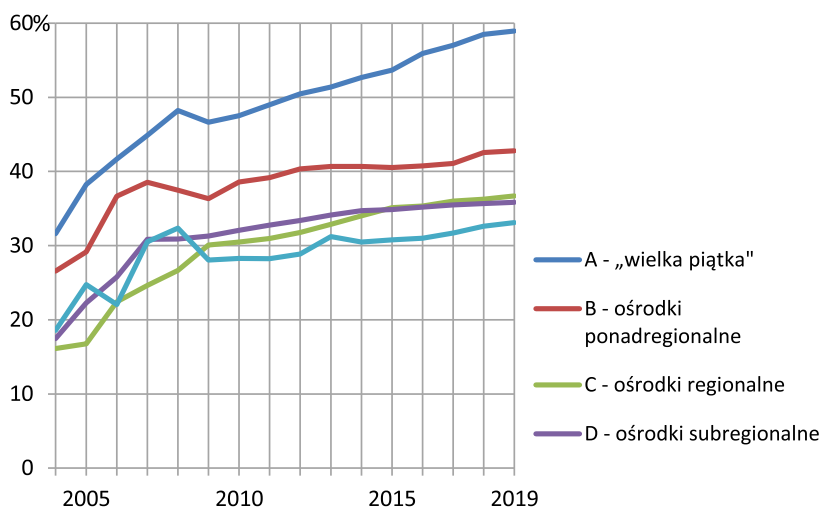
Na tym tle sytuacja planistyczna w strefach podmiejskich jest wypadkową opisanych wyżej różnych podejść do prowadzenia polityk przestrzennych. Część samorządów skorzystała z możliwości uchwalenia planów miejscowych dla dużych obszarów swych gmin, ale skutkowało to silną nadpodażą terenów inwestycyjnych, w tym zwłaszcza mieszkaniowych [Kowalewski *et al.* 2013]. W niektórych przypadkach, np. „słynnych” z tego powodu podwarszawskich gmin Lesznowola i Piaseczno, groziło to nawet bankrutem z powodu konieczności wykupu gruntów pod drogi publiczne [Kościński 2012]. Podobne problemy spotykano m.in. w Poznaniu [Mikuła 2014].

Z drugiej strony wiele samorządów zamiast uchylać plany, postanowiło prowadzić bardziej skoordynowaną politykę wydawania możliwie racjonalnych decyzji administracyjnych, tj. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. To również okazało się niesprzyjające dla kształtowania ładu przestrzennego, gdyż orzecznictwo wyraźnie sprzyjało indywidualnemu prawu własności i tym samym prawu do dość dowolnej lokalizacji inwestycji w obrębie działek [Kowalewski, Nowak 2018].

W końcu 2019 r. w badanych 185 strefach podmiejskich obowiązywało 20,7 tys. planów miejscowych (tab. 2.7). Tylko trzy gminy nie posiadały tych dokumentów (Nowe Warpno, Pionki, Skarżysko Kościelne, w tym w Pionkach trwały prace nad sporządzeniem dokumentu). Średnie pokrycie planistyczne w końcu 2019 r. osiągnęło 39,4%, przy czym najwyższy wskaźnik dotyczył „wielkiej piątki” (58,9%), a najniższy – ośrodków lokalnych (33,1%). Warto też zwrócić uwagę, że postęp w pracach planistycznych był największy w grupie „wielkiej piątki”. Od 2004 r. wskaźnik pokrycia planistycznego wzrósł tam aż o 27,3 punktu procentowego, czyli powierzchnia objęta obowiązującymi planami miejscowymi podwoiła się (ryc. 2.7).

Tabela 2.7. Zmiany w pokryciu planistycznym w latach 2004-2019 w typach stref podmiejskich z podziałem na gminy o różnym stopniu zurbanizowania

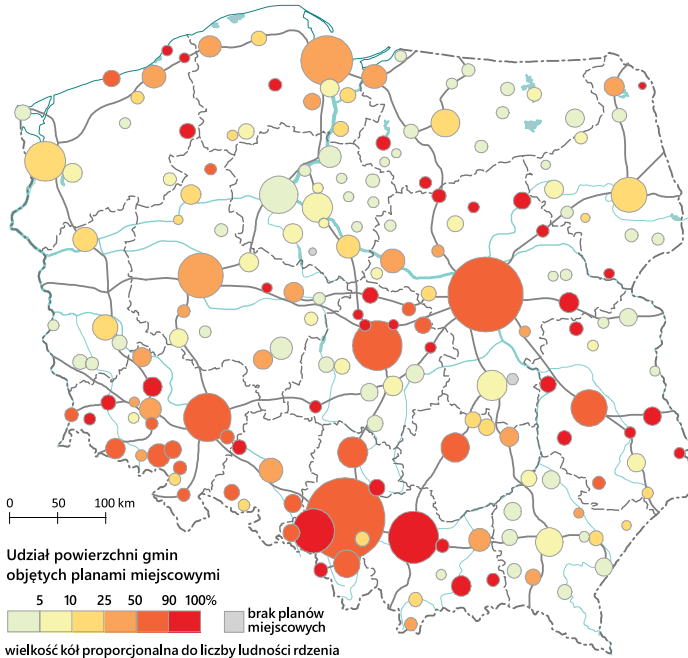
Typ strefy podmiejskiej	Liczba obowiązujących planów miejscowych	Powierzchnia obowiązujących planów miejscowych (tys. ha)	% powierzchni gmin	Przyrost od 2004 r. w pkt proc.
A - „wielka piątka”	7 328	630,0	58,9	27,3
B - ośrodki ponadregionalne	2 518	429,2	42,8	16,2
C - ośrodki regionalne	4 243	621,1	36,7	20,6
D - ośrodki subregionalne	4 151	629,8	35,8	18,4
E - ośrodki lokalne	2 442	703,2	33,1	14,5
Ogółem	20 682	3 013,2	39,4	18,8



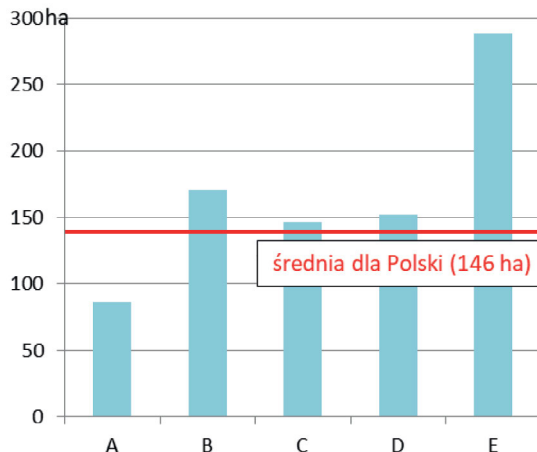
Ryc. 2.8. Zmiany pokrycia planistycznego w latach 2004-2019 według typów stref podmiejskich

Mapa pokrycia planistycznego (ryc. 2.9) pokazuje wyraźnie, że nie ma generalnych prawidłowości w polityce przestrzennej gmin w tym zakresie. Wprawdzie większe ośrodki mają na ogół wyższe odsetki powierzchni swych stref podmiejskich objętej planami miejscowymi (zwłaszcza Kraków i Rybnik, a następnie Warszawa, Łódź, Poznań i Wrocław), ale wśród innych miast wojewódzkich i regionalnych sytuacja jest bardzo różna. Poniżej 25% pokrycia planistycznego występuje m.in. w Białymstoku, Olsztynie, Szczecinie, poniżej 10% – w Rzeszowie i Radomiu, a poniżej 5% – w Bydgoszczy. Najsilniej zróżnicowana sytuacja występuje w mniejszych ośrodkach, w których gminy, często „obwarzankowe” mają całkowite pokrycie (Kościerzyna, Przasnysz, Gorlice) lub bardzo niskie (Augustów, Mrągowo, Sieradz).

Opisane wcześniej różnie formułowane i prowadzone polityki przestrzenne samorządów mają swoje odzwierciedlenie w planach miejscowych. W strefach podmiejskich „wielkiej piątki” przeciętna powierzchnia planu jest najniższa i wynosi 86 ha (ryc. 2.10). Następnie „pośrednie” wartości charakteryzują typy B-D (miasta ponadregionalne, regionalne i subregionalne). Największe pod względem powierzchni planów są strefy podmiejskie ośrodków lokalnych.



Ryc. 2.9. Pokrycie planistyczne w strefach podmiejskich końca 2019 r.



Ryc. 2.10. Przeciętna powierzchnia planu miejscowego w gminie według typów stref podmiejskich

W planach miejscowych do końca 2019 r. zmieniono przeznaczenie z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) 245,6 tys. ha gruntów (tab. 2.8). Stanowiło to aż 6,5% powierzchni gmin oraz 16,4% powierzchni planów miejscowych. Występowało silne zróżnicowanie podaży tych nowych gruntów inwestycyjnych, jednak najwięcej terenów w przeliczeniu do powierzchni gmin, planów i na 1 mieszkańca przekształcono w strefach podmiejskich „wielkiej piątki”. Wynikało to niewątpliwie z wysokiej atrakcyjności osiedleńczej, zarówno dla ludności napływowej z Warszawy, jak też z innych regionów kraju [Śleszyński 2020].

W strefach podmiejskich tempo odrolnień było już bardziej zróżnicowane (ryc. 2.11). Duże różnice występowały także między sąsiadującymi, pobliskimi miastami, np. Suwałkami i Augustowem, Jasłem i Krosnem czy Ostrołęką i Łomżą. Potwierdza to uwagi dotyczące zindywidualizowanej polityki przestrzennej samorządów.

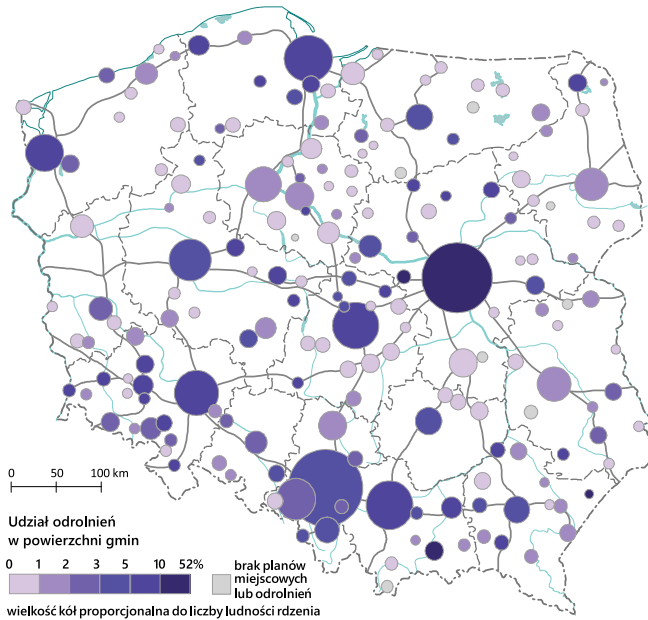
Pochodną odrolnień jest powierzchnia przewidywana w planach miejscowych pod funkcje mieszkaniowe (tab. 2.9, ryc. 2.12). Współczynnik korelacji dla wszystkich 185 stref podmiejskich między tymi dwoma zmiennymi wyniósł 0,471. W strefach

Tabela 2.8. Zmiany przeznaczenia gruntów z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) zrealizowane do końca 2019 r. według typów stref podmiejskich

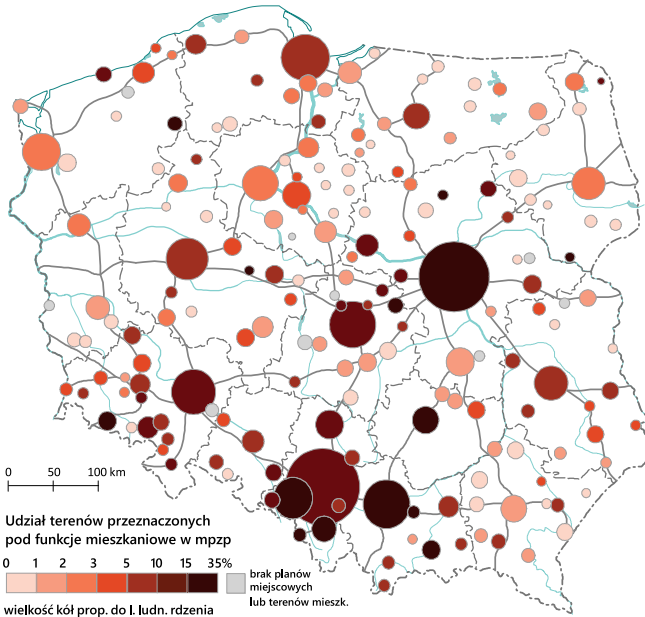
Typ strefy podmiejskiej	Odrolnienia			
	tys. ha	% pow. gmin	% pow. planów	na 1 mieszk. (m ²)
A - „wielka piątka”	83,0	7,8	13,2	353
B - ośrodki ponadregionalne	36,6	3,6	8,5	269
C - ośrodki regionalne	51,4	3,0	8,3	264
D - ośrodki subregionalne	41,1	2,3	6,5	286
E - ośrodki lokalne	33,5	1,6	4,8	334
Ogółem	245,6	3,2	8,2	303

Tabela 2.9. Tereny przewidziane pod funkcje mieszkaniowe w planach miejscowych w końcu 2019 r. według typów stref podmiejskich

Typ strefy podmiejskiej	Tereny przewidziane pod funkcje mieszkaniowe w planach miejscowych			
	tys. ha	% pow. gmin	% pow. planów	na 1 mieszk. (m ²)
A - „wielka piątka”	157,1	14,7	24,9	667
B - ośrodki ponadregionalne	70,2	7,0	16,4	517
C - ośrodki regionalne	118,8	7,0	19,1	610
D - ośrodki subregionalne	86,0	4,9	13,6	597
E - ośrodki lokalne	61,7	2,9	8,8	616
Ogółem	493,8	6,5	16,4	610



Ryc. 2.11. Udział terenów w powierzchni gmin, dla których w planach miejscowych zmieniono przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) do końca 2019 r.



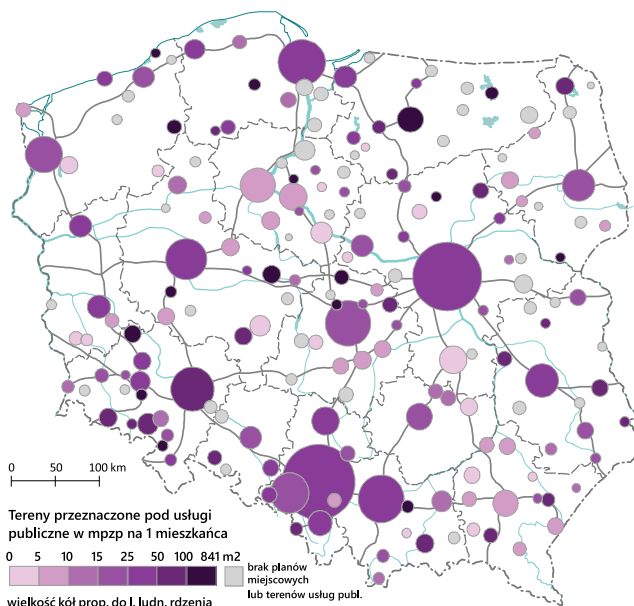
Ryc. 2.12. Udział terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe w planach miejscowych w strefach podmiejskich w końcu 2019 r.

podmiejskich udział terenów mieszkaniowych osiągnął 14,7% powierzchni gmin, 24,9% planów miejscowych, a w przeliczeniu na 1 mieszkańca było to 667 m². Z kolei w ośrodkach lokalnych było to analogicznie tylko 6,5%, 16,4% oraz 610 m². Ostatni wskaźnik jest mniej zależny od rangi ośrodka rdzeniowego, we wszystkich typach stref podmiejskich wahał się w granicach 517-667 m².

Łącznie w istniejących planach miejscowych w 185 strefach podmiejskich stwierdzono 493,8 tys. ha terenów mieszkaniowych. Około 80% z nich dotyczyło zabudowy jednorodzinnej. Są to zarówno istniejące tereny osadnicze, już zabudowane i uzbrojone, jak też nowe, pochodzące z odrolnień. Tak wysoka podaż gruntów jest zdecydowanie zbyt duża w stosunku do realnych potrzeb, wynikających m.in. z napływu migracyjnego.

Ważną pozycję w bilansie terenów powinny zajmować funkcje usług publicznych. Wynika to z potrzeb zapewnienia obsługi komunikacyjnej, usługowej itp. Z analizowanych danych wynika, że we wszystkich strefach w planach miejscowych pod te funkcje przewidziano 27,4 tys. ha. W stosunku do terenów mieszkaniowych jest to zaledwie 5,6%, w tym wokół ośrodków „wielkiej piątki” – 5,8%.

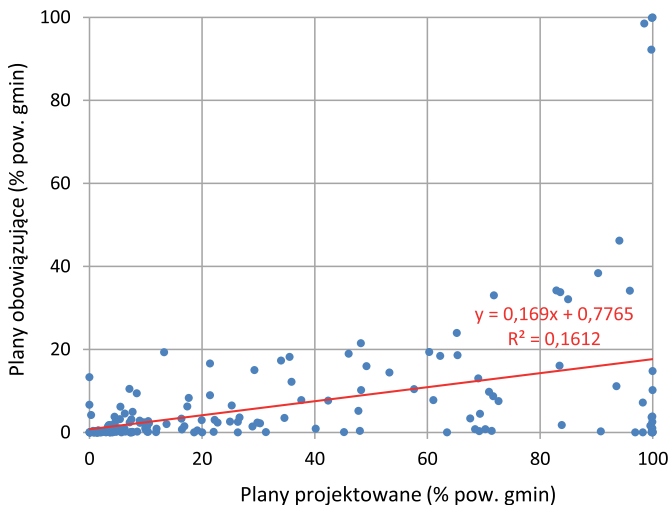
Poszczególne samorządy prowadzą bardzo różną politykę w tym zakresie (ryc. 2.13). Są strefy podmiejskie, w których na 1 mieszkańca przypada powyżej 100 m² na osobę (Olsztyn, Giżycko, Głogów), a są i takie, w których jest to poniżej 5 m² na osobę (Ostrowiec Świętokrzyski, Radom, Włocławek). Są wreszcie gminy, w których pomimo przeznaczenia terenów mieszkaniowych nie przewidziano miejsc dla funkcji publicznych (Ełk, Grudziądz, Siedlce). Generalnie, politykę przestrzenną gmin w strefach podmiejskich w tym zakresie, z nielicznymi wyjątkami, należy ocenić negatywnie.



Ryc. 2.13. Tereny przeznaczone pod funkcje usług publicznych w planach miejscowych w strefach podmiejskich na 1 mieszkańca w końcu 2019 r.

Chociaż w skali całego kraju terenów objętych planami miejscowymi przybywa relatywnie wolno (w tempie 0,4 procenta powierzchni Polski rocznie), sytuacja w strefach podmiejskich jest nieco bardziej dynamiczna (w ostatnich pięciu latach średnio 0,6% rocznie). Są to zmiany zdecydowanie zbyt powolne, aby realnie wpływać na poprawę ładu przestrzennego. Zresztą jak wspomniano, narzędzie mpzp wcale nie musi sprzyjać tej poprawie, a jak wskazuje wiele indywidualnych przykładów z gmin, może stać się czynnikiem sprzyjającym rozpraszaniu zabudowy.

Na tym tle trzeba odnotować, że w 2019 r. na 678,5 tys. ha powierzchni gmin w 185 strefach podmiejskich trwały prace związane z przygotowaniem planów miejscowych. Stanowiło to prawie 9% powierzchni stref podmiejskich, ale część z tych terenów dotyczyła przede wszystkim obowiązujących planów miejscowych (Bielsko-Biała, Cieszyn, Kołobrzeg, Kraków, Siedlce), nawet w całości (Hrubieszów). W pewnej części stref podmiejskich plany projektowane wyraźnie korelowały z wysokim odsetkiem planów obowiązujących (np. Gdańsk, Katowice, Jelenia Góra, Legnica, Lublin, Nowy Targ, Warszawa). Porównanie w tym zakresie obrazuje ryc. 2.13. Z analizy wynika, że jest tylko słaba korelacja pomiędzy planami obowiązującymi a projektowanymi. Kolejny raz wniosek jest taki, że polityka przestrzenna gmin jest bardzo zindywidualizowana.



Ryc. 2.14. Zależność pomiędzy pokryciem planistycznym a planami projektowanymi w strefach podmiejskich w końcu 2019 r.

Poważnym obciążeniem dla budżetów gmin są koszty sporządzania planów, które w przeliczeniu na 1 ha dokumentu sięgają w strefach podmiejskich nawet kilkanaście tys. zł, a tylko w gminach słabiej zurbanizowanych spadają (nie zawsze) poniżej 1-2 tys. zł. Problemem jest relatywnie długi czas sporządzania planów, w ok. jednej trzeciej przypadków dłuższy, niż 3 lata. Odsetek ten niestety od kilku lat wzrasta i jest wysoki zwłaszcza w gminach silnie zurbanizowanych.

2.3.3. Decyzje o warunkach zabudowy

Łącznie od 2003 r. w Polsce wydano już ponad 2,3 mln decyzji o warunkach zabudowy (wz), z tego tylko ok. 5% były decyzjami odmownymi. Na 185 analizowanych stref podmiejskich przypadło 772 tys. tych decyzji, czyli 1/3. Z tego 184 tys. dotyczyło stref „wielkiej piątki”, kolejne 114 tys. – ośrodków ponadregionalnych, 203 tys. – ośrodków regionalnych, 151 tys. – ośrodków subregionalnych oraz 120 tys. – ośrodków lokalnych (tab. 2.9). W przeliczeniu na populację najwięcej decyzji wz wydano wokół ośrodków lokalnych, gdzie pokrycie planistyczne jest często bardzo niskie (11,9 na 100 mieszkańców), ale niewiele ustępują im ośrodki regionalne i subregionalne (10,4-10,5 na 100 mieszkańców).

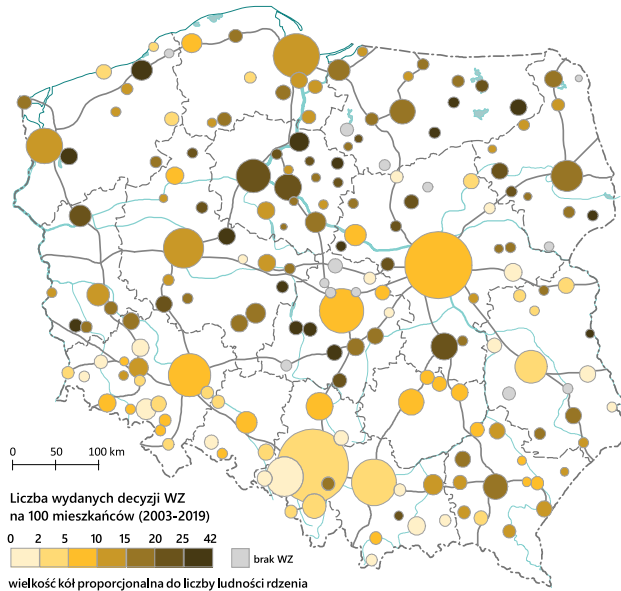
Natomiast gęstość wydawania decyzji wz była największa w strefach podmiejskich „wielkiej piątki” – 42 na 1 km². W pozostałych kategoriach liczba decyzji na jednostkę powierzchni była dwukrotnie (ośrodki ponadregionalne i regionalne) lub nawet trzy-, czterokrotnie mniejsza (ośrodki subregionalne i lokalne). Takie prawidłowości wynikają z różnic w gęstości zaludnienia i generalnie użytkowania terenu.

W przypadku decyzji o warunkach zabudowy obszary je obejmujące z natury są małe i często dotyczą pojedynczych działek. Można jednak zauważyć, że w niektórych przypadkach decyzje wz dotyczą lokalizacji obejmujących duże obszary, prawdopodobnie inwestycji deweloperskich.

Problem dużej intensywności wydawania decyzji wz jest bardzo wyraźny w tych regionach, w których pokrycie planistyczne jest szczególnie niskie i proces inwestycyjny opiera się głównie lub niemal wyłącznie na decyzjach wz. Takim województwem jest np. kujawsko-pomorskie, w którym w efekcie opisywanego problemu w większości stref podmiejskich na 100 mieszkańców wydano średnio powyżej 20 decyzji wz (ryc. 2.15). Dotyczy to jednak także wielu innych stref podmiejskich, rozproszonych w całym kraju (łódzkie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie).

Tabela 2.10. Decyzje o warunkach zabudowy wydane dla różnych typów stref podmiejskich w Polsce w latach 2003-2019

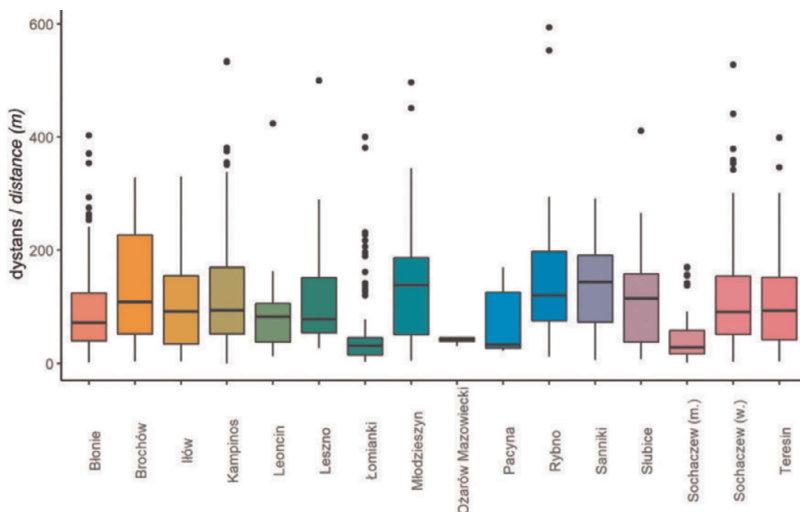
Typ strefy podmiejskiej	Liczba decyzji wz (2003-2019)		
	ogółem (tys.)	na 100 mieszk.	na 1 km ²
A – „wielka piątka”	184,4	7,8	42,0
B – ośrodki ponadregionalne	114,5	8,4	19,9
C – ośrodki regionalne	202,9	10,4	18,9
D – ośrodki subregionalne	150,6	10,5	13,4
E – ośrodki lokalne	119,7	11,9	8,4
Ogółem	772,1	9,5	16,7



Ryc. 2.15. Liczba decyzji wz w przeliczeniu na 100 mieszkańców wydanych w strefach podmiejskich do końca 2019 r.

Na wybranych przykładach ze strefy podmiejskiej Warszawy stwierdzono poważny problem lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji wz z dala od istniejącej zabudowy [Śleszyński *et al.* 2018]. Przedmiotem tego opracowania była analiza dokumentów planowania przestrzennego ze szczególnym uwzględnieniem problemów rozpraszania zabudowy, chłonności demograficznej oraz lokalizacji zabudowy na obszarach pokrytych i niepokrytych planami miejscowymi. Badaniami objęto 21 gmin położonych na zachód od Warszawy. Na podstawie usług WFS (Web Feature Service) lub bezpośrednio z urzędów gmin zebrano wektorowe dane o granicach i strukturze przeznaczenia terenów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planach miejscowych oraz o współrzędnych geograficznych lokalizacji i rodzaju decyzji o warunkach zabudowy. Stwierdzono dużą nadpodaż gruntów budowlanych skutkującą rozpraszaniem zabudowy i jej niedopasowaniem m.in. do istniejącego zainwestowania, w tym do sieci usług podstawowych. Prowadzi to do znacznie wyższych kosztów obsługi publicznej [Heffner, Gibas 2017; Kowalewski *et al.* 2018].

Na ryc. 2.15 pokazano rozkład odległości pomiędzy lokalizacją decyzji o warunkach zabudowy a najbliższym budynkiem. Z analizy wynika, że decyzje wz są wydawane częściej dla obszarów już wcześniej zabudowanych. Średnia odległość na ogół nie przekraczała 100-150 m, a w ponad połowie gmin była niższa niż 100 m. Zidentyfikowano jednak dość wyraźną grupę decyzji dotyczących terenów w odległości kilkuset metrów. W skrajnych przypadkach było to nawet 500-600 m. Problem ten dotyczył zarówno gmin o relatywnie wysokim pokryciu planami miejscowymi (Leszno, Leoncin), jak też gmin, w których plany miejscowe obowiązywały na dużej ich powierzchni (Młodzieszyn, Rybno).



Ryc. 2.16. Odległość między lokalizacją decyzji o warunkach zabudowy a najbliższym budynkiem w gminach zachodniej części strefy podmiejskiej Warszawy.

Źródło: [Śleszyński *et al.* 2018].

W prezentowanym badaniu zajmowano się także odległościami pomiędzy lokalizacją wydanych wz a usługami publicznymi. Jedynie w przypadku gminy miejskiej Sochaczew odległość pomiędzy lokalizacją decyzji wz była akceptowalna z punktu widzenia pieszego (do 1 km) w przypadku wszystkich trzech (szkoła podstawowa, placówka ochrony zdrowia, apteka). W skrajnym przypadkach odległość ta przekraczała 3-5 km, przy czym dotyczyło to w równym stopniu gmin o bardzo niskim, jak i względnie wysokim poziomie pokrycia planami miejscowymi. Stwierdza się zatem, że w przypadku tak prowadzonej polityki przestrzennej mieszkańcy odczuwają negatywne konsekwencje w wyniku ograniczonej dostępności do podstawowych usług publicznych, w tym konieczności regularnego korzystania z indywidualnego transportu samochodowego.

2.4. Chłonność demograficzna

Prezentowane w poprzednich podrozdziałach analizy dotyczące odrolnień i przeznaczenia terenów pod określone funkcje należy uzupełnić o szacunek chłonności demograficznej. Jest to wskaźnik pozwalający ocenić, czy bilans terenów w gminie jest prawidłowy z punktu widzenia równoważenia podaży względem popytu na przestrzeń. Wykorzystując badania Marsza [1972], dotyczące pojemności i chłonności turystycznej zaproponowano [Śleszyński *et al.* 2018] następujące definicje chłonności i pojemności demograficznej:

- *chłonność demograficzna* – maksymalna liczba ludności, jaka może zamieszkać na danym obszarze na stałe w warunkach życia odpowiadającym aktualnym, uznawanym standardom cywilizacyjnym i mieszkaniowym;
- *pojemność demograficzna* – maksymalna liczba ludności, jaka może na danym obszarze być obsłużona istniejącą infrastrukturą.

Chłonność demograficzną obliczono przez zsumowanie powierzchni terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe w planach miejscowych. Są trzy rodzaje tych terenów: zabudowa wielorodzinna, jednorodzinna i zagrodowa. Oprócz tego występują funkcje mieszane (np. mieszkaniowo-usługowe), którymi się szczegółowo nie zajmowano (wychodzono z założenia, że gminy w swych sprawozdaniach już to uwzględniły, odpowiednio rozszacowując tereny o różnych funkcjach)⁴. Przyjęto następujące wartości liczby osób, które mogą zamieszkać na terenach o funkcjach zabudowy mieszkaniowej: wielorodzinnej – 130 osób/ha, jednorodzinnej – 25 osób/ha, zagrodowej – 10 osób/ha. Należy podkreślić, że są to wartości bardzo ostrożne w sensie możliwego zagęszczenia liczby mieszkańców.

Wyniki szacunku zestawiono w tab. 2.10. Łączną chłonność demograficzną w planach miejscowych oszacowano na 17,0 mln osób. Największa część (5,5 mln osób, czyli 32%) przypadła na strefy podmiejskie „wielkiej piątki”. Na strefy podmiejskie ośrodków ponadregionalnych przypadło 2,4 mln (14%), regionalnych – 4,0 mln (23%), subregionalnych – 3,1 mln (18%) oraz lokalnych – 2,1 mln (12%). Wyniki te nawiązują do innego szacunku [Kowalewski *et al.* 2018], w którym chłonność dla stref podmiejskich w Polsce obliczono na ok. 18 mln osób, chociaż w obydwu analizach zakres gmin i metodologia były odmienne.

Jeśli oszacowane dane odnieść do aktualnie zameldowanej liczby ludności, niemal we wszystkich typach stref podmiejskich mamy do czynienia z co najmniej dwukrotnością chłonności demograficznej w stosunku do populacji. Najbardziej przeszacowane są strefy podmiejskie „wielkiej piątki” (krotność = 2,33). Jednak bardziej szczegółowe analizy odniesione do indywidualnych stref podmiejskich ujawniają jeszcze większe zróżnicowania (ryc. 2.17). Problem przeszacowania terenów inwestycyjnych dotyczy w największym stopniu małych ośrodków. Dane w tab. 2.11 tego nie pokazują, gdyż uśredniają się ze strefami podmiejskimi, w których pokrycie planistyczne jest niskie.

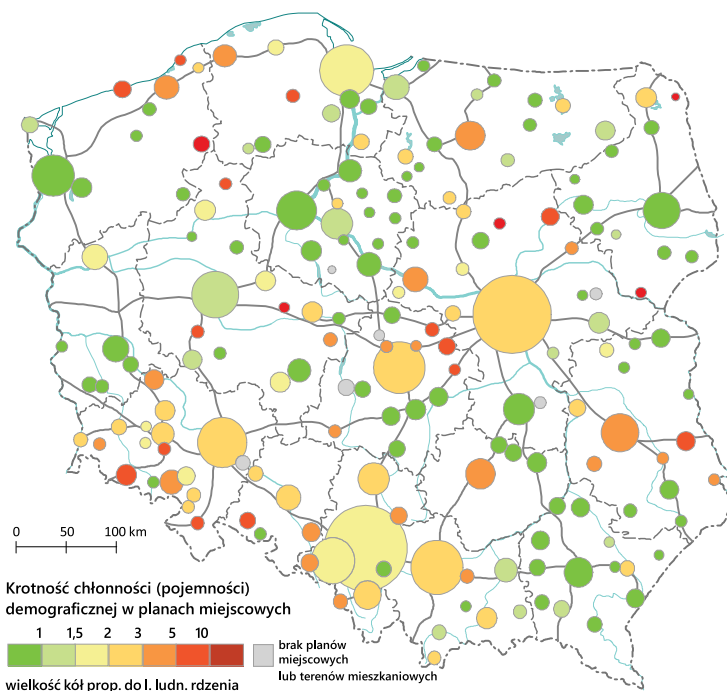
Aby lepiej zobrazować ten problem, porównano krotność chłonności demograficznej z pokryciem planistycznym. Odcięto dane niepewne, tj. np. brak wskazań terenów mieszkaniowych w gminach z pełnym pokryciem planistycznym (ryc. 2.18). Analiza korelacji wyraźnie potwierdza trend wzrostu krotności chłonności demograficznej wraz z rosnącym pokryciem planistycznym. Co jednak najbardziej negatywne, wysoką krotność chłonności obserwuje się przede wszystkim w gminach urbanizujących się (o aktualnie mniejszej gęstości zaludnienia).

W sumie oznacza to silne niebezpieczeństwo rozpraszania zabudowy w tych samorządach. Najgorsza sytuacja (pokrycie planistyczne powyżej 50%, co najmniej 5-krotność chłonności demograficznej) występuje w 18 strefach podmiejskich miast:

⁴ Zobacz objaśnienia do formularza GUS [<http://form.stat.gov.pl/formularze/2019/passive/PZP-1.pdf>].

Tabela 2.11. Chłonność demograficzna w typach stref podmiejskich w Polsce w końcu 2019 r. na podstawie struktury terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe w planach miejscowych

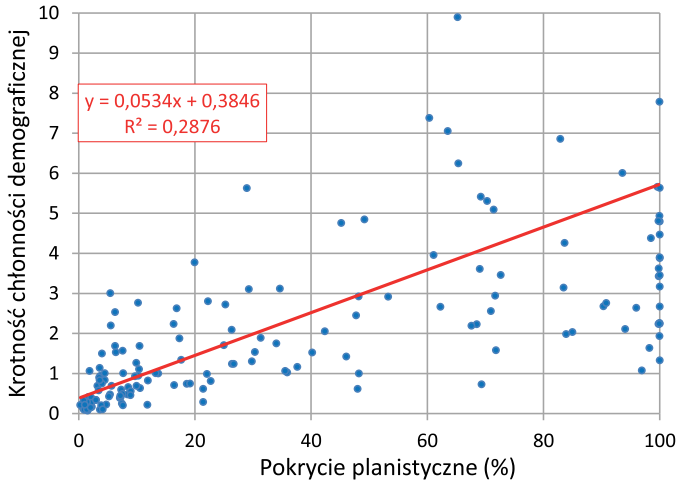
Typ strefy podmiejskiej	Chłonność demograficzna	
	ogółem (tys. osób)	krotność (iloraz chłonności ogółem przez zameldowaną liczbę mieszkańców)
A - „wielka piątka”	5 490	2,33
B - ośrodki ponadregionalne	2 379	1,75
C - ośrodki regionalne	3 976	2,04
D - ośrodki subregionalne	3 056	2,12
E - ośrodki lokalne	2 066	2,06
Ogółem	16 967	2,09



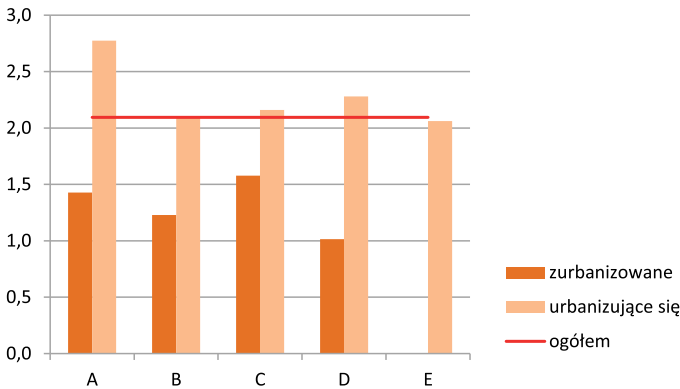
Ryc. 2.17. Krotność chłonności demograficznej w strefach podmiejskich według planów miejscowych w końcu 2019 r.

Chełm, Darłowo, Jawor, Jelenia Góra, Kłodzko, Kołobrzeg, Kościerzyna, Łowicz, Nysa, Ostrołęka, Przasnysz, Rawa Mazowiecka, Sejny, Siemiatycze, Skierniewice, Słupca, Szczecinek i Złotów. Są to miasta średnie i małe.

Warto w tym kontekście podkreślić, że dotychczas problem rozlewania się zabudowy i tym samym pogarszania się efektywności osadniczej był formułowany niemal



Ryc. 2.18. Porównanie (analiza korelacji liniowej) krotności chłonności demograficznej z pokryciem planistycznym w strefach podmiejskich w końcu 2019 r.



Ryc. 2.19. Krotność chłonności demograficznej w strefach podmiejskich według planów miejscowych w końcu 2019 r. w podziale na gminy zurbanizowane i urbanizujące się

wyłącznie do stref podmiejskich większych ośrodków, zwłaszcza metropolitalnych. Tymczasem okazuje się, że prawo planistyczne i polityka przestrzenna w niemiernie negatywnym stopniu dotyczy także mniejszych miejscowości. Dlatego zasadne byłoby zbadanie tego problemu w bardziej szczegółowej skali, umożliwiającej porównanie bilansów terenów w zależności od odległości od rdzeni miejskich.

Na zakończenie tej części opracowania zestawiono podstawowe informacje o stanie zaawansowania prac planistycznych w strefach podmiejskich największych ośrodków (typy A, B i C; tab. 2.12). Daje to możliwość bardziej szczegółowego zapoznania się z problematyką planowania przestrzennego na tych obszarach, jak też – wobec braku tak zagregowanych danych, możliwości przeprowadzenia innych analiz przez innych autorów.

Tabela 2.12. Podstawowe informacje o strefach podmiejskich ośrodków „wielkiej piątki”, ponadregionalnych i regionalnych (typy A, B, C) w zakresie obowiązujących planów miejscowych, chłonności demograficznej i decyzji lokalizacyjnych (wz) według stanu na koniec 2019 r.

Nazwa kategorii lub głównego miastodrzenia strefy podmiejskiej	Powierzchnia (tys. ha)	Liczba mieszkańców (tys.)	Gęstość zaludnienia (osoby na km ²)	Udział w powierzchni			Chłonność demograficzna (tys. osób)	Liczba wydanych decyzji o wz na 100 miesz. (2003-2019)
				pokrycie planistyczne	odrolnienia	tereny mieszkaniowe		
A - „wielka piątka” (razem)	1 068,7	2 354	220	58,9	7,8	14,7	5 490	7,8
Gdańsk	152,0	249	164	34,0	8,1	8,8	435	13,1
Kraków	166,4	450	270	90,3	8,0	21,2	1 203	3,0
Poznań	222,4	390	176	35,9	4,8	5,4	401	12,5
Warszawa	323,3	974	301	62,3	10,3	23,4	2 595	6,8
Wrocław	204,6	291	142	71,7	6,4	10,2	856	8,1
B - ośrodki ponadregionalne (razem)	1 003,0	1 359	135	42,8	3,6	7,0	2 379	8,4
Białystok	149,8	102	68	13,7	1,9	2,3	101	19,3
Bydgoszcz	189,3	154	81	4,5	1,9	2,2	128	22,6
Katowice	162,3	400	246	71,8	4,0	12,5	632	3,7
Lublin	135,2	160	118	83,5	1,3	7,5	503	3,6
Łódź	145,9	200	137	53,3	7,1	12,5	583	8,8
Rybnik	56,7	185	326	98,3	2,5	18,5	303	0,5
Szczecin	163,7	158	97	22,7	6,2	2,0	128	13,2
C - ośrodki regionalne (razem)	1 692,1	1 946	115	36,7	3,0	7,0	3 976	10,4
Bielsko-Biała	133,3	433	325	85,0	3,5	21,3	881	2,9
Częstochowa	85,7	120	140	70,9	1,2	11,0	305	5,6
Elbląg	49,6	18	35	29,8	0,8	1,4	23	16,1

Nazwa kategorii lub głównego miastarodzienia strefy podmiejskiej	Powierzchnia (tys. ha)	Liczba mieszkańców (tys.)	Gęstość zaludnienia (osoby na km ²)	Udział w powierzchni			Chłoność demograficzna (tys. osób)	Liczba wydanych decyzji o wz na 100 mieszk. (2003-2019)
				pokrycie planistyczne	odrołnienia	tereny mieszkaniowe		
Gorzów Wlkp.	68,4	34	50	17,4	0,7	2,7	64	23,2
Kalisz	23,0	26	115	1,7	1,3	1,2	11	17,8
Kielce	100,3	122	122	69,0	4,4	16,0	442	8,5
Koszalin	89,3	49	55	34,6	1,5	3,4	153	34,0
Legnica	33,2	22	67	48,2	6,9	6,8	65	12,6
Nowy Sącz	21,3	53	247	90,8	10,6	21,9	145	1,5
Olsztyn	136,3	63	47	19,9	3,2	5,8	239	19,6
Opole	123,3	104	84	47,8	2,8	5,6	254	5,4
Ostrów Wlkp.	64,2	58	90	30,3	3,9	4,5	89	15,1
Piła	114,6	74	64	25,0	1,0	2,5	126	7,9
Płock	57,2	40	70	45,2	4,8	10,7	192	9,0
Radom	54,7	68	124	7,1	0,8	1,5	26	21,4
Rzeszów	103,3	189	182	7,4	3,3	1,5	47	16,9
Słupsk	73,3	55	75	29,3	7,6	7,1	170	9,8
Tarnów	91,5	160	175	37,6	6,1	6,4	186	11,1
Toruń	101,5	86	85	7,7	1,8	3,1	87	23,9
Wałbrzych	60,5	104	172	61,1	2,9	11,3	412	1,8
Wrocław	39,2	21	52	10,3	0,2	1,8	19	19,7
Zielona Góra	68,6	47	69	11,9	2,0	2,0	39	10,7
D - ośrodki subregionalne (razem)	1 757,2	1 440	82	35,8	2,3	4,9	3 056	10,5
E - ośrodki lokalne (razem)	2 124,1	1 003	47	33,1	1,6	2,9	2 066	11,9
Ogółem	7 645,1	8 102	106	39,4	3,2	6,5	16 967	9,5

2.5. Skutki finansowe obowiązujących planów miejscowych

2.5.1. Wprowadzenie

Zgodnie z istniejącymi przepisami, do obowiązującego planu miejscowego konieczne jest opracowanie jego skutków finansowych [Świetlik 2004; Bajerowski 2008; Łukomska 2020]. Zawartość oraz wskazania do metodologii opracowania takiej prognozy określa *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Między innymi zapisano tam, że prognoza wpływu ustaleń planu miejscowego powinna uwzględniać kwestię wpływu na dochody własne i wydatki gminy.

Chociaż omawiane prognozy są wykonywane według różnej metodologii i są często nieporównywalne [Hełdak *et al.* 2011], generalnie stanowią bardzo wartościowe źródło informacji o skutkach planowania przestrzennego [Kańduła, Kotlińska 2007]. W skali ogólnokrajowej były już przedmiotem analiz [Śleszyński 2015a; Śleszyński, Sudra 2016]. Było to możliwe dzięki corocznemu badaniu resortu odpowiedzialnego za gospodarkę przestrzenną (w 2019 r. było to Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) oraz GUS. Badania te są prowadzone począwszy od stanu na 2012 r. Wyniki ankiety GUS wskazują konsekwentnie na ujemne saldo gospodarki przestrzennej.

2.5.2. Skutki prognozowane

Według danych zebranych z 501 gmin podmiejskich (na łączną liczbę 601), prognozowane dochody wyniosły 19,4 mld zł, wydatki – 28,6 mld zł, a zatem saldo było ujemne w wysokości -9,2 mld zł (tab. 2.13). W podziale na typy stref podmiejskich najczęściej kumulowała „wielka piątka” (9,1 mld zł dochodów, 14,2 mld wydatków, -5,1 mld zł ujemnego salda). Oznacza to ponadprzeciętną koncentrację w tej grupie, zwłaszcza po stronie ujemnego salda (55% salda ogółem we wszystkich strefach podmiejskich). Natomiast w relacji do wydatków najmniej zrównoważone saldo wystąpiło w strefach podmiejskich ośrodków lokalnych (43%), następnie „wielkiej piątki” (36%). W strefach podmiejskich ośrodków ponadregionalnych i subregionalnych było to po 20%.

W strukturze dochodów ujawnia się największe znaczenie prognozowanego wzrostu podatku od nieruchomości (39%) i opłaty planistycznej (33%) (tab. 2.14). Podatek od czynności cywilno-prawnych stanowi tylko 5%. Kategoria „inne prognozowane dochody” ma udział w wysokości 24%. Przy tym nie wykryto znaczenia miejsca w zajmowanej hierarchii osadniczej, gdyż wartości procentowe udziałów poszczególnych kategorii dochodów są bardzo zróżnicowane.

Tabela 2.13. Prognozowane skutki uchwalenia planów miejscowych
 w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r.

Typ strefy podmiejskiej	Dochody	Wydatki	Saldo
	mln zł		
A - „wielka piątka”	9 154	14 239	-5 085
B - ośrodki ponadregionalne	3 402	4 262	-860
C - ośrodki regionalne	3 500	5 320	-1 819
D - ośrodki subregionalne	2 129	2 678	-549
E - ośrodki lokalne	1 178	2 080	-902
Ogółem	19 363	28 578	-9 214

Podobnie nie wykryto prawidłowości w prognozowanych wydatkach (tab. 2.15). Około 60% z nich dotyczy budowy dróg gminnych wraz z wykupem gruntów. W przypadku podatku od czynności cywilno-prawnych warto zwrócić uwagę, że o ile w strefach podmiejskich w typach B-E jest to 5-9% wszystkich wydatków, to warto zwrócić uwagę, że w ‘wielkiej piątce’ (typ A) było to ponad 22%. Wynikać to może z jednej strony z wysokich cen gruntów, a z drugiej ze szczególnie dużej ilości nowych, nieuzbrojonych terenów przeznaczanych pod inwestycje. Potwierdza to dodatkowa analiza na ryc. 2.20, na której zestawiono ilości odrolnianych gruntów i prognozowane wydatki. Korelacja jest relatywnie silna ($R^2=0,813$). Z analizy regresji wynika, że każdy 1 ha odrolnionych w planach miejscowych gruntów generuje przeciętnie 116,4 tys. zł wydatków (w strefie podmiejskiej Warszawy jest to nawet 240,6 tys. zł).

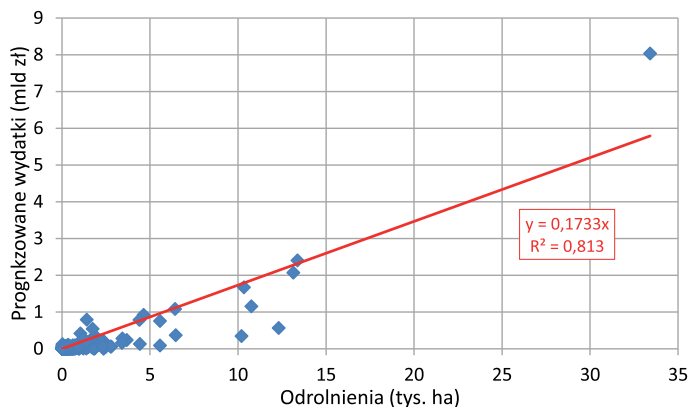
Dokładniejsza analiza kartograficzna ujawnia, że problem sald prognozowanych skutków uchwalenia planów miejscowych jest jeszcze bardziej skomplikowany

Tabela 2.14. Prognozowane dochody wskutek uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r.

Typ strefy podmiejskiej	Ogółem (mln zł)	W tym (%)			
		opłata planistyczna	wzrost podatku od nieruchomości	podatek od czynności cywilno-prawnych	inne
A - „wielka piątka”	9 154	35,6	38,3	5,8	20,3
B - ośrodki ponadregionalne	3 402	30,1	45,5	2,5	21,9
C - ośrodki regionalne	3 500	29,1	31,8	2,7	36,4
D - ośrodki subregionalne	2 129	33,1	34,6	8,4	23,9
E - ośrodki lokalne	1 178	25,0	50,4	1,0	23,6
Ogółem	19 363	32,5	38,7	4,7	24,1

Tabela 2.15. Prognozowane wydatki wskutek uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r.

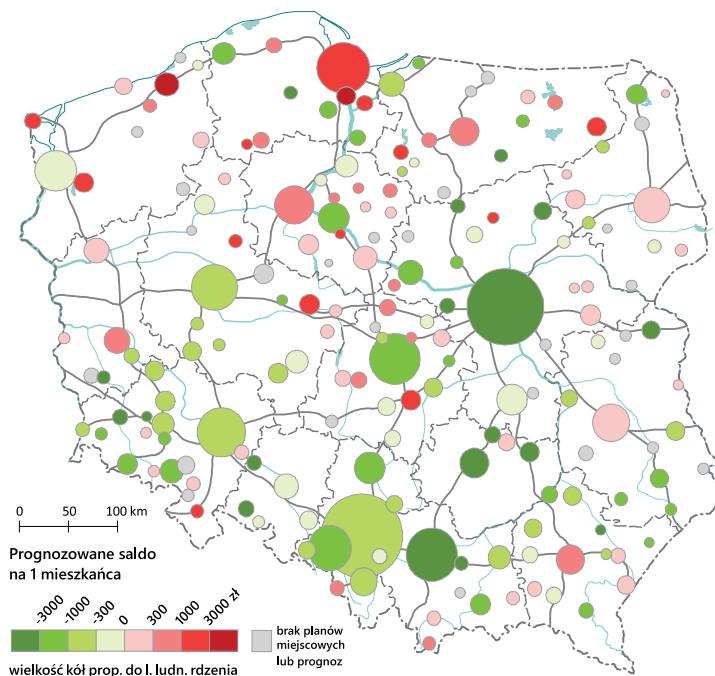
Typ strefy podmiejskiej	Ogółem (mln zł)	W tym (%)			
		wykup dróg pod drogi gminne	budowa dróg gminnych	budowa innej infrastruktury technicznej	inne
A - „wielka piątka”	14 239	22,7	44,7	29,1	3,5
B - ośrodki ponadregionalne	4 262	8,3	57,2	32,3	2,2
C - ośrodki regionalne	5 320	8,5	44,3	43,4	3,9
D - ośrodki subregionalne	2 678	8,4	41,6	46,9	3,1
E - ośrodki lokalne	2 080	5,6	39,0	50,9	4,5
Ogółem	28 578	15,3	45,8	35,5	3,4



Ryc. 2.20. Zależność pomiędzy odrobnieniami w planach miejscowych a prognozowanymi wydatkami, głównie na rozwój infrastruktury (wykup gruntów, budowa dróg i innych obiektów i urządzeń)

(ryc. 2.21). W każdym z typów stref podmiejskich występują salda ujemne i dodatnie, w dodatku o bardzo dużych wartościach liczbowych. Z jednej strony jest to niewątpliwie kwestia różnic metodologicznych. Z drugiej jednak wskazuje na olbrzymie różnice w podejściu do gospodarki przestrzennej i generalnie polityki rozwoju. Bez odwołania się i rozpoznania lokalnych mechanizmów i decyzji finansowych w tym zakresie, nie jest możliwe zrozumienie, dlaczego np. w aglomeracji krakowskiej saldo jest silnie ujemne, a w trójmiejskiej – dodatnie. Podobne zasadnicze różnice są widoczne pomiędzy często pobliskimi ośrodkami.

Dane zestawione na ryc. 2.21 uzmysławiają też, jak wciąż niewiele wiadomo o czynnikach i mechanizmach warunkujących sukces lub porażkę w zarządzaniu zasobami nieruchomości i generalnie kształtowaniu lokalnego rozwoju przez samorządy. W takich bowiem kategoriach należy oceniać prognozowany wynik finansowy wskutek uchwalania planów miejscowych.



Ryc. 2.21. Prognozowane salda dochodów i wydatków wskutek uchwalenia planów miejscowych w 185 strefach podmiejskich w końcu 2019 r.

2.5.3. Skutki zrealizowane

Według danych zebranych z 476 gmin podmiejskich (na łączną liczbę 601), zrealizowane dochody wyniosły 6,0 mld zł, wydatki – 8,6 mld zł, a zatem saldo było ujemne w wysokości -2,6 mld zł (tab. 2.16). W podziale na typy stref podmiejskich najwięcej kumulowała „wielka piątka” (2,6 mld zł dochodów, 4,1 mld wydatków, -1,5 mld zł ujemnego salda). Oznacza to nieco większą niż w przypadku prognoz ponadprzeciętną koncentrację w tej grupie, zwłaszcza po stronie ujemnego salda (56% salda ogółem we wszystkich strefach podmiejskich). Natomiast w relacji do wydatków najmniej zrównoważone saldo wystąpiło, podobnie jak w przypadku prognoz, w strefach podmiejskich ośrodków lokalnych, tylko że relacja ta była znacznie większa (59%), następnie „wielkiej piątki” (36% – tak samo). Z kolei w strefach podmiejskich ośrodków ponadregionalnych i subregionalnych było to po 29% (więcej). Warto odnotować, że zrealizowane saldo było dodatnie w strefach podmiejskich najmniejszych ośrodków (45 mln zł).

W strukturze dochodów ujawnia się największe znaczenie prognozowanego wzrostu podatku od nieruchomości (65%) (tab. 2.17). Podatek od czynności cywilno-prawnych stanowi 15%. Kategoria „inne prognozowane dochody” ma udział w wysokości 13% (o połowę mniej). Zwraca uwagę bardzo niskie wykorzystanie

Tabela 2.16. Zrealizowane skutki uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r.

Typ strefy podmiejskiej	Dochody	Wydatki	Saldo
	mln zł		
A - „wielka piątka”	2 609	4 085	-1 477
B - ośrodki ponadregionalne	1 004	1 412	-408
C - ośrodki regionalne	1 069	1 500	-430
D - ośrodki subregionalne	1 023	978	45
E - ośrodki lokalne	264	641	-377
Ogółem	5 969	8 616	-2 647

narzędzia opłaty planistycznej (8%), które w strukturze zrealizowanych dochodów stanowi prawie pięciokrotnie mniej, niż zaplanowano (36%). Tak samo jak w przypadku prognoz, nie wykryto znaczenia miejsca w zajmowanej hierarchii osadniczej, gdyż wartości procentowe udziałów poszczególnych kategorii dochodów są bardzo zróżnicowane. Podobnie nie wykryto prawidłowości w prognozowanych wydatkach (tab. 2.18). Około 85% z nich (prognoza – 60%) dotyczy budowy dróg gminnych wraz z wykupem gruntów. Oznacza to, że drogi są priorytetem względem innej infrastruktury technicznej.

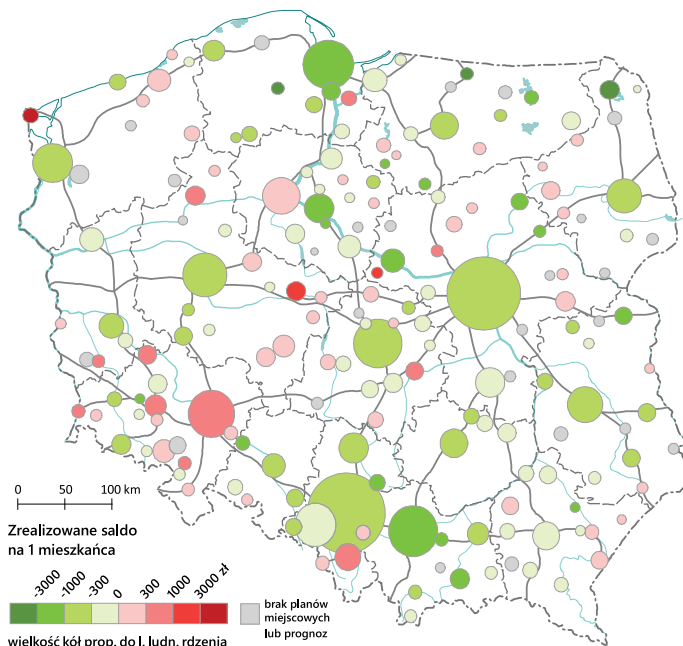
Tabela 2.17. Zrealizowane dochody wskutek uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r.

Typ strefy podmiejskiej	Ogółem (mln zł)	W tym (%)			
		opłata planistyczna	wzrost podatku od nieruchomości	podatek od czynności cywilnoprawnych	inne
A – „wielka piątka”	2 609	7,6	69,3	17,2	5,9
B – ośrodki ponadregionalne	1 004	6,1	51,2	23,1	19,6
C – ośrodki regionalne	1 069	10,3	57,0	11,4	21,3
D – ośrodki subregionalne	1 023	3,8	76,4	5,2	14,6
E – ośrodki lokalne	264	6,1	60,8	7,1	26,0
Ogółem	5 969	7,1	64,9	14,6	13,3

Tabela 2.18. Zrealizowane wydatki wskutek uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r.

Typ strefy podmiejskiej	Ogółem (mln zł)	W tym (%)			
		wykup dróg pod drogi gminne	budowa dróg gminnych	budowa innej infrastruktury technicznej	inne
A - „wielka piątka”	4 085	9,7	41,2	40,9	8,2
B - ośrodki ponadregionalne	1 412	12,8	40,9	44,9	1,4
C - ośrodki regionalne	1 500	5,1	43,9	47,1	4,0
D - ośrodki subregionalne	978	3,9	38,9	41,8	15,4
E - ośrodki lokalne	641	1,7	43,5	45,7	9,1
Ogółem	8 616	8,1	41,5	43,1	7,2

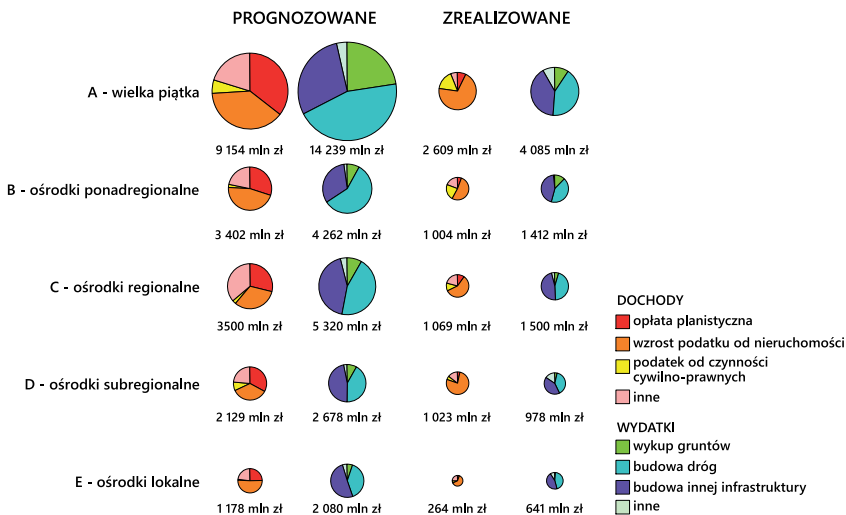
Podobnie jak w przypadku prognoz, dokładniejsza analiza kartograficzna ujawnia silne zróżnicowanie sald prognozowanych skutków uchwalenia planów miejscowych (ryc. 2.22). W każdym z typów stref podmiejskich występują salda ujemne i dodatnie o bardzo dużych wahanich zakresów liczbowych. W niektórych przypadkach zreali-



Ryc. 2.22. Zrealizowane salda dochodów i wydatków wskutek uchwalenia planów miejscowych w 185 strefach podmiejskich w końcu 2019 r.

zowane saldo przekracza minus 3 tys. zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca (Bartoszyce, Kościerzyna, Suwałki). Z kolei wynik w wysokości więcej niż plus 3 tys. zł na 1 mieszkańca udało się uzyskać w Świnoujściu. Warto zwrócić uwagę na globalne kwoty – w przypadku Suwałk jest to minus 29,2 mln zł, a w przypadku Świnoujścia – plus 67,8 mln zł. To niebagatelne kwoty, które w poważnym stopniu wpływają na sytuację budżetową samorządów, o czym mowa dalej.

Porównanie prognozowanych i zrealizowanych dochodów i wydatków wskutek uchwalenia planów miejscowych przedstawiono na ryc. 2.23. Dane zestawiono według typów stref podmiejskich oraz struktury rodzajowej po stronie wpływów i kosztów. Widać wyraźnie wysokie niezrównoważenie we wszystkich typach, ale jak już parokrotnie wspomniano, do oceny każdej strefy podmiejskiej, a nawet znajdującej się w jej obrębie gminy należy podchodzić indywidualnie. W każdym razie analizy ujawniają olbrzymie zróżnicowania i ponowić należy wniosek o dokładniejsze rozpoznanie czynników wpływających na tak różniące się salda dochodów i wydatków w gospodarce przestrzennej samorządów.



Ryc. 2.23. Struktura rodzajowa prognozowanych i zrealizowanych dochodów i wydatków w związku z uchwaleniem planów miejscowych w strefach podmiejskich 185 miast Polski. Stan na koniec 2019 r.

2.5.4. Wpływ na budżety samorządów

Wielomiliardowe sumy skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych silnie bezpośrednio i pośrednio (np. poprzez wpływy podatkowe) wpływają na budżety gmin, co zwłaszcza w tym drugim przypadku zostało już nieźle zdiagnozowane dla niektórych większych aglomeracji [Jeziarska-Thoele, Kozłowski 2008; Smutek 2012; Hołuj, Lityński 2016; Lityński 2017], jak też indywidualnie dla m.in. Wrocławia

[Cegielski 2003], Lublina [Wesołowska, Polski 2006; Łukomska, Neneman 2019], Krakowa [Jeżak 2011], oraz Poznania [Zydroń, Szczepański 2013], ale także mniejszych wiejskich gmin (Heldak 2004). W tab. 2.19 i 2.20 zestawiono prognozowane oraz zrealizowane dochody i wydatki w stosunku do budżetów własnych gmin. Natomiast na ryc. 2.24 i 2.25 przedstawiono wyniki obliczeń stosunku analogicznych sald do budżetów własnych gmin we wszystkich 185 badanych strefach podmiejskich.

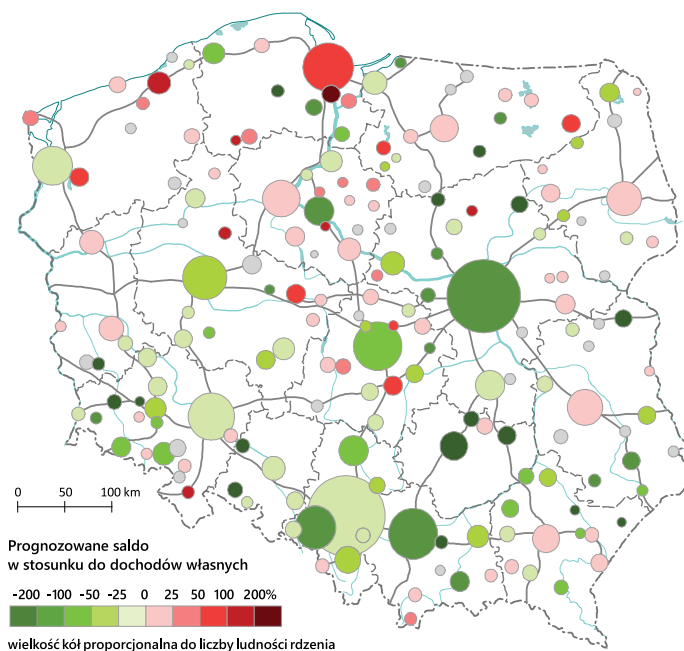
Tabela 2.19. Relacje prognozowanych w 2019 r. dochodów, wydatków i sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do budżetów własnych gmin według typów stref podmiejskich oraz na 1 mieszkańca

Typ strefy podmiejskiej	Jako % dochodów własnych			na 1 mieszkańca (zł)
	dochody	wydatki	saldo	
A – „wielka piątka”	130,8	-203,5	-72,7	-2 160
B – ośrodki ponadregionalne	100,2	-125,5	-25,3	-633
C – ośrodki regionalne	86,1	-130,8	-44,7	-935
D – ośrodki subregionalne	73,4	-92,3	-18,9	-381
E – ośrodki lokalne	69,7	-123,0	-53,3	-899
Ogółem	101,6	-150,0	-48,4	-1 137

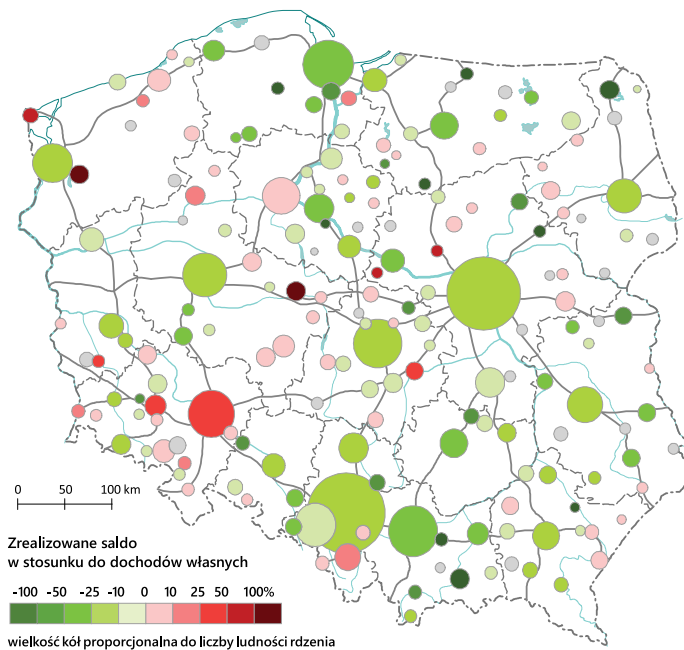
Tabela 2.20. Relacje zrealizowanych do 2019 r. dochodów, wydatków i sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do budżetów własnych gmin według typów stref podmiejskich oraz na 1 mieszkańca

Typ strefy podmiejskiej	Jako % dochodów własnych			na 1 mieszkańca (zł)
	dochody	wydatki	saldo	
A - „wielka piątka”	37,3	58,4	-21,1	-627
B - ośrodki ponadregionalne	29,6	41,6	-12,0	-300
C - ośrodki regionalne	26,3	36,9	-10,6	-221
D - ośrodki subregionalne	35,3	33,7	1,6	31
E - ośrodki lokalne	15,6	37,9	-22,3	-376
Ogółem	31,3	45,2	-13,9	-327

W przypadku skutków prognozowanych wszystkie salda są ujemne. Jedyną stwierdzoną prawidłowością jest spadek przewidywanych wpływów w stosunku do budżetów wraz ze zmniejszaniem się rangi osadniczej w przypadku prognoz. Średnio wskaźnik ten wynosi 102% i jest najwyższy w „wielkiej piątce” (131%), a najniższy w strefach podmiejskich ośrodków lokalnych (70%). Takiej prawidłowości nie ma już w przypadku dochodów zrealizowanych.



Ryc. 2.24. Relacja prognozowanych sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do budżetów własnych gmin w 185 strefach podmiejskich



Ryc. 2.25. Relacja zrealizowanych sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do budżetów własnych gmin w 185 strefach podmiejskich

Warto zwrócić uwagę na wysokie kwoty w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Są one szczególnie wysokie w strefach podmiejskich „wielkiej piątki” (prognozowane saldo – minus 2160 zł, zrealizowane – minus 627 zł). Jak już wspomniano, jedynie w ośrodkach subregionalnych saldo skutków zrealizowanych jest dodatnie (31 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca). Wynika to jednak z bardzo dobrego wyniku Świnoujścia (o czym też już wspomiano).

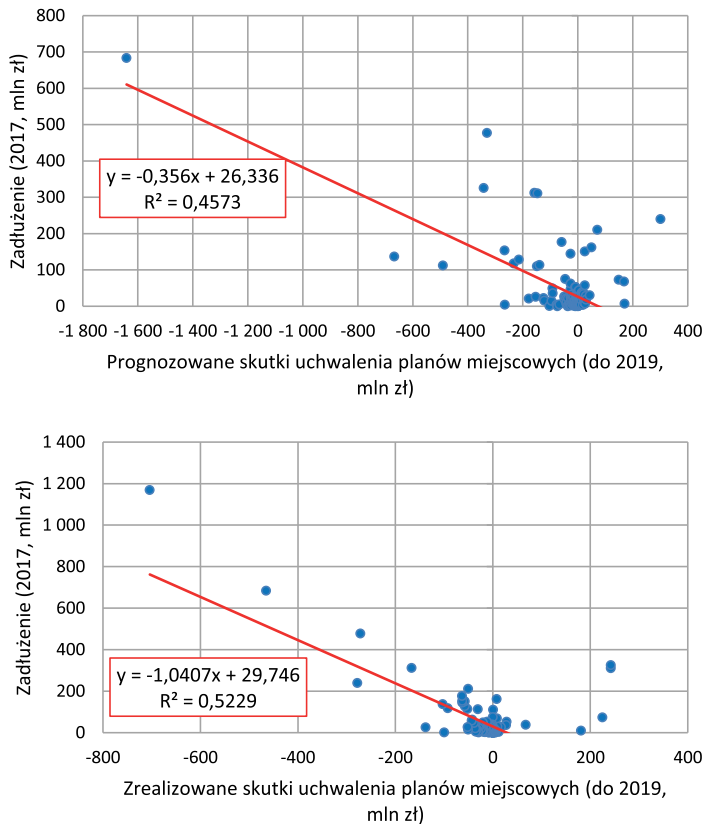
W sumie przeprowadzone analizy wskazują na kilka istotnych prawidłowości, związanych ze skutkami finansowymi obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ogółem wpływy i wydatki związane ze skutkami uchwalenia planów stanowią wysoki odsetek w stosunku do całkowitych dochodów i wydatków budżetów gmin. Charakterystyczne jest przy tym występowanie wysokiej koncentracji najwyższych, jeżeli chodzi o wartości bezwzględne, obrotów finansowych w relatywnie niewielkiej części gmin, zarówno w przypadku skutków prognozowanych, jak i zrealizowanych. Relatywnie trwałym zjawiskiem jest ogólnie ujemny wynik skutków planów miejscowych (choć w części gmin, a nawet w dwóch województwach wynik realizacji był dodatni).

Zwraca uwagę bardzo zróżnicowana, heterogeniczna polityka gmin w odniesieniu do wydatkowania środków, jak i pozyskiwania dochodów występujących na skutek uchwalenia planów miejscowych. Wynika to również z dużego zróżnicowania polityki przestrzennej gmin w odniesieniu do liczby, pokrycia i funkcji uchwalanych planów. Poważną bolączką funkcjonującego systemu jest niemal brak występowania typowych mechanizmów dochodowych przewidzianych w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, związanych zwłaszcza z opłatą (rentą) planistyczną.

Charakterystyczne jest na ogół słabe wykonanie prognoz, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Sposób sporządzania prognoz zależy od wielu czynników, takich jak wielkość obszaru objętego planem, planowane przekształcenia terenu, dostępność odpowiednich danych finansowych, dotyczących m.in. wyceny wartości nieruchomości [Stanek 2011; Czekiel-Świtalska 2013]. Jest zależna również od tego, w jakim zakresie zapisy planu określone są za pomocą wskaźników liczbowych. Wynika stąd też, że zapisy prognoz są sparametryzowane w bardzo zróżnicowany, trudno porównywalny sposób.

Należy podkreślić występowanie silnego rozwarstwienia sytuacji dochodowo-kosztowej samorządów w wyniku uchwalenia planów miejscowych. Bardzo duża koncentracja wysokich wpływów i wydatków, zarówno prognozowanych, jak i zrealizowanych, sugeruje dużą niejednorodność i generalnie różną politykę gmin w zakresie planowania przestrzennego. Ten częsty brak prawidłowości – statystycznych, funkcjonalnych i przestrzennych, każe krytycznie oceniać lokalną politykę przestrzenną, która często w podobnych realiach społeczno-gospodarczych, lokalizacji geograficznej, itp. jednym samorządom przynosi korzyści, a innym (w większości przypadków) straty.

Tak zdiagnozowany problem wydatnie ujawnia się w przypadku porównania relacji zrealizowanych sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do zadłużenia gmin w 185 strefach podmiejskich (ryc. 2.26). Istnieje statystycznie istotna korelacja pomiędzy wzrostem zadłużenia a prognozowanymi lub zrealizowanymi skutkami uchwalenia dokumentów planistycznych.



Ryc. 2.26. Relacja zrealizowanych sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do zadłużenia gmin w 185 strefach podmiejskich

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii i GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”) oraz Ministerstwa Finansów.

W związku z faktem, że prognozowane obciążenia budżetów samorządowych związane z realizacją planów miejscowych (z tytułu wydatków na infrastrukturę, drogi publiczne, wykupy gruntów, odszkodowania dla właścicieli) nie zawsze równoważą wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz obrotu nieruchomościami [Kokot, Gnat 2010; Hełdak *et al.* 2012; Maćkiewicz *et al.* 2018; Lityński 2019], gminy częstokroć wstrzymują prace nad planami zagospodarowania przestrzennego [Śleszyński *et al.* 2012]. Prowadzi to do rozwijania się urbanizacji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, a w konsekwencji skutkuje chaosem przestrzennym i wpływa hamująco na rozwój lokalny. Niesie to za sobą poważne konsekwencje finansowe, związane z chaosem przestrzennym, szacowane na dziesiątki mld zł [Kowalewski *et al.* 2018].

Podsumowanie

Uwarunkowania demograficzne są najważniejszym predykatorem zachodzących zmian w strefach podmiejskich. Z jednej strony to od popytu na zamieszkanie pod miastem i „podaży” nowych mieszkańców zależy przyszłość tych obszarów. Prognozy demograficzne wskazują na możliwe osłabienie popytu wskutek zmniejszania się liczby osób w wieku produkcyjnym mobilnym zarówno w centrach miast, jak i na obszarach peryferyjnych, skąd – jest to pewna specyfika Polski, następował stosunkowo duży napływ ludności w kierunku aglomeracji, choć niekoniecznie do rdzeni miejskich.

Z drugiej strony, istotne są uwarunkowania związane z już zachodzącymi i najprawdopodobniej narastającymi problemami postarzania struktury wieku wokół miast. Będzie to powodować rosnące potrzeby w zakresie opieki społecznej i generalnie wśród różnego rodzaju funkcji usługowych – przy zmniejszających się dochodach własnych budżetów gmin *per capita*. Jeszcze na początku okresu transformacji (około 1990 r.) w wielu strefach podmiejskich, zwłaszcza na północy kraju, udział ludności w wieku produkcyjnym nie przekraczał 12%, aktualnie jest to w dużej części stref ponad 20%.

Jeśli chodzi o planowanie przestrzenne, kluczowym problemem pozostaje silna nadpodaż gruntów budowlanych, skutkująca wysoką chłonnością demograficzną, znacznie przewyższającą realne potrzeby inwestycyjne. Obok decyzji administracyjnych (pozwoleń na budowę realizowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy) jest to najważniejszy z czynników rozpraszania zabudowy i powstawania chaosu przestrzennego.

W powyższym kontekście przeprowadzone analizy ekonomiczne, związane ze skutkami finansowymi prognoz sporządzanych do obowiązujących planów miejskich, ujawniają ujemne saldo gospodarki przestrzennej, zarówno zrealizowane do końca 2019 r., jak i przewidywane. Nie wykryto przy tym większych prawidłowości związanych z położeniem geograficznym, czy też wielkością i znaczeniem ośrodka rdzeniowego. Świadczy to o bardzo dużej indywidualizacji planowania przestrzennego.

Wysokie kwoty obrotów finansowych związanych z realizacją planów w stosunku do budżetów gmin wskazują, że planowanie przestrzenne mogłoby być kołem zamachowym lokalnych gospodarek, a tymczasem w wielu przypadkach, ze względu na ujemne salda, grozi destabilizacją finansów publicznych. Jest to jeden z najbardziej niedocenianych endogenicznych impulsów wzrostowych gospodarki w Polsce.