

ZAKOŃCZENIE

Przedstawiony w niniejszym studium przegląd literatury przedmiotu, jak też badania własne autorów, obejmujące 601 gmin wokół 222 miast rdzeniowych, pozwoliły na sformułowanie wyzwań i rekomendacji w zakresie polityki rozwoju (w tym polityki przestrzennej). Przy tym monografia wpisuje się w dyskurs naukowy, prowadzony od wielu lat zarówno na arenie międzynarodowej, jak i krajowej. Dotyczy on z jednej strony przyczyn suburbanizacji, a z drugiej możliwości świadomego i skutecznego zastosowania narzędzi umożliwiających ograniczenie negatywnych skutków rozpraszania się osadnictwa. Zjawisko to, jak podkreślają badacze z różnych krajów, wydaje się być nieuchronne i niemożliwe do zastopowania. Można więc zauważyć w literaturze i badaniach coraz wyraźniejszy nurt związany z podnoszeniem jakości życia na suburbiach. Rozwój przestrzeni wymaga ujęcia w długookresowych opracowaniach strategicznych (być może nowe, zintegrowane strategie rozwoju będą tu odgrywać znaczącą rolę). I choć można wskazać cechy wspólne procesu suburbanizacji, to szczególnie w krajach postsocjalistycznych ma ona swoją specyfikę, związaną także z przemianami ustrojowymi.

Przeprowadzone badania w zakresie uwarunkowań demograficznych wskazują, że w strefach podmiejskich dochodzi do niekorzystnych tendencji w zakresie rozwoju społecznego. Do jeszcze niedawna strefy podmiejskie były względnie młode, a wielu badaczy uważało, że witalność oraz dynamika demograficzna tych obszarów zrównoważy wyludnianie i wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym, zwłaszcza w miejskich śródmieściach. Tymczasem także wokół miast obserwowane jest starzenie się populacji, co z jednej strony może ograniczać dalszy napływ ludności na tereny podmiejskie, a z drugiej powodować rosnące potrzeby w zakresie szeroko rozumianych usług społecznych. Według danych oficjalnych wszystkie strefy podmiejskie w Polsce przekroczyły próg starości, ustalony przez ONZ na 12%. Nawet jeśli liczba ludności jest niedoszacowana wskutek braku zameldowań (szacuje się to na 10-15%), to i tak w dużej części stref odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym przekroczył 20% (w 42 na 185, w kolejnych 57 waha się w granicach 18-20%). Pora więc przyjąć, że w Polsce również strefy podmiejskie stają się „stare”.

Równocześnie, jak wskazuje analiza dokumentów planistycznych gmin podmiejskich (szczególnie suikzp), przewidziane zmiany użytkowania gruntów na cele nierol-

nicze, zakładają przede wszystkim zabudowę, głównie jednorodzinną. Do końca 2019 r. w analizowanych gminach dopuszczono ok. 760 tys. ha obszarów pod zabudowę mieszkaniową, czyli 21,4% ich powierzchni (a w strefach „wielkiej piątki” było to aż 30,9%). Dla porównania funkcje usługowe to odpowiednio tylko 3,1% (a w „wielkiej piątce” – 4,8%). Wynika to m.in. z faktu, że do końca 2019 r. odrolniono 246 tys. ha gruntów rolniczych – są to nowe, „uwolnione” tereny inwestycyjne, których podaż wielokrotnie przewyższa popyt. Wpływa to wydatnie na pogłębianie się chaosu przestrzennego i stanowi swego rodzaju „bańkę” spekulacyjną, bowiem wiele terenów nigdy nie zostanie zabudowanych (nie znajdzie się realny nabywca). Jest to groźne dla finansów obywateli i państwa także z tego względu, że przeszacowana wartość nieruchomości już teraz stanowi np. zabezpieczenie kredytowe.

W zakresie obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego widoczne są z reguły dwie tendencje – z jednej strony pożądanym jest uchwalanie planów dużych obszarowo. W praktyce jednak powstaje wiele planów dla małych obszarów (nawet pojedynczych działek), co w intencji władz gminnych ma być przejawem większej elastyczności względem inwestorów. Zauważalne są tu więc skutki niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej, przejawiającej się między innymi w tym, że cele i sposób pojmowania zadań narzędzi planowania przestrzennego są wciąż bardzo subiektywne.

Tymczasem poprawnie skonstruowanie plany miejscowe, tj. obejmujące aspekty społeczne, środowiskowe, efektywne ekonomicznie oraz uwzględniające dążenie do ładu przestrzennego, stanowić powinny najskuteczniejsze narzędzie prowadzenia polityki rozwoju na obszarach szybko urbanizujących się. W praktyce nie zawsze tak się dzieje: inwestorzy bardzo często nadużywają niejasne z perspektywy formalnoprawnej sformułowania planów. Jednocześnie próbują podważać niekorzystne dla nich plany przed sądami, forsując zasadę, że wszelkie niejasności interpretacyjne muszą być wyjaśniane na ich korzyść. Jest to zresztą jeden z przejawów słabości polskiego prawa w tym zakresie.

Z drugiej strony, można też wyodrębnić wprost wadliwe plany, których celem jest sankcjonowanie poszerzania zabudowy. Tego typu praktyki, połączone z nadmiernym rozdrobnieniem planów (np. wspomnianym uchwalaniem ich dla pojedynczych działek) prowadzą do sytuacji chaosu przestrzennego oraz oparcia polityki przestrzennej gmin na decyzjach administracyjnych. W takich wariantach dochodzi do jeszcze bardziej szkodliwych z perspektywy ładu przestrzennego praktyk, niż przy wykładni planów. Przeprowadzone badania wskazują ponadto, że jednym z najbardziej niedocenianych aspektów związanych z planowaniem przestrzennym są aspekty finansowe. To one często przyczyniają się do powstawania większości wskazanych wyżej problemów i negatywnych praktyk. Planowanie przestrzenne mogłoby być kołem zamachowym lokalnych gospodarek, gdy tymczasem w praktyce, ze względu na ujemne saldo bilansów gospodarki przestrzennej, grozi destabilizacją finansów publicznych.

Pogłębiona analiza przeprowadzona dla gminy ze stref zewnętrznych „wielkiej piątki” sklasyfikowanych jako „urbanizujące się” i studia przypadków dla trzech gmin wyraźnie wskazują, że kluczowymi parametrami branymi pod uwagę, przy szerszym ilościowym porównaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na

obszarach poddanych suburbanizacji, powinny być maksymalna dopuszczalna intensywność zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna. Ważne, szczególnie w kontekście analiz konkretnych gmin, są także ujęcia innych parametrów, na przykład wysokości i linii zabudowy. Badane samorzady prowadzą bardzo zróżnicowane polityki przestrzenne, a jak wynika z przeprowadzonych badań, nawet częściowe słabości narzędzi tejszej polityki (przy zasadniczej poprawności pozostałych) mogą przesądzić o negatywnych tendencjach przestrzennych w gminie.

Modelowanie działań samorządu lokalnego uwzględniające rzetelną analizę finansową ich skutków jest gwarantem ograniczania negatywnych efektów zewnętrznych żywiolowej suburbanizacji. Obserwowane tendencje zmian zachodzących w środowisku przyrodniczym i kulturowym wpływają na jakość życia, ale także narażają mieszkańców na koszty generowane przez nowych użytkowników przestrzeni. Analiza porównawczo-statystyczna wskaźników gęstości, ciągłości i koncentracji infrastruktury oraz wskaźników budżetowo-finansowych (w tym kosztów utrzymania tej infrastruktury i usług niematerialnych) wykazała, że niekontrolowana i chaotyczna urbanizacja wokół miast prowadzi do niskiej efektywności systemów, zwłaszcza transportowo-osadniczych i tym samym generuje wysokie straty społeczne. Ważna konstatacja niniejszej publikacji wskazuje też, że żywiolowa suburbanizacja generuje koszty transakcyjne bezpośrednio powiązane z procedurami planistycznymi oraz efekty zewnętrzne. Jednym z powodów występowania efektów zewnętrznych może być nieprze-myślana modyfikacja realizowanej gospodarki przestrzennej.

Publikacja stanowi kolejny głos w dyskusji nad suburbanizacją w Polsce, jednak co zrozumiałe, dotyka tylko wybranych jej aspektów. Podkreśla nowe lub wcześniej sygnałnie prezentowane elementy w dyskursie naukowym: wskazuje na potrzebę dalszej dyskusji nad elastycznością w planowaniu przestrzennym oraz kulturą planistyczną. Szeroko zarysowuje problematykę kosztów zewnętrznych żywiolowej suburbanizacji, wskazując na konieczność dalszych badań w tym zakresie oraz możliwe kierunki działań mające na celu zahamowanie niekorzystnych tendencji. Oprócz szeroko rozwiniętych wątków analitycznych, prowadzonych szczególnie dla gmin wokół „wielkiej piątki” formuluje także konkretne rekomendacje dla polityki rozwoju i polityki przestrzennej.

Nie budzi zatem wątpliwości, że problematyka uwarunkowań rozwoju i prowadzenia polityki przestrzennej gmin podmiejskich musi być kontynuowana. Obszary wskazanych samorządów, ze względu na skalę (25% wszystkich gmin, 21% ludności – ale z rdzeniami jest to już 67%), należą do najbardziej problematycznych w tym kontekście w kraju. Dlatego należy postulować dalszą szczegółową analizę uwarunkowań i narzędzi polityk przestrzennych. Istotnym kierunkiem może być analiza kierunków orzeczeń sądowych dla tych obszarów, odnoszących się do poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej. Wymaga to jednak zbudowania monitoringu – ze względu na brak odpowiednich baz danych (a nawet zgodne z polskim prawem ukrywanie ogólnej lokalizacji – nazw gmin, których dotyczą orzeczenia) prace naukowe na ten temat są nieliczne.

Niezależnie od powyższego, jeszcze bardziej pogłębionej analizy wymaga wątek finansowych konsekwencji (oraz ram) planowania przestrzennego. Przedstawione w monografii zagadnienia, mogą stanowić przyczynek do dyskusji o tzw. sprawiedliwości przestrzennej, adekwatnym do polskich warunków rozumieniu koncepcji „pra-

wa do miasta”, a także wpisywać się w dostosowywaną do czasów pandemii i po pandemii koncepcji polityk przestrzennych. Każde z tych zagadnień wymagać będzie osobnej pogłębionej analizy. Niezależnie od powyższego, zawarte w publikacji wyniki mogą okazać się istotne przy dyskusji nad kierunkami prawnymi zmian systemu planowania przestrzennego w Polsce.