POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

STUDIA

CYKL MONOGRAFII

PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI
MACIEJ J. NOWAK
PAULINA LEGUTKO-KOBUS
ARTUR HOŁUJ
PIOTR LITYŃSKI
ALEKSANDRA JADACH-SEPIOŁO
MAŁGORZATA BLASZKE

SUBURBANIZACJA W POLSCE JAKO WYZWANIE DLA POLITYKI ROZWOJU

(Suburbanization in Poland as a Challenge for Development Policy)

TOM 11/203
WARSZAWA 2021

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Rada Redakcyjna

Sergiej Bortnyk (Taras Shevchenko National University of Kyiv), Konrad Czapiewski (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN), Magdalena Górczyńska (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research – LISER), Jianxiang Huang (The University of Hong Kong), Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), Wioletta Kamińska (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki), Eduardo José Rocha Medeiros (Centro de Estudos Geografráfi cos, Universidade de Lisoba), Maciej Nowak (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie), Aleksandra Nowakowska (Uniwersytet Łódzki), Gabor Pirisi (Faculty of Sciences University of Pécs), Jan Sucháček (VŠB – Technical University of Ostrava), Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Kamila Tabaka Simon (Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université de Grenoble Alpes), Janusz Zaleski (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej), Jacek Zaucha (Uniwersytet Gdański)

Redakcja Wydawnictw

Tomasz Komornicki (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN) – redaktor naczelny, Paulina Legutko-Kobus (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) – zastępca redaktora naczelnego, Ewa Ryźlak – sekretarz redakcji

Adres Redakcji
00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75; e-mail: kpzk@pan.pl

Recenzent: Marcin Feltynowski

Redaktor statystyczny: Dominika Rogalińska

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2021

ISBN: 978-83-66847-20-0

Książka sfinansowana ze środków Polskiej Akademii Nauk

Zgłoszenie materiałów do opublikowania jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej

Przygotowanie do druku:
LogoScript sp. z o.o.
www.logoscript.pl
logoscript@logoscript.pl
tel. (+48) 693 699 709

Druk i oprawa:
Agencja Wydawniczo-Poligraficzna GIMPO
ul. Transportowców 11, 02–858 Warszawa
te. +48 501 076 031
e-mail: gimpo@poligrafia.waw.pl

Spis treści

Contents

Abstract 7

Wprowadzenie 9
Introduction

Rozdział 1. Suburbanizacja – ujęcie teoretyczne i specyfika w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Aleksandra Jadach-Sepioło, Paulina Legutko-Kobus) 11
Chapter 1. Suburbanization - Theoretical Concept and Specificity in Central and Eastern Europe
Wprowadzenie 11
Introduction
1.1. Definiowanie suburbanizacji 13
Defining Suburbanisation
1.2. Specyfika procesu suburbanizacji w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej 17
Specificity of the Suburbanization Process in Poland and Central and Eastern Europe
1.3. Cechy suburbiów 25
Characteristics of Suburbs
Podsumowanie 27
Summary

Rozdział 2. Demograficzne i planistyczne uwarunkowania i skutki rozwoju stref podmiejskich (Przemysław Śleszyński) 29
Chapter 2. Demographic and Planning Conditions and Impacts of Development of Peri-urban Zones
Wprowadzenie 29
Introduction
2.1. Delimitacja i klasyfikacja gmin podmiejskich 30
Delimitation and Classification of Peri-urban Municipalities
2.2. Zarys procesów demograficzno-osadniczych 34
Outline of Demographic and Settlement Processes
2.3. Sytuacja planistyczna 41
Planning Situation

2.3.1. Studia gminne 41
Municipal Studies
2.3.2. Obowiązujące plany miejscowe 44
Existing Local Plans
2.3.3. Decyzje o warunkach zabudowy 51
Decisions on Land Development Conditions
2.4. Chłonność demograficzna 53
Demographic Absorption
2.5. Skutki finansowe obowiązujących planów miejscowych 59
Financial Implications of Existing Local Plans
2.5.1. Wprowadzenie 59
Introduction
2.5.2. Skutki prognozowane 59
Projected Effects
2.5.3. Skutki zrealizowane 62
Realised Effects
2.5.4. Wpływ na budżety samorządów 65
Impact on Local Lovernment Budgets
Podsumowanie 70
Summary

Rozdział 3. Polityka przestrzenna w gminach poddanych suburbanizacji (Maciej J. Nowak, Przemysław Śleszyński i Małgorzata Blaszke) 71
Chapter 3. Spatial Policy in Suburbanized Communes
Wprowadzenie 71
Introduction
3.1. Cele i ograniczenia lokalnych polityk przestrzennych w Polsce 71
Objectives and Limitations of Local Spatial Policies in Poland
3.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w badanych gminach 77
Local Spatial Development Plans in the Surveyed Municipalities
3.3. Studia przypadków 86
Case studies
Podsumowanie 89
Summary

Rozdział 4. Ekonomiczne konsekwencje żywiołowej suburbanizacji (*Artur Hołuj, Piotr Lityński)* 91
Chapter 4. The Economic Consequences of Urban Sprawl
Wprowadzenie 91
Introduction

4.1. Efekty zewnętrzne w gospodarce przestrzennej 96
Spatial Externalities
4.2. Konceptualizacja i operacjonalizacja oceny żywiołowej suburbanizacji . 98
Conceptualizing and Operationalizing the Assessment of Urban Sprawl
Podsumowanie oraz rekomendacje dla polityki przestrzennej 119
Summary and Recommendations for Spatial Policy

Zakończenie 125
Conclusion

Bibliografia 129
Bibliography

Spis rycin 145
List of Figures

Spis tabel 147
List of Tables

Informacje o Autorach 149
Notes on Authors

Abstract

Suburbanization in Poland as a Challenge for Development Policy. The publication aims to identify and define the main challenges for development policy that arise from the analysis of the suburbanization process in Poland and to propose recommendations for development policy (including urban policy) on a local and regional scale. The authors made scientific analyses at four levels:

- a critical analysis of the scientific literature on suburbanization, especially pointing to the specificity of this process both in Poland and more broadly in Central and Eastern Europe;
- review of costs and losses related to suburbanization – both on the basis of literature on the subject and on the basis of the author's research carried out for the purposes of the publication;
- determination of optimal directions related to the application of spatial policy tools in areas subject to suburbanization and their critical evaluation;
- analysis of case studies in the context of using planning, strategic, financial and cooperation tools.

Chapter 1 defines, from the point of view of different scientific disciplines, how suburbanisation can be understood and what distinguishes this process in Europe, especially in post-communist countries. The authors also try to define the characteristics of suburbs, indicating those characteristic for Poland.

Chapter 2 contains analyses using the delimitation and classification of suburban municipalities prepared especially for the purposes of the monograph. Five categories of suburban zones were distinguished, which group 601 municipalities around 222 core cities (special attention should be paid to the so-called "big five", i.e. the cores of the five best-developed metropolitan areas - Warsaw and Krakow, Poznań, Tricity and Wrocław). It also analyses demographic, housing and planning conditions related to the spatial policy in those communes.

These issues are continued in Chapter 3. It contains an analysis of local spatial policy tools in the boroughs around the 'Big Five' - primarily local spatial development plans. An attempt has been made to indicate which provisions of the local plans should constitute a particular point of reference in the verification of spatial policies in the

context of suburbanisation. From the perspective of the presented concept, the content of local plans was verified, and broader case studies were included.

Chapter 4 presents the issue of economic consequences of spontaneous suburbanization. It pays attention to the externalities in spatial econopoddanych suburbanizacji

Finally, the publication formulates challenges and recommendations for development and spatial policy, and proposes several new approaches to the problem of suburbanization, including possible further research directions. The authors hope that these issues will become the basis for a wider discussion and will inspire further research.

Keywords: suburbanization, development policy, costs and losses of suburbanization, urban policy, spatial policy

Wprowadzenie

Przekształcenia struktur osadniczych i społeczno-gospodarczych, jakie mają miejsce w wyniku suburbanizacji, zachodzą w najbliższym otoczeniu miast i są wynikiem ich ekonomicznego odziaływania. Dotyczy to szczególnie miast dużych, w tym stolic regionów. Przy tym suburbanizacja w literaturze często traktowana jest jako zjawisko nieuchronne, tj. kolejna faza rozwoju w szerszym procesie urbanizacji. Jednak pomimo bardzo dużej już liczby badań, objaśnienie wielu cech procesu suburbanizacji jest wciąż trudne. Tymczasem procesy te powodują istotne problemy o znaczeniu lokalnym i regionalnym, a ich łączna suma wpływa znacząco na rozwój całego kraju. Suburbanizacja między innymi przyczynia się do powstawania chaosu przestrzennego oraz generuje wysokie koszty ekonomiczne (np. związane z transportem, infrastrukturą komunalną), straty społeczne (np. zdrowotne, utrata tożsamości lokalnej) i środowiskowe (związane z nieodwracalnym przekształceniem przestrzeni, czy zanieczyszczeniem środowiska, w tym szczególnie niską emisją). Suburbanizacja to jednak także potencjalna szansa, nie zawsze dostrzegana i wykorzystywana, na współpracę w zakresie ponadlokalnego podejścia do polityki rozwoju.

W monografii omówiono rolę procesu suburbanizacji w kształtowaniu otoczenia miast w Polsce, ukazano dotychczasowe kierunki zmian, a także główne tendencje badawcze. Jak wspomniano, suburbanizacja jest względnie dobrze rozpoznana w polskiej literaturze naukowej – zwłaszcza pod względem społeczno-demograficznym, funkcjonalno-gospodarczym i morfologiczno-urbanistycznym, jednak wciąż zbyt mało jest propozycji prowadzenia kompleksowych i syntetycznych badań, obejmujących szersze spektrum zagadnień, w tym poszukiwania relacji pomiędzy różnymi grupami czynników i procesów.

Na tym tle cele przedstawionej publikacji można sformułować na czterech poziomach dokonywanych przez autorów analiz naukowych:

- krytyczna analiza piśmiennictwa z zakresu suburbanizacji, szczególnie wskazująca na specyfikę tego procesu zarówno w Polsce, jak też szerzej w Europie Środkowo-Wschodniej;
- przegląd kosztów i strat związanych z suburbanizacją – zarówno na podstawie literatury przedmiotu, jak i dokonanych badań autorskich przeprowadzonych na potrzeby publikacji;

- określenie optymalnych kierunków związanych ze stosowaniem narzędzi polityki przestrzennej na obszarach poddanych suburbanizacji oraz ich krytyczna ocena;
- analiza studiów przypadku w kontekście wykorzystania narzędzi planistycznych, strategicznych, finansowych i związanych ze współpracą.

Publikacja ma na celu wskazanie i zdefiniowanie głównych wyzwań dla polityki rozwoju, jakie wynikają z analizy procesu suburbanizacji w Polsce oraz zaproponowanie rekomendacji dla polityki rozwoju (w tym polityki miejskiej) w skali lokalnej i regionalnej. W rozdziale 1 dokonano przeglądu literatury dotyczącej problematyki suburbanizacji. Zdefiniowano, z punktu widzenia podejść różnych dyscyplin naukowych, jak można rozumieć suburbanizację i czym wyróżnia się ten proces w Europie, szczególnie w państwach postkomunistycznych. Autorki (Aleksandra Jadach-Sepioło i Paulina Legutko-Kobus) starają się także określić cechy suburbiów, ze wskazaniem tych charakterystycznych dla Polski.

Rozdział 2 (kluczowy z perspektywy całej monografii, przygotowany przez Przemysława Śleszyńskiego) zawiera propozycję delimitacji i klasyfikacji gmin podmiejskich. Wyróżniono pięć klas stref podmiejskich, które skupiają 601 gmin wokół 222 miast rdzeniowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na tzw. wielką piątkę, czyli rdzenie pięciu najlepiej rozwiniętych obszarów metropolitalnych (Warszawa oraz Kraków, Poznań, Trójmiasto i Wrocław). Dokonano następnie analizy uwarunkowań związanych z prowadzeniem polityki przestrzennej w tych gminach. Zagadnienie to kontynuowano w rozdziale 3 (przygotowanym przez Macieja J. Nowaka, Przemysława Śleszyńskiego i Małgorzatę Blaszke). Zawiera on analizę lokalnych narzędzi polityki przestrzennej w gminach wokół 'wielkiej piątki' – przede wszystkim miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podjęto próbę wskazania, które postanowienia planów miejscowych powinny stanowić szczególny punkt odniesienia przy weryfikacji polityk przestrzennych w kontekście suburbanizacji. Z perspektywy przedstawionej koncepcji zweryfikowano treść planów miejscowych, a także zamieszczono szersze studia przypadków.

W rozdziale 4 (przygotowanym przez Piotra Lityńskiego i Artura Hołuja) przedstawiono problematykę ekonomicznych konsekwencji żywiołowej suburbanizacji. Zwrócono w nim uwagę na efekty zewnętrzne w gospodarce przestrzennej. W rozdziale podjęto próbę oceny żywiołowej suburbanizacji opartą na wskaźnikach morfologicznych (gęstość, ciągłość, koncentracja) oraz próbę porównania suburbanizacji o charakterze zwartym z suburbanizacją nieuporządkowaną przestrzennie (z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich). Ostatnia część rozdziału porusza problematykę efektywności transportu i budżetów jednostek samorządu lokalnego.

Na zakończenie sformułowano wyzwania oraz rekomendacje dla polityki rozwoju i przestrzennej oraz zaproponowano kilka nowych ujęć problematyki suburbanizacji, w tym możliwe dalsze kierunki badawcze. Monografia bowiem z pewnością nie wyczerpuje wszystkich zagadnień, związanych z procesami zachodzącymi w otoczeniu miast – przyrodniczych, społecznych, gospodarczych, czy z zakresu zarządzania. Autorzy wyrażają zatem nadzieję, że przedstawiane zagadnienia nie tylko powiększą istniejącą wiedzę na temat suburbanizacji, ale że staną się także bodźcem do dyskusji i inspiracją dla kolejnych badań.

Rozdział 1.
Suburbanizacja – ujęcie teoretyczne i specyfika w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Wprowadzenie

Suburbanizacja jest zjawiskiem obserwowanym w całym świecie, ale ze względu na uwarunkowania społeczno-kulturowe, gospodarcze, a także polityczne można wskazywać jej specyfikę w różnych częściach świata. Specyfika procesu suburbanizacji może wynikać także z czasu trwania procesu (najdłużej jest on obserwowany w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Wielkiej Brytanii, w Polsce jak i w innych krajach postsocjalistycznych jest on znacznie krótszy i związany przede wszystkim z przemianami ustrojowymi po 1989 r.).

Jak wskazuje analiza raportu przygotowanego przez OECD [2020] współcześnie mamy do czynienia z kilkoma procesami odbywającymi się równocześnie, a wpływającymi na kształt dyskusji o suburbanizacji, tj. dekoncentracją ludności na obszarach silnie zurbanizowanych (szczególnie w krajach wysoko rozwiniętych), potrzebą nowego zdefiniowania miast i obszarów metropolitalnych (np. pod względem zarządzania) oraz wpływu miast i stref podmiejskich na środowisko (np. dojazdy do pracy, zanieczyszczenie powietrza i gleb, gospodarka wodno-ściekowa i in.). Skutkuje to wzmożoną potrzebą wdrażania polityk zrównoważonego rozwoju.

W Polsce badania dotyczące otoczenia miast, w tym migracji, urbanizacji oraz zmian funkcjonalnych w otoczeniu miast prowadzone były dość wcześnie, gdyż już po II wojnie światowej. Uwaga skupiona była zwłaszcza na kwestie morfologiczno-osadnicze, demograficzne i użytkowanie ziemi [Dziewoński, Kosiński 1964; Dziewoński, Korcelli 1981; Falkowski 1981; Liszewski 1987;] oraz na przemianach społecznych [Sulimski 1967, Ozdowski 1975]. Nieco wcześniej w badaniach zwrócono także uwagę na delimitację, badanie struktur wewnętrznych oraz czynników rozwoju aglomeracji [Iwanicka-Lyra 1969, Leszczycki *et al.* 1971]. Z czasem, od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku, procesy suburbanizacji związane z żywioło-

wym rozprzestrzenieniem się zabudowy miejskiej zaczęły w Polsce „nabierać tempa" i stały się przedmiotem bardzo wielu badań i ekspertyz [Kowalczyk 1994; Lorens 2005; Kozłowski 2006; Lisowski, Grochowski 2008].

W Polsce suburbanizacja początkowo najsilniej rozwijała się wokół dużych ośrodków metropolitalnych (Warszawa, Wrocław, Kraków, Poznań, Trójmiasto), by z czasem rozszerzyć się także na ośrodki mniejsze [Zborowski, Raźniak 2013]. Cześć miast, np. konurbacja katowicka, czy Łódź, wykazuje swoją specyfikę procesu suburbanizacji, ale dla właściwie wszystkich dużych ośrodków miejskich (szczególnie Warszawy, Wrocławia i Poznania) charakterystyczne jest, że suburbanizacja nie zachodzi równomiernie we wszystkich kierunkach [Mantey 2011, Jancz 2016]. Jak podkreśla Kajdanek [2011, 2011a], polską suburbanizację na przełomie XX i XXI wieku charakteryzowała mniejsza intensywność i skala zjawiska niż w krajach Europy Zachodniej, przy równoczesnej kompaktowości (ograniczeniu przede wszystkim do obszarów metropolitalnych). Na początku XXI wieku proces ten jednak znacznie przyspieszył, głównie na skutek migracji wewnątrz aglomeracji, które jednak wykazują znaczne zróżnicowanie przestrzenne [Potrykowska, Śleszyński 1999; Gałka, Warych-Juras 2011; Mantey 2013; Kurek *et al.* 2015; Bączek *et al.* 2018]. Jak się podkreśla, proces demograficznego rozpraszania obserwowany przez ostanie kilkanaście lat (po 2000 r.) zarówno w strefach podmiejskich dużych, jak i mniejszych miast, ma głównie wymiar urbanistyczno-przestrzenny i funkcjonalny, a główną „siłą napędową" jest mieszkalnictwo.

Można wskazać na pewne prawidłowości ruchów migracyjnych w Polsce po 1989 r., tj.: wzrost odsetka napływów do największych, najbardziej atrakcyjnych miast tzw. „wielkiej piątki" do ponad 12% (po 2013 r. z poziomu ok. 7% w 1989 r.) ogółu przepływów wewnętrznych oraz wzrastający napływ do stref podmiejskich (szczególnie do 2003 r.). Cechą charakterystyczną procesów suburbanizacji w Polsce jest stosunkowo niewielki (jak na klasyczną suburbanizację polegającą na dekoncentracji zaludnienia) napływ z rdzenia miasta (ok. 30-50%) i uzupełniający go napływ z obszarów peryferyjnych. W całym okresie po 1989 r. obserwowany jest stabilny odpływ ludności z obszarów wiejskich, wynoszący ok. 20% (z niewielkim wzrostem w latach 1992-2001) [Śleszyński 2019].

Na kształtowanie suburbiów wpływ mają zarówno czynniki wewnętrzne (takie jak: zależność gospodarcza od głównego miasta i lepsza dostępność w nim do usług społecznych, w tym szczególnie usług kulturalnych i czasu wolnego) jak i zewnętrzne (procesy administracyjne i polityczne związane z jednej strony z inkorporacją terenów podmiejskich do miast z drugiej ze wzrostem znaczenia samorządności lokalnej na poziomie UE, czy procesy globalizacji, szczególnie w zakresie lokalizacji i funkcjonowania podmiotów gospodarczych).

W literaturze przedmiotu i badaniach naukowych od wielu lat (zarówno w kraju, jak i za granicą) podejmowana jest przede wszystkim kwestia ograniczenia negatywnych skutków rozproszonej suburbanizacji. Dominują postulaty związane z podejmowaniem świadomych działań na rzecz równoważenia rozwoju obszarów zurbanizowanych w skali aglomeracji, w tym ochrony otwartych przestrzeni, terenów rolnych i cennych przyrodniczo. Podnoszone są także kwestie społeczne (związane

z budowaniem tożsamości miejsca) oraz poprawy efektywności ekonomicznej funkcjonowania całego organizmu miejskiego (zmniejszenie kosztów budowy infrastruktury czy zużycia energii). Ścierają się także w dyskursie naukowym odmienne podejścia wpływające na kształtowanie strefy podmiejskiej tj. koncepcja miasta zwartego z koncepcją miasta rozproszonego (w czasie pandemii COVID-19 dyskusje te zyskały także nowy wymiar). Należy też na wstępie podkreślić, że większość literatury przedmiotu skupia się obecnie nie tyle na krytycznym opisie zjawiska suburbanizacji (uznawanego za nieuchronne), co na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie w jaki sposób przekształcać suburbia, aby były bardziej przyjazne dla mieszkańców [Palak 2016].

1.1. Definiowanie suburbanizacji

W polskiej literaturze przedmiotu suburbanizacja jest przedstawiana zazwyczaj jako naturalne stadium w procesie rozwoju każdego miasta i jeden z wiodących trendów rozwojowych większości miast [Lorens 2005; Zuziak 2005; Więcław-Michniewska 2006; Kajdanek 2011; Stryjakiewicz *et al.* 2014; Staszewska 2013; Kantor-Pietraga 2014; Musiał-Malago 2015]. W literaturze podkreśla się, że suburbia jako strefa podmiejska to klasyczny „produkt" rozwoju miasta [Kaczmarek 2020]. Staszewska [2013] wyróżnia cztery grupy definicji odnoszących się do strefy podmiejskiej: funkcjonalne (zwraca się w nich uwagę na zmiany funkcji np. na mieszkaniową, letniskową, przemysłową, komunikacyjną oraz podkreśla zmiany w użytkowaniu ziemi i coraz więcej powierzchni użytkowanych pozarolniczo); lokalizacyjne (relacja strefy podmiejskiej do miasta i terenów wiejskich oraz wewnętrzne podziały strefy podmiejskiej); strukturalne (koncentrujące się na wewnętrznym układzie i sposobie zagospodarowania strefy oraz własności gruntów); społeczne (odnoszące się przede wszystkim do ruchów migracyjnych ludności).

Najczęstszy przedmiot badań stanowią salda migracji ludności z miasta centralnego na przedmieścia, na odległość umożliwiającą codzienny dojazd z miejsca zamieszkania do pracy [Śleszyński 2013; Lityński, Hołuj 2018]. Suburbanizacja oznacza spadek gęstości zaludnienia w rdzeniu miejskim i jej wzrost w strefie podmiejskiej, przy czym saldo migracji w obrębie całej aglomeracji miejskiej pozostaje dodatnie [Beim 2009; Musiał-Malago 2015; Palicki 2017]. Populacja aglomeracji rośnie synchronicznie z osłabieniem lub zanikiem przyrostu ludności w rdzeniu [Lisowski 2009]. Suburbanizacja jest więc nierozerwalnie związana z kurczeniem się miast, w tym szczególnie wyludnianiem dzielnic centralnych [Haase 2013; Stryjakiewicz *et al.* 2014; Jaroszewska 2020].

W klasycznym modelu Klaassena i Paelincka [1979] wyróżnia się cztery typowe etapy rozwoju miast: urbanizację, suburbanizację, dezurbanizację i reurbanizację. Ośrodek miejski przechodzi przez kolejno zarysowane cztery etapy rozwoju. W pierwszym następuje intensywny rozwój rdzenia (strefy centralnej miasta), gdzie liczba ludności rośnie szybciej niż na peryferiach. Procesy urbanizacji kształtują się w grani-

cach administracyjnych miasta i następuje ilościowa koncentracja ludności, miejsc pracy, produkcji i usług w centrum oraz otaczających dzielnicach przy jednoczesnym odpływie migracyjnym z okolicznych wsi. Suburbanizacja charakteryzuje się przyspieszeniem przyrostu ludności w strefie podmiejskiej oraz zabudowy peryferii i przedmieść.

Ze względu na ograniczoną chłonność strefy podmiejskiej po jej nasyceniu, rozpoczyna się trzeci etap – dezurbanizacja lub kontrurbanizacja. Polega ona na spadku liczby ludności w mieście w granicach aglomeracji i przemieszczaniem się ludności do stref mniej zaludnionych. W wyniku dezurbanizacji cały obszar zurbanizowany (rdzeń miejski oraz strefa podmiejska) traci mieszkańców i spada jego atrakcyjność. Klasyczny cykl domyka reurbanizacja, kiedy następuje odwrócenie tych procesów w wyniku systematycznych działań na rzecz „powrotu" do centrum miasta oraz odrodzenia funkcji gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Poszczególnym fazom odpowiada określony typ rozmieszczenia ludności między rdzeniem a strefą zewnętrzną oraz odmienna struktura układów urbanistycznych [por. Maik 1997; Słodczyk 2003; Słodczyk 2005; Grabkowska 2012; Kurek, Gałka, Wójtowicz 2014].

Klasyczna koncepcja cyklu rozwoju miasta jest w literaturze europejskiej coraz częściej poddawana krytyce. Jako podstawowe zastrzeżenie badacze wskazują uproszczenia, m.in. ilościowe ujęcie liczby ludności, bez analizy jakościowej strumieni migracyjnych i przyczyn decyzji ludzi decydujących się na wyprowadzkę na przedmieścia [Ouředníček 2007]. Również w polskiej literaturze istotne miejsce poświęcono dyskusji założeń klasycznego modelu cyklu rozwoju miasta. Wyróżnione etapy nie następują sekwencyjnie [Beim 2009], a jak wskazuje Lisowski [2009], granica między suburbanizacją a dezurbanizacją jest płynna. Niektórzy badacze wskazują w obecnych procesach urbanizacji, zwłaszcza w dużych miastach i ich strefach podmiejskich, na współwystępowanie poszczególnych etapów: suburbanizacji, dezurbanizacji czy nawet reurbanizacji [Parysek 2008]. Wskazuje to na jednoczesne oddziaływanie dwóch przeciwstawnych sił warunkujących współczesne procesy urbanizacyjne – siły dośrodkowej (koncentrującej) i siły odśrodkowej (dekoncentrującej) [Jadach-Sepioło, Krystek-Kucewicz, Muszyńska-Jeleszyńska 2018].

Charakterystykę poszczególnych etapów i faz procesu urbanizacji ze szczególnym uwzględnieniem analizy rozmieszczenia ludności między rdzeniem a strefą podmiejską i strefą zewnętrzną obszaru metropolitalnego przedstawiano w polskiej literaturze przedmiotu przede wszystkim w sygnalnych bądź obszernych opracowaniach monograficznych poświęconych konkretnym miastom [np. Jakóbczyk-Gryszkiewicz 1998; Lisowski 2005; Solarek 2005; Mantey 2011; Kurek, Gałka, Wójtowicz 2014; Spórna 2019; Sudra 2020; Szczepańska 2021; Szmytkie 2021].

Alternatywne lub komplementarne koncepcje dotyczące rozwoju strefy podmiejskiej są związane z przejściowością użytkowania ziemi i zagospodarowania lub charakterem powiązań i oddziaływań miejsko-wiejskich [Smętkowski 2007; Śleszyński 2015]. W tym kontekście w Polsce popularna stała się też koncepcja kontinuum miejsko-wiejskiego [Jezierska-Thöle, Kozłowski 2008], pierwotnie utworzona do potrzeb badań małych miast i dużych wsi. Inne koncepcje, jak np. pola miejskiego, strefy żywicielskiej czy residuum – zarzucono.

Ostatnie lata przynoszą prace studialne, w których autorzy starają się wskazać nowe ujęcia modelowe i typologiczne specyficzne dla Polski. Mantey i Sudra [2019] wskazali na 16 typów przestrzeni podmiejskich (przedmieść) uznając za kryteria ich wyróżnienia tworzenie przestrzeni publicznych w suburbiach oraz dostęp do przestrzeni publicznych w mieście. Przeprowadzona analiza wyraźnie wskazuje na znaczenie przestrzeni publicznych i „półpublicznych" (boiska szkolne, przyszkolne, przestrzenie klubowe np. na zamkniętych osiedlach) w budowaniu relacji interpersonalnych w suburbiach. Autorzy formułują także konkretne rekomendacje związane z prowadzeniem polityki przestrzennej w strefach podmiejskich wskazując nie tylko typologie, ale i trajektorie ewolucji poszczególnych typów przedmieść.

Oprócz wyjaśnień suburbanizacji bazujących na analizie ruchów ludności pojawiają się także odniesienia do uwarunkowań transportowych [por. Smętkowski 2005], zmiany stylu życia [Kamieniecki 2002]. Tammaru, van Ham, Leetmaa, Kährik, Kamenik [2013] definiują suburbanizację jako proces wewnątrzmetropolitalnego rozprzestrzeniania się populacji, ruch od rdzeni miejskich do stref podmiejskich i ich stopniową urbanizację. Najczęściej obserwowane migracje odbywają się w odległościach zapewniających względnie bezpieczny i sprawny dojazd do centrum, gdzie znajdują się miejsca pracy i różnorodne funkcje usługowe [Beim 2009]. Kluczowym warunkiem rozwoju strefy podmiejskiej jest więc infrastruktura transportowa, która pozwala na regularne dojazdy do pracy.

Ważnym nurtem badań jest suburbanizacja mieszkaniowa czy rezydencjonalna rozumiana jako ruch ludności i funkcji mieszkaniowych z administracyjnych granic miasta na wieś. Najczęściej postrzegana jest jako rezultat wielu indywidualnych decyzji osób poszukujących określonych walorów środowiskowych nowego miejsca zamieszkania [Lisowski 2009; Żelechowski 2015; Jadach-Sepioło, Zathey 2021]. Wśród czynników wypychających zarówno ludność, jak i podmioty gospodarcze do stref podmiejskich Parysek wymienia m.in. zatłoczone centrum, wymagania lokalizacyjne, które nie mogą być spełnione w mieście, niedogodności i zakłócenia występujące w mieście wobec bardziej sprzyjających warunków poza miastem, korzystniejsze ceny ziemi, niższe podatki i ceny utrzymania działek, nieatrakcyjność starzejącej się substancji urbanistycznej, w tym zasobów mieszkaniowych [por. Parysek 2008]. Większość ludzi przenosi się na przedmieścia, dążąc do poprawy jakości życia [Parysek 2008; Palicki 2017]. Zmianom ilościowym zawsze towarzyszą zmiany jakościowe, tj. zmiana struktury płci i wieku ludności, poziom przyrostu naturalnego, saldo migracji, struktura zawodowa ludności, wielkość rodziny i jej status społeczno-zawodowy, wielkość gospodarstwa domowego, sytuacja finansowa, preferencje mieszkaniowe itp. [Więcław-Michniewska 2006; Repaská, Vilinová, Šolcová 2017; Ouředníček 2007].

Mimo indywidualnych pozytywnych ocen migracji do strefy podmiejskiej, z punktu widzenia interesu publicznego suburbanizacja, a zwłaszcza jej skrajna forma określana jako *urban sprawl*, jest uznawana za zjawisko negatywne [Lorens 2005; Parysek 2008; Kantor-Pietraga 2014; Palicki 2017; Jadach-Sepioło, Zathey 2021]. Krytyczna ocena suburbanizacji jest prezentowana zarówno w literaturze zachodniej, która może czerpać z długoletnich doświadczeń rozwoju stref podmiejskich, jak również wśród badaczy obszarów miejskich z krajów postsocjalistycznych [por. Ouředníček 2007; Lisowski

2009], wskazując m.in. na wzrastające koszty suburbanizacji [Lityński, Hołuj 2017; Kowalewski, Markowski, Śleszyński 2018].

Suburbanizacja rozumiana jako rozlewanie się zabudowy lub miast albo rozprzestrzenianie się zabudowy na tereny wiejskie, często bywa utożsamiana wprost ze zjawiskiem *urban sprawl* lub powstaniem zabudowy nieciągłej (*leapfrog development*). Szymańska i Biegańska [2011] podkreślają, że tworzą się wtedy ułomne układy przestrzenne o mieszanych cechach, które w sposób ekstensywny i monofunkcyjny zagospodarowują przestrzeń. Zabudowywane są obszary wiejskie i małe miasteczka (*exurbs/ exurban growth*) [m.in. Kajdanek 2011; Krzyk, Tokarczuk 2011], a także tereny otwarte i obszary kontinuum miejsko-wiejskiego, na których powstają dzielnice rezydencjonalne [Serafin 2017]. W realiach polskich, do niekorzystanych zjawisk związanych z *urban sprawl* uwidaczniających się w suburbiach możemy zaliczyć [m.in. Lisowski, Grochowski 2009; Mierzejewska 2015; Heffner 2016]:

- zmniejszenie powierzchni terenów leśnych i rolnych oraz terenów otwartych, degradacje terenów cennych przyrodniczo (w tym niszczenie ekosystemów naturalnych), wzrost zanieczyszczeń środowiska oraz pogorszenie walorów krajobrazowych (krajobraz przyrodniczy i kulturowy), zwiększenie powierzchni uszczelnionej (zabetonowanej) co ma wpływ m.in. na odpływ wody opadowej – w zakresie aspektów środowiskowych;
- wyższe koszty świadczenia usług publicznych, generowanie wyższych wydatków gospodarstw domowych np. na cele transportowe, wzrost cen ziemi i spekulacje gruntami, generowanie luki finansowej w budżetach gmin ze strefy podmiejskiej (różne miejsce zameldowania i zamieszkania) – w zakresie aspektów ekonomicznych;
- osłabienie więzi społecznych, słaba tożsamość lokalna, konflikty społeczne (w tym o podłożu związanym z brakami w infrastrukturze odpowiedniej jakości) – w zakresie aspektów społecznych;
- zmianę wiejskiego charakteru zabudowy, brak ładu przestrzennego i estetyki krajobrazu, kolizje funkcji mieszkaniowej i rolniczej – w zakresie aspektów przestrzennych.

Urban sprawl rozprzestrzenia się w sposób pozbawiony harmonii, amorficznie i terenochłonnie [Zuziak 2005; Markowski, Drzazga 2005]. W tzw. kontinuum miejsko-wiejskim zabudowa rozlewa się coraz dalej poza granice strefy podmiejskiej. Chaos przestrzenny i rozproszenie zabudowy z jednej strony wprowadzają zmiany w układzie funkcjonalno-przestrzennym, z drugiej zaś powodują nieefektywne wykorzystanie przestrzeni i zaburzenia w dotychczasowym układzie urbanistycznym [Rynio *et al.* 2020]. Powstają obszary podmiejskie (*periurban areas),* stanowiące mieszankę cech wiejskich i miejskich i charakteryzujące się szybkimi przemianami krajobrazu dokonywanymi przez człowieka. Na tych obszarach występują już pewne cechy przestrzeni miejskiej, ale nie są one definiowane jako miasta [Douglas 2006; Simon 2008]. Suburbanizacja wywiera wpływ i powoduje powstawanie współzależności nie tylko na terenach wiejskich otaczających miasto, ale także między miastem głównym, a mniejszymi ośrodkami miejskimi znajdującymi się w stosunkowo niewielkiej odległości [Harasimowicz 2018].

Zmiany zachodzące w przestrzeni podmiejskiej, jak podkreśla Cohen [2004], doprowadziły do powstania złożonych systemów osadniczych, w których zacierają się różnice między obszarami wiejskimi i miejskimi. Zmiany przestrzeni wynikające z faz rozwojowych miast są nieuchronne, co nie oznacza, że zmian tych nie można profilować przy zastosowaniu instrumentów fiskalnych czy planistycznych oraz kontroli użytkowania gruntów. W literaturze polskiej suburbanizacja jest przedstawiana jako skutek nieefektywnego gospodarowania przestrzenią, braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy zintegrowanego planowania przestrzennego. Autorzy wskazują na lukę w systemie planowania przestrzennego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej [Lorens 2005; Parteka 2005; Wdowicka, Mierzejewska 2012; Mrozik, Wiśniewska 2013; Puzulis, Skinkis 2010; Slaev *et al.* 2016; Jadach-Sepioło, Krystek-Kucewicz, Muszyńska-Jeleszyńska 2018] i rekomendują różnorodne rozwiązania usprawniające, w tym związane z polityką przestrzenną.

Procesy globalizacji, w tym szczególnie wzrastające znaczenie obszarów podmiejskich dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych prowadzą do post-suburbanziacji i powstania post-suburbiów [Lisowski 2005; Kaczmarek 2020; Pagliarin, De Decker 2021]. Początki tego procesu związane są z obszarem metropolitalnym Los Angeles, ale widoczne są także w obszarze metropolitalnym Wiednia, a w Polsce np. w powiatach: poznańskim, piaseczyńskim, wrocławskim, gdańskim (lokalizują się na ich obszarze duże podmioty gospodarcze, w tym zagraniczne, a liczba miejsc pracy jest nieproporcjonalnie duża, w porównaniu do liczby mieszkańców) [Kaczmarek 2020].

1.2. Specyfika procesu suburbanizacji w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej

Prowadzone do tej pory badania suburbanizacji (szczególnie mieszkaniowej) w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej obejmowały wiele wątków z pogranicza kilku dyscyplin, m.in. geografii, gospodarki przestrzennej, socjologii, demografii czy psychologii społecznej. Analizowano zmiany w użytkowaniu gruntów na cele mieszkaniowe, przestrzenną i czasową dynamikę rozwoju nowych obszarów metropolitalnych na przykładzie miast estońskich, czeskich, słowackich, rosyjskich czy polskich, a także tendencje rozwoju obszarów rezydencjonalnych w strefach podmiejskich. Obok tych zagadnień prowadzono także analizy cech determinujących atrakcyjność mieszkaniową obszarów podmiejskich oraz jakości życia w coraz silniej zurbanizowanej strefie podmiejskiej. W badaniach stosowano pełne spektrum metod badawczych, od analiz statystycznych z wykorzystaniem narzędzi statystyki czy ekonometrii przestrzennej przez techniki ilościowe i jakościowe po metodę delficką i inne metody heurystyczne.

Punktem wyjścia do analiz suburbanizacji z perspektywy krajów Europy Środkowo-Wschodniej było wyodrębnienie cech charakterystycznych procesu dla kra-

jów postkomunistycznych. Jednym z autorów, który dokonał takiego pojęciowego rozgraniczenia był Tammaru. Wymienił on kilka cech tzw. „zachodniej suburbanizacji", m.in. zwiększenie odległości dojazdów do pracy ze strefy podmiejskiej do miasta centralnego, decentralizację miejsc zamieszkania na początkowych etapach i następującą po niej decentralizację zatrudnienia. Jako przyczyny odpływu ludności na przedmieścia (przeważnie dobrze sytuowanej klasy średniej) wskazał względy środowiskowe i preferencje gospodarstw domowych, chcących mieszkać bliżej natury, z dala od zgiełku miasta [Tammaru 2001].

Cechą wyróżniającą „zachodnią suburbanizację" jest także zacieranie granic między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz stopniowe rozprzestrzenienie się wolnostojących budynków mieszkalnych o małej gęstości. Należy zauważyć, że Tammaru przedstawił swoją koncepcję z perspektywy jednej z najbardziej zurbanizowanych republik byłego Związku Radzieckiego – Estonii, gdzie w nowo budowanych mieszkaniach w miastach mieszkała ludność o wyższym statusie społecznym. Dużo gorsze warunki mieszkaniowe były w domach jednorodzinnych na przedmieściach, w których często brakowało podstawowej infrastruktury wpływającej na jakość życia. Obserwowano także rozwarstwienie społeczne. W Estonii przedmieścia zamieszkiwali głównie gorzej sytuowani pracownicy przedsiębiorstw niepriorytetowych. Model ten był odmienny niż w wielu krajach zachodnich. Na przedmieściach żyła ludność biedniejsza, a gospodarstwa domowe reprezentujące klasę wyższą i średnią koncentrowały się w miastach [Leetmaa, Tammaru 2007].

Wyróżniki procesów suburbanizacyjnych w Europie Zachodniej stały się przedmiotem porównań dla wielu naukowców zajmujących się tym zagadnieniem w Europie Środkowej i Wschodniej. Ważnym głosem w tej dyskusji stała się wydana w 2014 r. monografia pt. „Confronting suburbanization: Urban decentralization in postsocialist Central and Eastern Europe" pod redakcją Stanilova i Sýkory. Zespół autorski wykazał znaczne opóźnienie rozwoju suburbanizacji w Europie Środkowo-Wschodniej w stosunku do Europy Zachodniej, przedstawiając jednocześnie specyfikę poszczególnych analizowanych krajów na przykładzie stolic (Budapesztu, Ljubljany, Moskwy, Pragi, Sofii, Tallina i Warszawy) przez pryzmat dekoncentracji obszarów zamieszkania i miejsc pracy. Autorzy podjęli się trudnego zadania uporządkowania definicyjnego zróżnicowania terminu „suburbanizacja" stosowanego w poszczególnych krajach i na tej bazie sformułowali teoretyczny model analityczny oraz dobrali studia przypadków. W efekcie uzupełnili zestaw dotychczasowych cech analizowanego procesu w Europie Środkowej i Wschodniej o dodatkowe wyróżniki morfologiczne. Były nim – u progu rozpoczęcia tendencji suburbanizacyjnym w czasie transformacji stosunkowo kompaktowe rdzenie miejskie, brak wyraźnych centrów lokalnych w strefach podmiejskich i żywiołowe rozlewanie się zabudowy (*urban sprawl*) jako wzorzec urbanizacji strefy podmiejskiej [Stanilov, Sýkora 2014]. W książce tej podjęto też ważny temat ograniczania żywiołowości procesów rozlewania się zabudowy miejskiej, odwołując się także do różnych postaw władz lokalnych wobec zarządzania gospodarką wolnymi terenami.

Polityka władz krajowych i lokalnych wobec suburbanizacji jest zróżnicowana w poszczególnych makroregionach europejskich. Specyfika procesu suburbanizacji w Europie Środkowo-Wschodniej widoczna jest także w podejściu władz do otoczenia

instytucjonalnego w określaniu przestrzennej zmienności rozrostu miast w Europie. W przeglądowym artykule pt. „Institutional settings and urban sprawl: Evidence from Europe" autorzy przedstawili w syntetyczny sposób charakterystykę polityk krajowych w latach 1990-2012, a następnie na podstawie obrazów satelitarnych o wysokiej rozdzielczości udokumentowali znaczne zróżnicowanie rozlewania się miast w różnych krajach. Ekspansja terenów zurbanizowanych jest szczególnie widoczna w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, a stosunkowo niewielka w krajach Europy Północnej. Analizie kartograficznej towarzyszyło badanie statystyczne. Niekontrolowany rozwój miast – zwłaszcza poza funkcjonalnymi obszarami miejskimi – jest silnie ujemnie skorelowany ze wzrostem cen domów, co sugeruje, że rozlewanie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej jest wywołane (przynajmniej w znaczącym stopniu) przystępnością cenową działek budowlanych w strefach podmiejskich. Decentralizacja i brak polityki ograniczającej rozlewanie się miast (opłat i innych rozwiązań fiskalnych) są istotnie statystycznie powiązane z rozlewaniem się stref podmiejskich. Autorzy formułują na tej podstawie wniosek o wysokiej skuteczności bodźców fiskalnych na poziomie lokalnym w krajach zdecentralizowanych [Ehrlich 2018].

Podczas gdy w Europie Zachodniej suburbanizacja przebiegała w warunkach silnego przyrostu ludności i rozwoju gospodarczego, w krajach postsocjalistycznych głównymi uwarunkowaniami była transformacja gospodarcza i znaczący spadek liczby urodzeń [Repaská, Vilinová, Šolcová 2017]. Z kolei García-Ayllón [2018], analizując dynamikę zmian tendencji suburbanizacyjnych w Budapeszcie, Bukareszcie, Pradze, Sofii i Warszawie, zauważył, że okres transformacji spowolnił rozwój tego procesu. W latach 90-tych XX wieku nie nabrał on jeszcze dzisiejszego tempa, które sprawia, że miasta te nie różnią się już tak bardzo w przebiegu suburbanizacji od krajów zachodnich.

Począwszy od początku okresu transformacji badacze zwracają uwagę na problemy społeczne towarzyszące suburbanizacji [Lehmann, Ruble 1997; Pickvance 1997; Enyedi 1998; Aasland, Fløtten 2001]. Ostatecznie, podsumowując te tendencje, García-Ayllón wskazał kolejną wyróżniającą cechę postsocjalistycznej suburbanizacji – jej drapieżny charakter skutkujący powstawaniem lub wzmacnianiem segregacji społecznej [García-Ayllón 2018]. Podobne wnioski sformułował także zespół naukowców na bazie porównań 12 europejskich stolic (Amsterdamu, Aten, Budapesztu, Londynu, Madrytu, Oslo, Pragi, Rygi, Sztokholmu, Tallinna, Wiednia i Wilna) na podstawie danych z lat 2001-2011. Mimo że w każdym z badanych miast tendencje do segregacji społecznej narastały w badanym okresie, to w miastach Europy Środkowo-Wschodniej ich dynamika była wyraźniej obserwowana, chociaż zróżnicowanie występowało w zależności od specyfiki lokalnego rynku mieszkaniowego i polityki mieszkaniowej państwa [Musterd *et al*. 2015].

W każdym z krajów postsocjalistycznych suburbanizacja jest analizowana z nieco innej perspektywy, w zależności od lokalnych uwarunkowań. Nowe budownictwo mieszkaniowe na przedmieściach stanowi jeden z najbardziej widocznych przejawów suburbanizacji. Jest to szczególnie zauważalne w byłych centralnie planowanych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie ze względu na wznoszenie osiedli wielkopłytowych na obrzeżach miast, zaczęły powstawać osiedla zupełnie nowych, rozpro-

szonych domów jednorodzinnych w ich sąsiedztwie. Zaczęły więc powstawać nowe strefy podmiejskie, nie istniejące w krajobrazie tych miast przed transformacją [Lowe, Tsenkova 2003]. W krajach postsocjalistycznych jako potencjalne kategorie strefy podmiejskiej wskazywano początkowo popularne obszary domków letniskowych (np. rosyjskie dacze i bułgarskie wille) oraz miejscowości otaczające duże miasta [Hirt 2007]. Dacze i wille nie były jednak miejscem stałego zamieszkania i nie powodowały wyludniania się miast. W analizie suburbanizacji Tallina wyodrębniono nawet specjalny typ tego procesu, tzw. suburbanizacją priorytetową związaną z okresem późnosowieckim, kiedy osoby o specjalnych zasługach dla systemu otrzymywały dacze jako dodatkowy przywilej, dowód uznania [Leetmaa, Tammaru, Anniste 2009]. W późniejszym okresie większość tzw. daczy została przekształcona na budynki całoroczne lub zmodernizowana albo całkowicie przebudowana, a często w ich miejscu powstały nowe domy jednorodzinne. W podobnym kontekście analizowano ten proces również w Rosji [Nefedova, Pokrovskii, Treivish 2016].

Na Ukrainie z wyjątkiem stref podmiejskich dużych miast proces suburbanizacji nie jest jeszcze szczegółowo rozpoznany i pozostaje w dużej mierze poza obszarem zainteresowań naukowców. Gnatiuk podjął się tego zadania jako jeden z pierwszych, rozpoczynając od przeglądu wąskiej literatury krajowej na ten temat. Przedstawił szczegółowe badania tych procesów wokół średniej wielkości ukraińskich miast ze szczególnym uwzględnieniem Iwano-Frankowska. Gnatiuk podkreślił, że ukraińscy badacze nie postrzegają suburbanizacji jako odrębnego problemu analitycznego. Przykładowo Pylypenko [2010] podkreślał intensywną redystrybucję przestrzenną w wiejskich gromadach, w szczególności koncentrację ludności w okręgach administracyjnych wokół regionalnych stolic w latach 1991-2011. Autor nie łączy tego procesu z suburbanizacją, lecz traktuje go jako wynik zróżnicowania spadku liczby ludności w wyniku obniżenia przyrostu naturalnego [Gnatiuk 2017].

Powyższe ustalenia są dla Gnatiuka ewidentnym dowodem suburbanizacji na Ukrainie. Dlatego podjął też próbę identyfikacji etapu suburbanizacji dla poszczególnych miast wraz z określeniem zależności między wielkością miasta a rozwojem tendencji suburbanizacyjnych, w tym regionalnych różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym wpływających na zróżnicowanie rozwoju poszczególnych miast. Badanie obejmowało dane dotyczące dynamiki migracji w rdzeniach miejskich i obszarach podmiejskich 65 miast o populacji ponad 40 000 mieszkańców zlokalizowanych w 22 regionach Ukrainy. Mimo trudności metodologicznych Gnatiuk stwierdził, że procesy suburbanizacji na Ukrainie są rozpowszechnione, a wzrost migracji do strefy podmiejskiej w porównaniu z rdzeniem miejskim zaobserwował w ponad połowie badanych miast (53%), w tym we wszystkich miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców. Autor postulował podjęcie dalszych badań wewnętrznej struktury stref podmiejskich oraz określenie różnic jakościowych obszarów rdzeniowych i podmiejskich w miastach o różnej wielkości i profilach funkcjonalnych [Gnatiuk 2017].

W innym studium Pidgrushnyi z zespołem [2020] opisali procesy suburbanizacji, szczególnie komercyjnej w obszarze metropolitalnym Kijowa. Autorzy potwierdzili wcześniejsze badania dotyczące suburbanizacji, charakterystycznej dla praktycznie wszystkich dużych ośrodków miejskich Ukrainy, przy jednoczesnej gentryfikacji śród-

mieść. Powstające strefy podmiejskie charakteryzuje wzajemne odziaływanie funkcji mieszkaniowych i komercyjnych. W obszarze metropolitalnym Kijowa zdecydowanie przeważa komercyjna suburbanizacja. W latach dziewięćdziesiątych była to funkcja głównie przemysłowa, obecnie zdecydowanie przeważa funkcja handlowo-usługowa.

Badania prowadzone w Czechach wykazały zróżnicowanie wzorców przestrzennych, intensywności procesów rozlewania się zabudowy oraz statusu społeczno-ekonomicznego mieszkańców stref podmiejskich. Ouředníček prowadził badania rozwoju i cech strefy podmiejskiej na przykładzie regionu miejskiego Pragi w okresie ponad 15 lat transformacji (1995-2003). Na ich podstawie podjęto próbę opisu wielkości oraz wzorców przestrzennych suburbanizacji, a także struktury osób migrujących na przedmieścia według wieku, wykształcenia oraz rodzaju miejsca poprzedniego zamieszkania [Ouředníček 2007]. Łącznie Ouředníček przeanalizował ponad 250 map ze 144 obszarów podmiejskich. Na tej podstawie wyróżnił siedem podprocesów rozwoju strefy podmiejskiej:

- suburbanizację mieszkaniową;
- migracje do istniejących zasobów mieszkaniowych;
- migracje osób starszych do domów seniora zlokalizowanych pod miastem;
- migracje do domów rekreacyjnych i letniskowych (drugich domów);
- migracje do odległych miejsc;
- migracje wewnątrz obszaru podmiejskiego.

Na podstawie oceny strumieni migracyjnych stwierdzono, że rozwój podmiejski składa się z różnych procesów dośrodkowych, stycznych i odśrodkowych [Ouředníček 2007]. Dominującym procesem była suburbanizacja, w wyniku której następuje zmiana struktury społeczno-demograficznej społeczności podmiejskiej, a więc pierwsza z wymienionych – suburbanizacja mieszkaniowa, ale jej częstą cechą w krajach postsocjalistycznych jest rozszerzanie/rozlewanie istniejących już osiedli mieszkaniowych [Ouředníček 2016]. Dalsze badania porównawcze prowadzone dla obszaru metropolitalnego Pragi (lata: 2007, 2010 i 2016) wskazują wyraźnie na wzrost gęstości zaludnienia i zabudowy na suburbiach Pragi oraz spolaryzowanie rozwoju zabudowy mieszkaniowej – z jednej strony powstają apartamentowce i domu szeregowe o wysokiej gęstości, ale w tych samych miejscowościach zwiększa się też liczba domów jednorodzinnych z coraz większą odległością miedzy budynkami (na obrzeżach miejscowości) [Zévl, Ouředníček 2021].

Podobne analizy przeprowadzono także w obszarze metropolitalnym Tallina w latach 1991-2005. Zmapowano wszystkie nowe obszary mieszkaniowe wybudowane w tym okresie (171 nowych osiedli zlokalizowanych na przedmieściach wokół Tallina) [Leetmaa, Tammaru 2007; Tammaru, Leetmaa 2007]. W badanym okresie dynamika w budownictwie mieszkaniowym była niewielka [Tammaru, Leetmaa, Silm, Ahas 2009]. Wzrost na początku XXI wieku koncentrował się głównie w pobliżu Tallina oraz na terenach powojskowych wzdłuż wybrzeża i na terenach użytków rolnych [Jauhiainen 1997]. Były to głównie wolnostojące budynki jednorodzinne, a dopiero pod koniec badanego okresu zaczęło pojawiać się także budownictwo wielorodzinne. Kluczowym czynnikiem dla budownictwa mieszkaniowego w gminach podmiejskich była odległość od Tallina, ponieważ ok. 80% mieszkańców nowych osiedli podmiej-

skich pracowała w Tallinie. Dlatego nowy układ osadniczy dopasowywany był do sieci transportu publicznego i sieci szkół. Infrastruktura była traktowana priorytetowo i lokalizacja nowych osiedli nie była przypadkowa [Ruoppila, Kährik 2003], chociaż nie udało się zupełnie uniknąć presji, aby zabudować tereny atrakcyjne krajobrazowo [Kulu, Billari 2006]. W związku z dynamicznym rozwojem przemieść Tallina przeprowadzono także szczegółowe badanie przyczyn przeprowadzki, kryteriów stosowanych przy wyborze konkretnego miejsca zamieszkania w strefie podmiejskiej oraz poziomu zadowolenia z wyboru [Kährik *et al*. 2012].

Na Słowacji po raz pierwszy zauważono znaczące zmiany w zachowaniach migracyjnych ludności Bratysławy i Koszyc zaraz na początku okresu transformacji. Następnie trend ten zaczął być obserwowany i w innych dużych miastach na Słowacji [Repaská, Vilinová, Šolcová 2017]. Zmiana warunków społeczno-ekonomicznych po 1989 r. stworzyła wstępne warunki do rozpoczęcia procesu suburbanizacji. W literaturze słowackiej proces ten jest oceniany na przykładach takich miast, jak Bratysława, Prešov oraz Nitra [Matlovič, Sedláková 2007; Repaská, Vilinová, Šolcová 2017]. Podobne badania prowadzono w miastach bułgarskich, węgierskich i rumuńskich, analizując natężenie procesów suburbanizacyjnych, mierząc je natężeniem zjawisk migracyjnych, a także wskazując na problemy społeczne towarzyszące migracjom na przedmieścia [np. Pickvance 1994; Kovács 1998; Brown, Schafft 2002; Blinnikov i in. 2006; Valkanov 2006; Makharova 2007; Hirt 2008; Nefedova, Pokrovskii, Treivish 2016; Iváncsics, Kovács 2019; Kovács *et al.* 2019].

Większość osób przeprowadzających się do gmin podmiejskich (na przedmieścia) kieruje się m.in. chęcią poprawy jakości życia poprzez zmianę warunków mieszkaniowych i środowiska. Suburbanizacja mieszkaniowa będąca wynikiem tych przemieszczeń może jednak przynieść również niekorzystne skutki i przyczynić się do przestrzennego rozdzielenia populacji, a także negatywnie wpłynąć na zbiorową jakość życia, o czym świadczy bogata literatura przedmiotu w całej Europie Środkowo-Wschodniej. Nowi mieszkańcy przedmieść często mają trudności w asymilacji oraz adaptacji do nowego otoczenia, często traktują go jak „sypialnię" realizując swoje aktywności społeczne czy kulturalne w mieście, z którego się wyprowadzili.

Na Łotwie warunki zagospodarowania terenu są podobne do innych krajów bałtyckich, jednak zagospodarowanie gruntów przez indywidualnych właścicieli na obrzeżach miast było od początku transformacji szczególnie ułatwione [Brade, Herfert, Wiest 2009]. Brak barier prawnych i administracyjnych, czynniki rynkowe, takie jak wysokie i rosnące ceny gruntów, które zachęcały do spekulacji gruntami, słabe ograniczenia prawne dotyczące zagospodarowania terenu, pozwalały właścicielom gruntów na podział i sprzedaż gruntów działka po działce po cenach „miejskich" bez wymogu zapewnienia dostępu do miejskiej infrastruktury [Linkola 1996; Krisjane 2005]. Właściciele gruntów unikali jakiejkolwiek odpowiedzialności za niedoskonałości działek i otrzymywali netto to, co nabywcy zapłacili za tereny mieszkaniowe, pozostawiając władzom gminnym obowiązek świadczenia podstawowych usług publicznych. Efektem było niekontrolowane rozlewanie się obszarów miejskich na obrzeżach Łotwy. Najbardziej charakterystyczne cechy łotewskiej suburbanizacji to:

- rozdrobnienie gospodarstw rolnych na obszarach wiejskich;
- mozaika typów użytkowania gruntów na przedmieściach;
- mieszanie się interesów właścicieli gruntów jako użytkowników gruntów, deweloperów i spekulantów;
- brak kontroli zagospodarowania gruntów.

W tym kontekście coraz silniej akcentowana jest w pracach badawczych i eksperckich potrzeba regulacji zagospodarowania terenów w strefach podmiejskich na Łotwie [Puzulis, Skinkis 2010]. Dodatkowo, wyniki badań społecznych na obszarze metropolitalnym Rygi pokazują, że suburbanizacja jest procesem spolaryzowanym społecznie i że osoby o wysokim i niskim statusie społecznym częściej przenoszą się na przedmieścia niż osoby o średnim statusie społecznym. Niski status materialny migrantów do obszarów nowego wielorodzinnego budownictwa na terenach podmiejskich świadczy o tendencjach gentryfikacyjnych i wypieraniu tych mieszkańców z dzielnic rdzenia miejskiego [Krisjane, Berzins 2012].

W Polsce, podobnie jak na Łotwie, łatwość zmiany przeznaczenia terenów jest przedmiotem ożywionej krytyki w literaturze naukowej i eksperckiej. Jednym z głównych nurtów badawczych jest w związku z tym ocena kosztów chaosu przestrzennego. Coraz częściej koszty te są definiowane i rozpoczęto próby ich pomiaru [Kowalewski *et al.* 2013; Lityński, Hołuj 2017; Kowalewski, Markowski, Śleszyński 2018]. Estymacja kosztów chaosu przestrzennego jest trudna przede wszystkim ze względu na brak bezpośredniego związku między ponoszonymi nakładami a rozlewaniem się zabudowy. W większości koszty mają charakter efektów zewnętrznych i są trudne do wyrażenia w pieniądzu, co dodatkowo utrudnia pomiar [Lityński, Hołuj 2017; Śleszyński *et al.* 2020].

Dodatkowym utrudnieniem jest rozbieżność postrzegania tych kosztów z perspektywy konkretnego gospodarstwa domowego, lokalnej gospodarki gminy podmiejskiej i miasta. Z perspektywy gospodarstwa domowego w Polsce koszty zamieszkania w gminie podmiejskiej są znacząco niższe niż w mieście z powodu niższego kosztu zakupu działki budowlanej, do którego nie jest wliczany odroczony w czasie koszt dojazdów, ponieważ równoważą go subiektywnie wysoko oceniane korzyści – bliskość zieleni (własny ogród, świeże powietrze) i prywatność (kontakt z przyrodą w kręgu rodziny). Jak wskazują badania prowadzone np. dla strefy krawędziowej Warszawy, chęć obcowania z przyrodą oraz wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa to jeden z czynników decydujących o wyprowadzce pod miasto [Gutry-Korycka 2005]. Zauważalny jest także nurt kształtowania środowiska zamieszkania w zgodzie z zasadami ekologicznymi i traktowanie przedmieść jako elementu całego, złożonego ekosystemu miasta [Jagiełło-Kowalczyk 2004].

Z punktu widzenia lokalnej gospodarki w gminie podmiejskiej koszty rozlewania zabudowy także nie przeważają nad korzyściami, ponieważ napływ nowych mieszkańców (zwłaszcza dobrze sytuowanych przedstawicieli klasy średniej) oznacza wzrost wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych nie konfrontowany z kosztem budowy nowej infrastruktury, zwłaszcza jeśli np. z infrastruktury społecznej (szkoły, przedszkola, infrastruktura kulturalna) mieszkańcy gmin podmiejskich nadal korzystają w mieście. Zmiany w środowisku naturalnym czy stopniowe uszczuplanie terenów rolnych są zbyt odroczone w czasie by były internalizowane. Tymczasem niekontro-

lowany rozwój zabudowy przy równoczesnym „niedorozwoju" infrastruktury ochrony środowiska doprowadza do pogorszenia jego stanu, a tym samym obniżenia jakości życia [Oleniacz *et al.* 2021].

Przyrost liczby mieszkańców jest podstawowym celem i przedmiotem konkurencji z sąsiednimi gminami. Z tej perspektywy bezpośrednie koszty rozlewania się zabudowy (np. inwestycje wodno-kanalizacyjne, nowe drogi) są przez gminy podmiejskie postrzegane pozytywnie jako wydatki prorozwojowe. Inwestycje te odpowiadają także oczekiwaniom mieszkańców, którzy optują za poprawą dostępności transportowej oraz dostępem do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej czy gazowej [Jadach-Sepioło, Zathey 2021].

W kontekście łotewskim i polskich doświadczeń z niekontrolowanym zagospodarowaniem działek rolnych pod zabudowę, istotną rolę w analizach specyfiki procesów suburbanizacji w Europie Środkowo-Wschodniej pełni także ocena zmian przeznaczenia gruntów. W jednym z najbardziej przekrojowych badań poddano ocenie 155 obszarów metropolitalnych w całej Europie w podziale na sześć makroregionów, wśród których wyodrębniono makroregion Europy Wschodniej. Obejmował on Bułgarię, Chorwację, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię i Węgry. Analiza statystyczna pozwoliła wyodrębnić szczególny wyróżnik tego makroregionu. Na tle pozostałych części Europy, gdzie dynamika zmian w użytkowaniu gruntów z rolnych na obszary zabudowane waha się między 0,7% do 1,5%, w Europie Wschodniej współczynnik ten przyjmuje wartości między 0,8% do 3,4%, co świadczy o wyraźnie wyższej dynamice. Drapieżny charakter suburbanizacji jest więc widoczny nie tylko w sferze społecznej, lecz także w konsumpcji większej ilości terenów [Salvati *et al.* 2015; Salvati *et al.* 2018].

W warunkach polskich możemy także mówić o procesie tzw. suburbanizacji wewnętrznej, występującej w granicach administracyjnych miast. Jak podkreśla Lorens [2005] jest to niezwykle rzadkie zjawisko występujące głównie w miastach posocjalistycznych charakteryzujących się dużym udziałem obszarów niezagospodarowanych (najczęściej wymagających rewitalizacji). Podobnie w wielu miastach istnieją w granicach administracyjnych duże rezerwy użytków rolnych. Suburbanizacja wewnętrzna może być związana ze zmianą dotychczasowych funkcji gospodarczych, czy historycznych i tworzeniem się atrakcyjnych enklaw do zamieszkania, a w wymiarze społecznym i symbolicznym atrakcyjnych miejsc tożsamotwórczych. Procesy te są najczęściej analizowane na przykładach poszczególnych miast [np. Koman 2017; Runge 2018].

Podsumowując ten wątek rozważań warto podkreślić, że suburbanizacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej odbiega od modelu tzw. „suburbanizacji zachodniej", a ponadto różni się w poszczególnych krajach bloku posocjalistycznego. W przypadku specyfiki polskiej suburbanizacji warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt, związany z postępującą, rozproszoną urbanizacją stref podmiejskich, czyli „rozsiewaniem się" osadnictwa [Solarek 2013]. Proces ten nazywany jest także „eksplodującą dyspersją" i powoduje bezład przestrzenny w atrakcyjnych krajobrazowo, środowiskowo i rekreacyjnie obszarach aglomeracji i poza nimi [Chmielewski *et. al.* 2018]. W tym kontekście Kistowski [2010] pisze o „eksterminacji" polskiej przestrzeni wskutek wadliwej transformacji społeczno-gospodarczej po 1989 r.

1.3. Cechy suburbiów

Jak podkreślono w poprzednich częściach rozdziału suburbanizacja jest procesem wielowymiarowym, definiowanym w różny sposób, w związku z powyższym także jej „wytwór" jakim są suburbia nie ma jednolitego zestawu cech charakterystycznych. W ostatnich latach, szczególnie na skutek recesji gospodarczej oraz kryzysu 2008+ na suburbiach widoczna stała się segregacja ekonomiczna i społeczna.

Chcąc scharakteryzować suburbia można za Kaczmarkiem [2020] odnieść się do ich kilku cech charakterystycznych, do których zaliczył on:

- wielkość i gęstość zaludnienia – tradycyjne suburbia charakteryzuje niska gęstość zaludnienia w strefie wokół miasta i przewaga liczby ludności w mieście głównym nad przedmieściami. W miarę jak zmieniają się suburbia i lokalizowane są w na tym obszarze podmioty gospodarcze zmienia się (zwiększa) liczba ludności, jej koncentracja, szczególnie w tzw. subcentrach;
- relacje z miastem centralnym – suburbia tradycyjne to ośrodki satelitarne, sypialnie w stosunku do miasta głównego. Relacja z miastem centralnym opiera się na podporządkowaniu (częściowo uzupełnianiu), brakuje relacji z innymi miastami niż centralne. Słabe utożsamianie się mieszkańców z miejscem zamieszkania, tożsamość z miastem centralnym. Wraz z lokalizacją podmiotów gospodarczych zaczyna dominować funkcja miejsca pracy oraz wykształca się silniejsza tożsamość lokalna. Tworzą się relacje sieciowe także z innymi miastami niż miasto centralne. Suburbia zaczynają odgrywać rolę w gospodarczych powiązaniach globalnych, niejednokrotnie przewyższając w tym zakresie miasto centralne;
- forma przestrzenna – koncentryczna – zabudowa wokół miasta głównego, ciągów komunikacyjnych lub centrów miejscowości wiejskich. Z czasem, jeśli wchodzi etap post-suburbanizacji koncentracja staje się multicentryczna, powstają wyspy z usługami społecznymi i gospodarczymi. Wysypy powstają zazwyczaj wokół węzłów transportowych;
- funkcje – tradycyjne suburbia pełnia funkcje: mieszkaniowe, transportowe, składowo-przemysłowe oraz stanowią strefę żywicielską miasta centralnego. w procesie post-suburbanizacji do funkcji mieszkaniowych, ciągle dominujących, dochodzi: logistyka, innowacyjna gospodarka, nowoczesne usługi, handel wielkopowierzchniowy, funkcje biurowe, administracyjne, funkcje rekreacyjne oraz rozrywkowe;
- zagospodarowanie – w tradycyjnych suburbiach dominują rozproszone rezydencje i osiedla podmiejskie. Ponadto występują: strefy rekreacji i wypoczynku centra handlowe typu podmiejskiego, zakłady przemysłowe terenochłonne lub o uciążliwym charakterze, obiekty infrastruktury technicznej, stacje przeładunkowe, lotniska, centra ogrodnicze. Przy procesie post-suburbanizacji zauważyć można z jednej strony zespoły mieszkaniowe, a inne niż na cele mieszkaniowe zagospodarowanie wiąże się z centrami logistycznymi, parkami technologicz-

nymi, parkami biurowymi, centrami handlowymi i centrami rozrywki typu miejskiego, centrami konfekcyjnymi i wystawienniczymi oraz budynkami i infrastruktura związaną z transportem intermodalnym.

Charakterystyki suburbiów można dokonywać także przez pryzmat stykania się kultury wiejskiej i miejskiej oraz charakterystycznych dla nich kodów kulturowych [Kępkowicz 2013]. W takim ujęciu suburbia charakteryzują niespójności i sprzeczności np.: sąsiedztwo rezydencji (nie pasujących także do wiejskiego krajobrazu) i chałup wiejskich; wprowadzanie rozległych uszczelnionych powierzchni (np. z kostki betonowej) oraz ciągów betonowych ogrodzeń; pojawienie się licznych tablic reklamowych i bilbordów; obecność osiedli zamkniętych, grodzonych w przestrzeni wiejskiej; ogródki przydomowe składające się z trawników i roślinności ozdobnej, często inwazyjnej, nierodzimej; brak przestrzeni wspólnych.

Jeszcze inna charakterystyka suburbiów może opierać się na funkcjach jakie pełnią. Wykazać tu możemy funkcje [Harasimowicz 2019]:

- związane z rolnictwem i ludnością wiejską (funkcja rolna i część funkcji usługowych);
- związane z obsługą ludności „napływowej" zazwyczaj miejskiej, często z miasta centralnego – są to tzw. użytkownicy miasta, ale równocześnie mieszkańcy przedmieść;
- nakierowane na potrzeby miasta np. funkcja wypoczynkowa, komunikacyjna, zabezpieczania przed powodziami, żywicielska.

Pełnionym przez strefy podmiejskie funkcjom towarzyszą także oferowane wartości, takie jak: przyroda, przestrzeń, spokój, dziedzictwo kulturowe, zasoby [Harasimowicz 2018]. Kamieniecki [2002] podkreśla, że na charakter suburbiów ma wpływ także styl życia, szczególnie klasy średniej (z jednej strony jej aspiracje, z drugiej wypychanie z centów miast), zachwyt nad życiem na wsi i potrzeba rekreacji (ta ostatnia stała się szczególnie istotna, blisko miejsca zamieszkania, w okresie pandemii).

Suburbia, jako strefa przejściowa między miastem a wsią „już nie miasto, jeszcze nie wieś" [Bański 2008] postrzegana jest jako potencjalnie konfliktowa ze względu na różnice kulturowe i społeczne oraz ścierający się tam interes obszarów wiejskich i miejskich. Badacze wskazują na coraz częstsze konflikty lokalne, które mają swoje podłożone w lokalizacji inwestycji i infrastruktury, często obsługującej miasta w strefach podmiejskich. Do najbardziej konfliktogennych zaliczyć należy: instalacje związane z odnawialnymi źródłami energii np. farmy wiatrowe, instalacje do składowania, przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów, a także inwestycje drogowe [Dmochowska-Dudek, Bednarek-Szczepańska 2018]. Tymczasem Harasimowicz [2019] podkreśla, że suburbia należałoby uznać za obszary posiadające własną specyfikę oraz wartość, pełniące określone funkcje i nie rozpatrywać ich w opozycji do miasta oraz terenów wiejskich. W takim podejściu miasta i strefę podmiejską cechuje duża liczba powiązań i relacji, co wymaga odpowiedniego podejścia do kształtowania polityki rozwoju i polityki przestrzennej.

Podsumowanie

Proces suburbanizacji w Polsce (jak i w innych krajach postsowieckich) różni się od tego obserwowanego w krajach Europy Zachodniej, czy Stanach Zjednoczonych. Jak wskazano w niniejszym rozdziale, analiza procesu suburbanizacji i jego definiowanie prowadzona jest wielostronnie, na gruncie różnych nauk, a w Polsce szczególne miejsce w badaniach zajmują studia i monografie poszczególnych miast i ich stref podmiejskich (w tym regionalnych ośrodków centralnych). Dopiero w ostatnich latach zaczęły się pojawiać prace koncentrujące się na typologii i ujęciach modelowych oraz przestrzeni publicznej [Mantey, Sudra 2019] i procesach rewitalizacji [Jadach-Sepioło, Zathey 2021]. Strefy otaczające miasta zmieniają się dynamicznie pod względem strukturalnym i funkcjonalnym, w niektórych z nich zaobserwować możemy proces post-suburbanizacji, na skutek którego powstają struktury polimorficzne.

Suburbia, choć zróżnicowane i w różny sposób definiowane, stanowią wyzwanie dla polityki publicznej zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym. Skuteczne instrumentarium pozwalające zahamować i/lub uporządkować proces suburbanizacji dostępne jest na poziomie regionalnym i szczególnie metropolitalnym. Jak podkreśla Grochowski [2009] jednym z istotnych elementów jest przejście od zarządzania do współrządzenia w obrębie obszaru metropolitalnego. Suburbanizacja i post-suburbanizacja stanowią wyzwanie dla zarządzania rozwojem (mowa o zarządzaniu podmiejskim) łączącym aspekt regionalny (a czasem nawet globalny), metropolitalny, terytorialny i wielopodmiotowy [Pagliarin, De Decker 2021]. W Polsce, mimo różnych prób, formalnie jest to bardzo trudny do wykorzystania instrument, ze względu na trudności organizacyjne wobec rozwiązań wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Warto w tym miejscu podkreślić, że system planowania przestrzennego w Polsce jest uznawany za jeden z bardziej skomplikowanych w Europie [Nadin *et. al.* 2018]. Pewnym novum, wynikającym z nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[1], które może przełożyć się na sprawniejsze zarządzanie przestrzenią w strefach podmiejskich jest model struktury funkcjonalno-przestrzennej na poziomie ponadlokalnym i regionalnym (w jego ramach formułowane są wytyczne i cele dla polityki zintegrowanej i przestrzennej, jednak nie jest przesądzone jaka powinna być korelacja zapisów dokumentów planistycznych i strategii zintegrowanych ponadlokalnych).

Jak podkreśla Hefner [2016] są cztery pola działań (projektów) pozwalające zapobiegać skutkom suburbanizacji (i/lub niwelować jej skutki):

- planowanie przestrzenne (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ale o bardziej o bardziej kompleksowym charakterze, pozwalające zatrzymać segmentacje i atomizacje przestrzeni podmiejskiej);

[1] Nowelizacja weszła w życie w dniu 13 listopada 2020 r.

- inwestycje w infrastrukturę transportową (odejście od preferencji dla transportu indywidualnego i dywersyfikacja w zakresie transportu publicznego);
- dostępność do podstawowej infrastruktury społecznej (np. usług zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalnych) oraz związanej z ochroną środowiska (infrastruktura wodno-kanalizacyjna i związana z gospodarką odpadami).

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. Czynnik 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 zakreślenie 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 zakreślonych 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 km^2): Warszawa (z Kobyłką, 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-Dzierżoniów, 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 km^2, czyli ponad dwukrotnie), Opola (z 96,2 do 148,9 km^2, czyli o ponad połowę) i Zielonej Góry (prawie czterokrotny wzrost z 58,3 do 278,3 km^2). 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, Wyszków). 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.

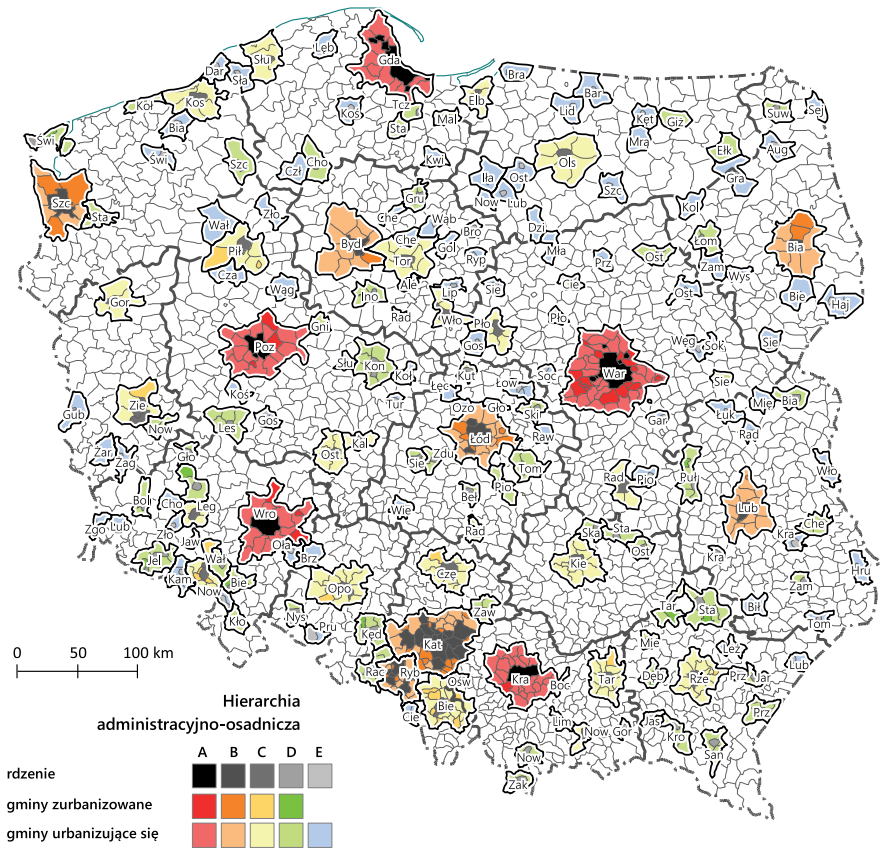
Spośród miast powyżej 20 tys. mieszkańców ze względu na trudności interpretacyjne (silne zazębianie się stref wpływów różnych miast) nie wyznaczono stref podmiejskich dla Chrzanowa i Olkusza (gminy miejsko-wiejskie) oraz Lublińca i Myszkowa.

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 m^2 powierzchni użytkowej mieszkań (PUM) (tab. 2.3). Gdyby zakładać, że na jedną osobę przypada średnio 30 m^2 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 m^2, w latach 2003-2010 – już 38,9 mln m^2 (czyli dwukrotnie więcej)[3], a w latach 2011-2019 – 43,9 mln m^2. Od 2008 r. podaż PUM przekracza 5 mln m^2 rocznie, przy czym najwyższa wartość została osiągnięta w 2019 r. (6,2 mln m^2). Był to trzeci z rzędu rok wzrostów, wynikający głównie z inwestycji w strefach podmiejskich „wielkiej piątki” (2016 – 2,1 mln m^2, 2019 – 2,8 mln m^2).

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 zwyżką ok. 2003 r., dość systematycznie spadało znaczenie stref podmiejskich położonych wokół miast regionalnych. W pozostałych typach fluktuacje były mniej wyraźne.

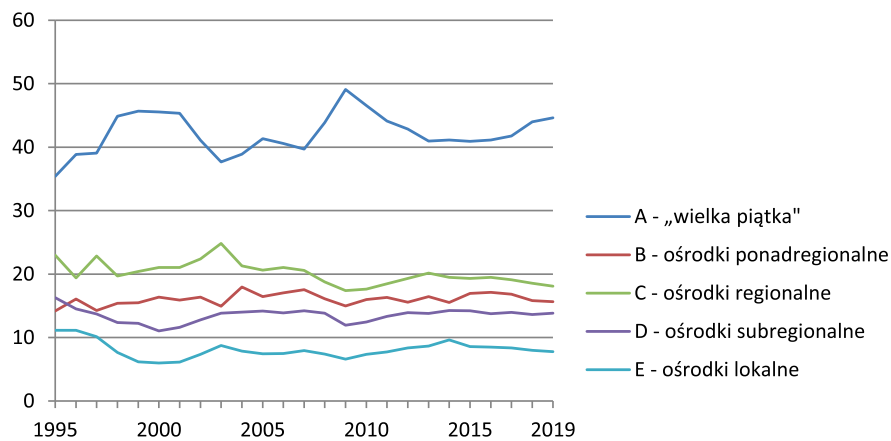
Rozwój ludnościowy stref podmiejskich po 1989 r. odbywał się głównie za sprawą wysokiego przyrostu migracyjnego. Przy tym na tle różnych obszarów kraju zauważalny jest szczególnie wysoki wzrost atrakcyjności migracyjnej stref podmiejskich. Udział w pracy migracyjnej w latach 1989-2009 wzrósł z poziomu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

[3] Wpłynął na to szczególnie wysoki wynik z roku 2003 (6,6 mln m^2 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 przekwalikowanych dzięki dopełnieniu formalności prawnych związanych z zakończeniem robót budowlanych [Wąsewicz 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).

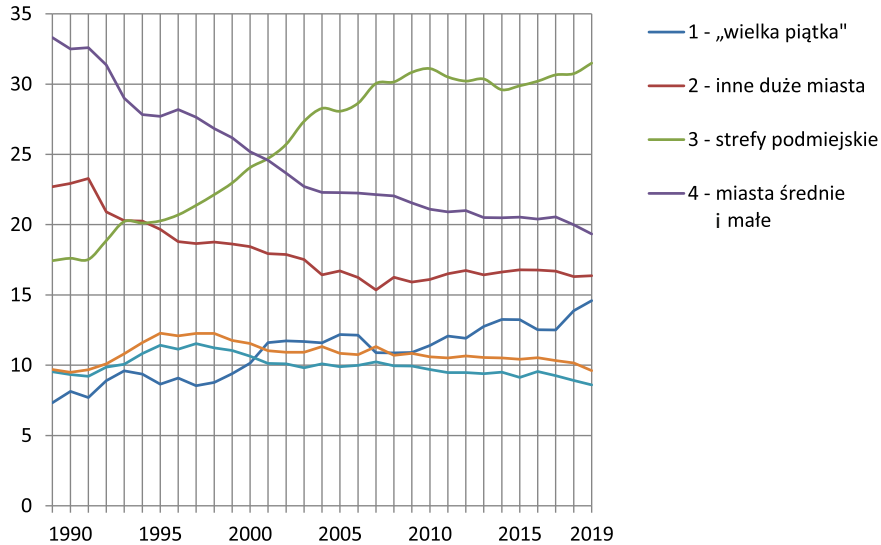


Ryc. 2.2. Struktura inwestycji mieszkaniowych (PUM) w latach 1995-2019 według typów stref podmiejskich

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%, pozostałą 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%).

Efektem 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 cezury 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

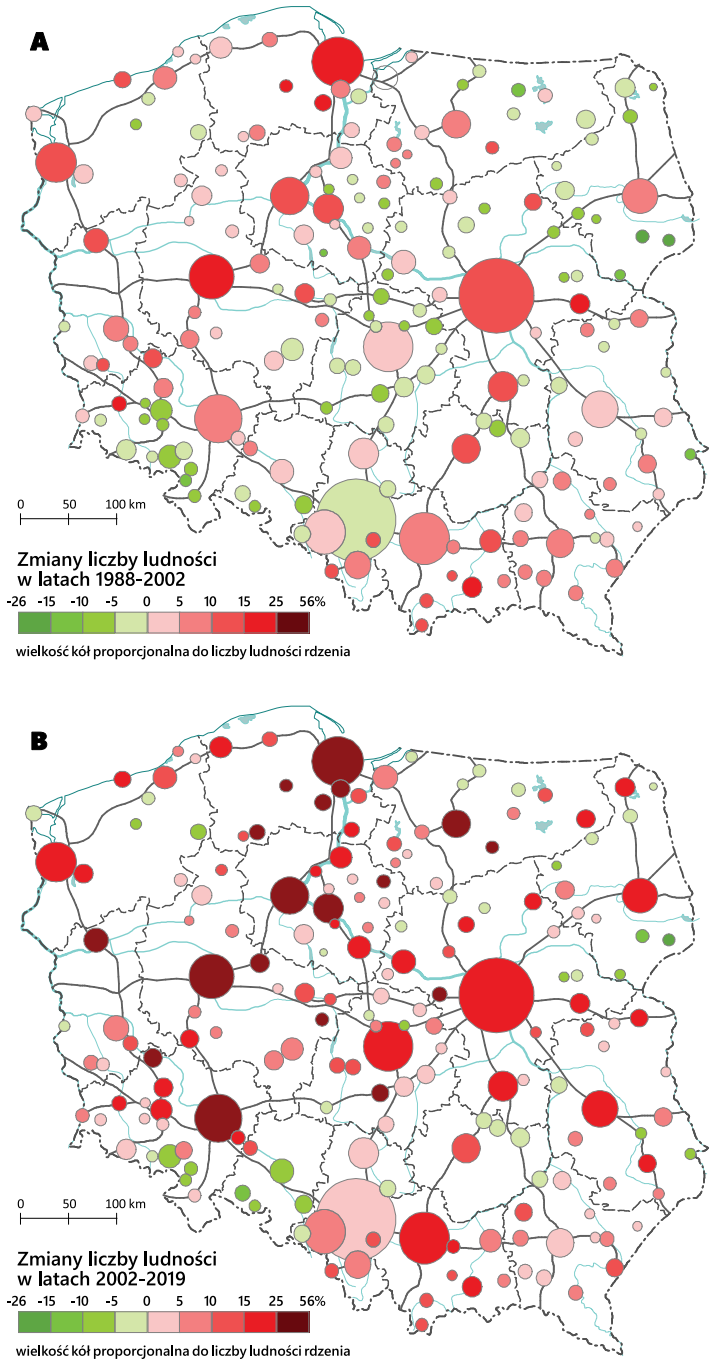
Typ strefy podmiejskiej	1988	2002	2011	2019
A - „wielka piątka”	14,5	13,6	14,5	18,1
B - ośrodki ponadregionalne	14,1	14,1	15,7	19,8
C - ośrodki regionalne	13,9	13,9	15,2	19,1
D - ośrodki subregionalne	15,0	14,4	15,2	19,1
E - ośrodki lokalne	16,3	15,1	15,0	18,0
Ogółem	14,6	14,1	15,1	18,8

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

Zróżnicowania 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.

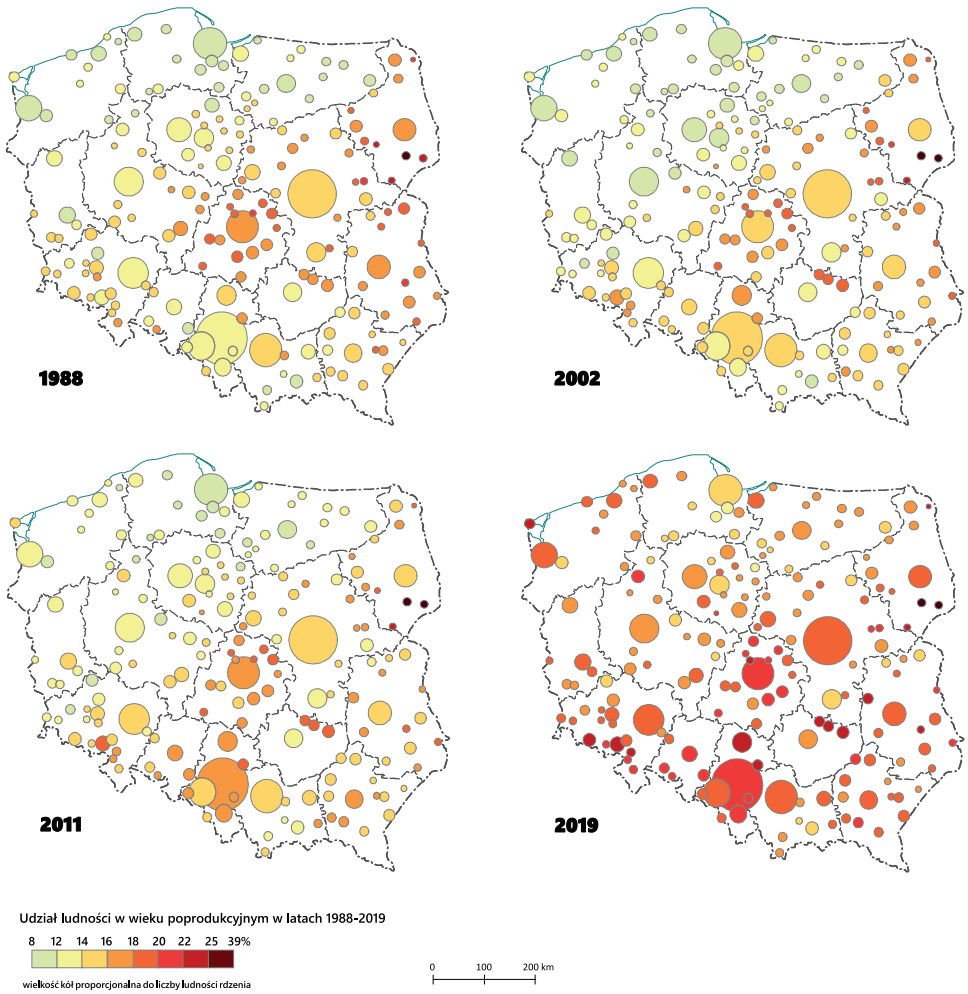
W drugim okresie (2004-2019) wzrastają już niemal wszystkie strefy podmiejskie. Niewątpliwie, nałożył się na to większy niż w poprzednim okresie przyrost naturalny, wynikający z echa wyżu demograficznego z lat 70. i 80. ubiegłego wieku. Jednak kluczowym czynnikiem jest wzrost napływów migracyjnych, identyfikowany 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 echami. Przy czym ten wpływ historyczny stopniowo zaciera się. O ile jeszcze w 2002 r. względna młodość Ziem 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 [Węcławowicz *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 m^2. 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%).

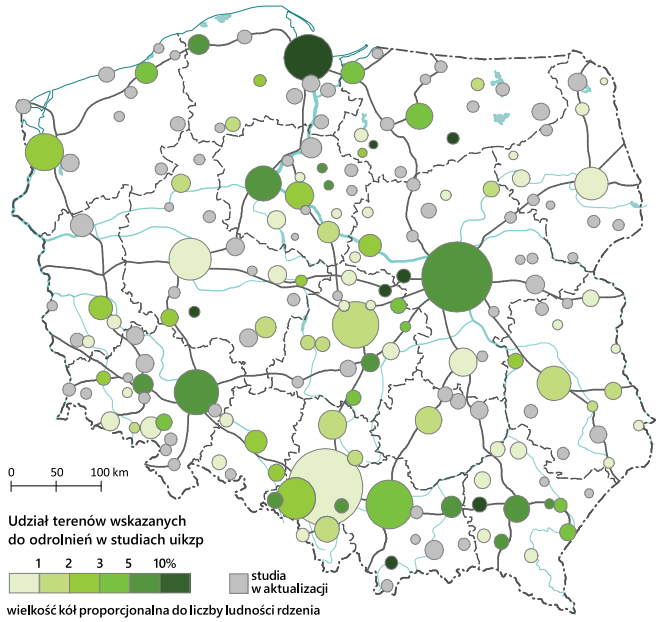
Tabela 2.5. Podstawowe dane o studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w typach stref podmiejskich w końcu 2019 r.

Typ strefy podmiejskiej	Badane gminy (bez aktualizowanego dokumentu)		Wskazane odrolnienia		Tereny przeznaczone pod funkcje			
					mieszkaniowe		usługowe	
	liczba	% pow. wszystkich gmin w strefach podmiejskich	tys. ha	% pow. gmin	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”).

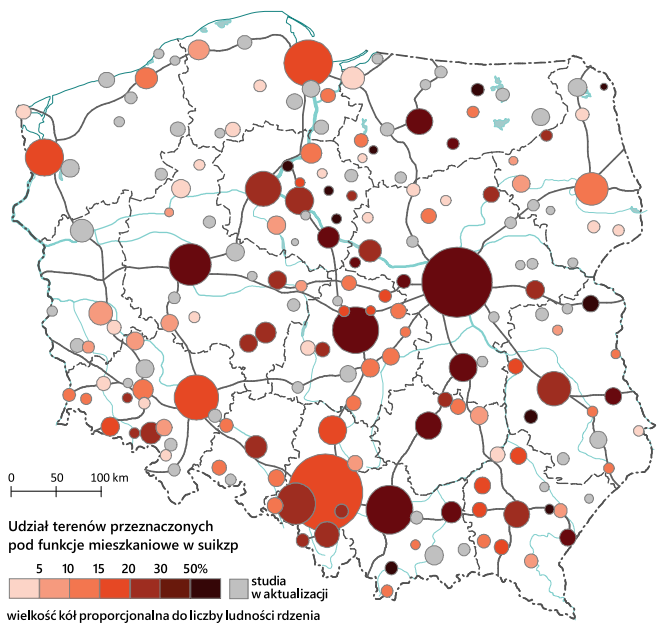
Tabela 2.6. Struktura terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w typach stref podmiejskich w końcu 2019 r.

Typ strefy podmiejskiej	Wielorodzinna		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. Prawidłowo skonstruowane plany, o racjonalnej i przemyślanej 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.

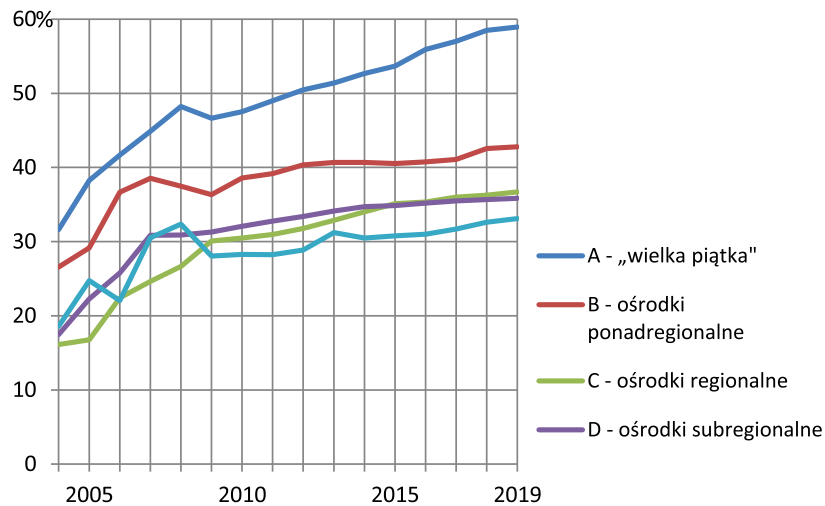
Na tym tle sytuacja planistyczna w strefach podmiejskich jest wypadkową opisanych wyżej różnych podejść do prowadzenia polityk przestrzennych. Część samorządów skorzystała z możliwości uchwalenia planów miejscowych dla dużych obszarów swych gmin, ale skutkowało to silną nadpodażą terenów inwestycyjnych,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

Z drugiej strony wiele samorządów zamiast uchwalać 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

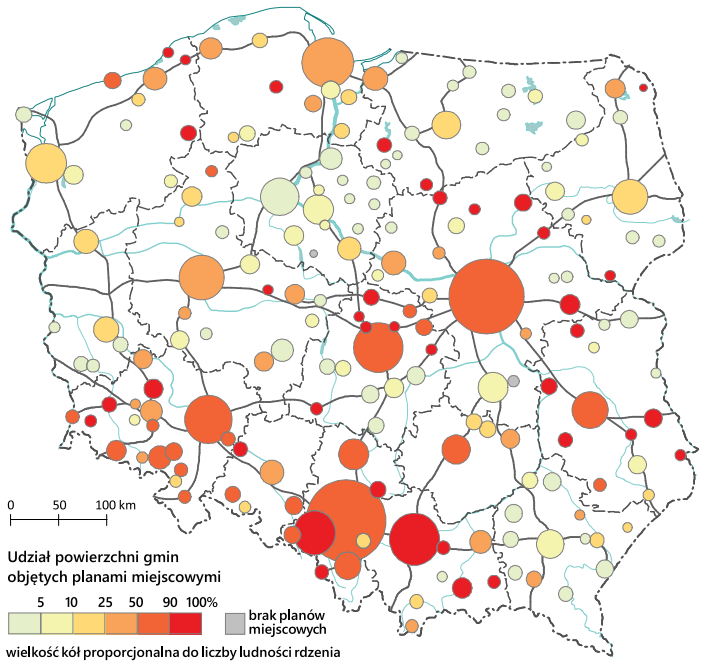
Typ strefy podmiejskiej	Liczba obowiązujących planów miejscowych	Powierzchnia obowiązujących planów miejscowych (tys. ha)	% powierzchni gmin	Przyrost od 2004 r. w pkt proc.
A - „wielka piątka”	7 328	630,0	58,9	27,3
B - ośrodki ponadregionalne	2 518	429,2	42,8	16,2
C - ośrodki regionalne	4 243	621,1	36,7	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



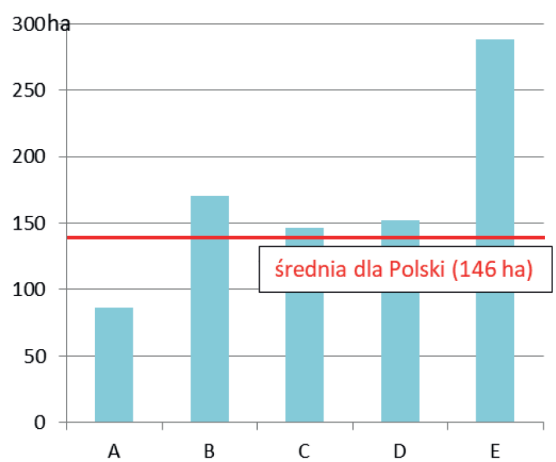
Ryc. 2.8. Zmiany pokrycia planistycznego w latach 2004-2019 według typów stref podmiejskich

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 rożnie 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 końcu 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.

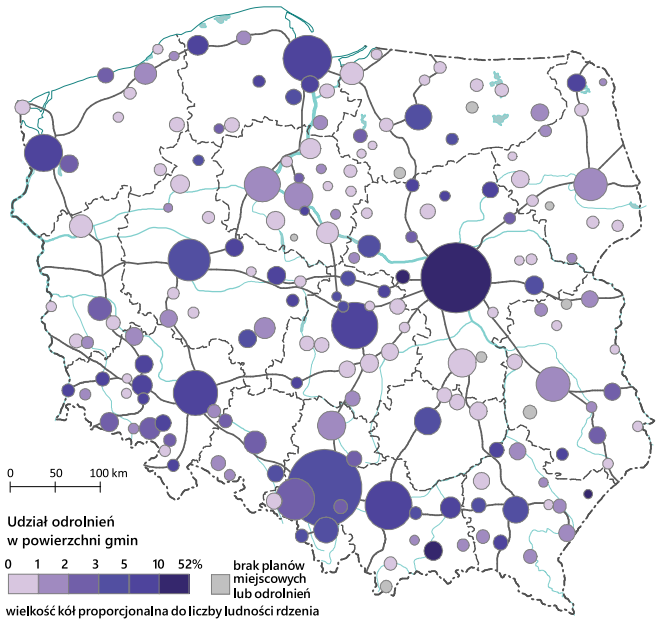
Pochodną odrolnień jest powierzchnia przewidywana w planach miejscowych pod funkcje mieszkaniowe (tab. 2.9, ryc. 2.12). Współczynnik korelacji dla wszystkich 185 stref podmiejskich między tymi dwoma zmiennymi wyniósł 0,471. W strefach

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

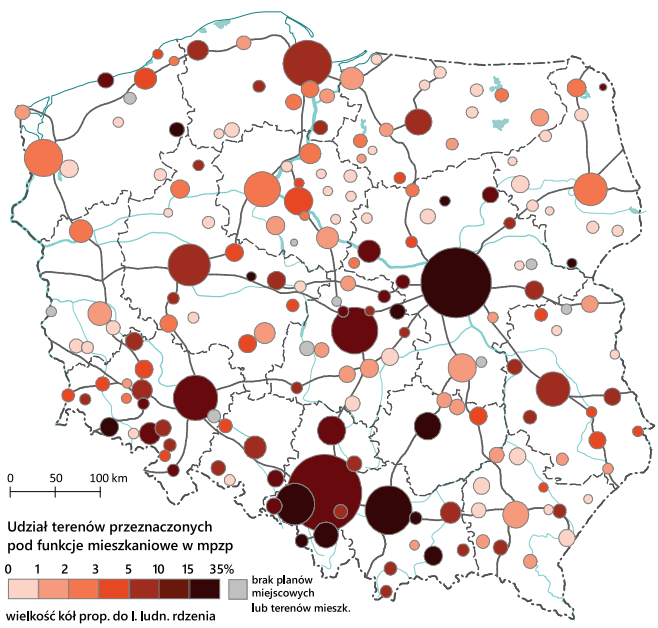
Typ strefy podmiejskiej	Odrolnienia			
	tys. ha	% pow. gmin	% pow. planów	na 1 mieszk. (m^2)
A - „wielka piątka"	83,0	7,8	13,2	353
B - ośrodki ponadregionalne	36,6	3,6	8,5	269
C - ośrodki regionalne	51,4	3,0	8,3	264
D - ośrodki subregionalne	41,1	2,3	6,5	286
E - ośrodki lokalne	33,5	1,6	4,8	334
Ogółem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



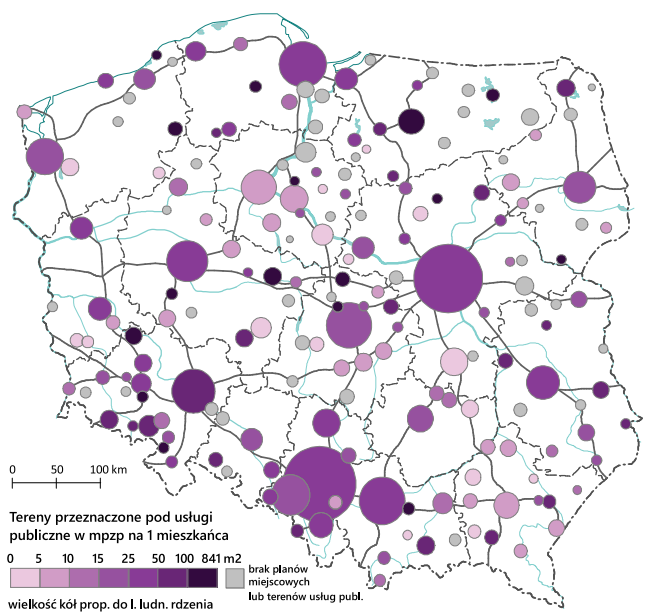
Ryc. 2.12. Udział terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe w planach miejscowych w strefach podmiejskich w końcu 2019 r.

podmiejskich udział terenów mieszkaniowych osiągnął 14,7% powierzchni gmin, 24,9% planów miejscowych, a w przeliczeniu na 1 mieszkańca było to 667 m^2. Z kolei w ośrodkach lokalnych było to analogicznie tylko 6,5%, 16,4% oraz 610 m^2. Ostatni wskaźnik jest mniej zależny od rangi ośrodka rdzeniowego, we wszystkich typach stref podmiejskich wahał się w granicach 517-667 m^2.

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%.

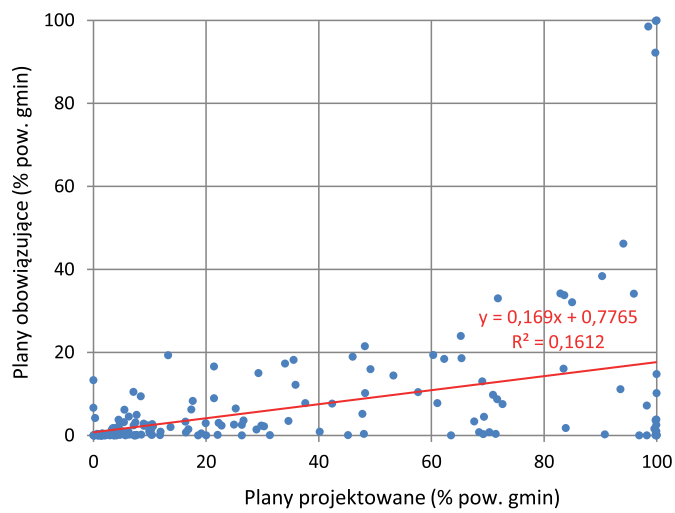
Poszczególne samorządy prowadzą bardzo różną politykę w tym zakresie (ryc. 2.13). Są strefy podmiejskie, w których na 1 mieszkańca przypada powyżej 100 m^2 na osobę (Olsztyn, Giżycko, Głogów), a są i takie, w których jest to poniżej 5 m^2 na osobę (Ostrowiec Świętokrzyski, Radom, Włocławek). Są wreszcie 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 rozpraszanie 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 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 silniej 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).

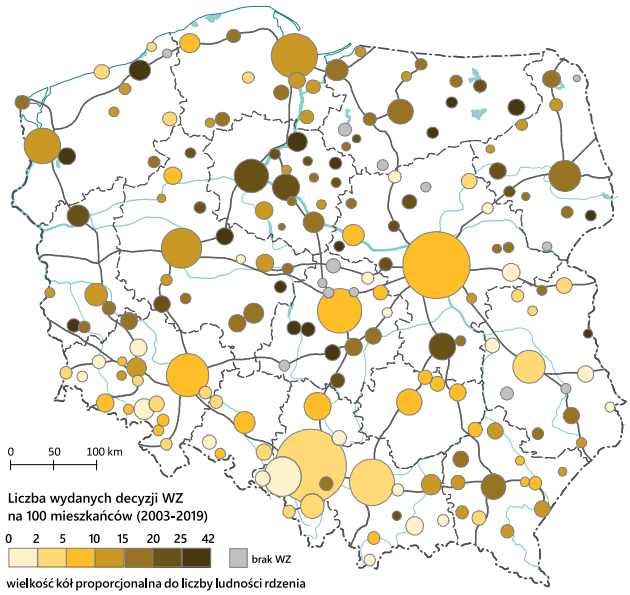
Natomiast gęstość wydawania decyzji wz była największa w strefach podmiejskich „wielkiej piątki" – 42 na 1 km^2. W pozostałych kategoriach liczba decyzji na jednostkę powierzchni była dwukrotnie (ośrodki ponadregionalne i regionalne) lub nawet trzy-, czterokrotnie mniejsza (ośrodki subregionalne i lokalne). Takie prawidłowości wynikają z różnic w gęstości zaludnienia i generalnie użytkowania terenu.

W przypadki 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

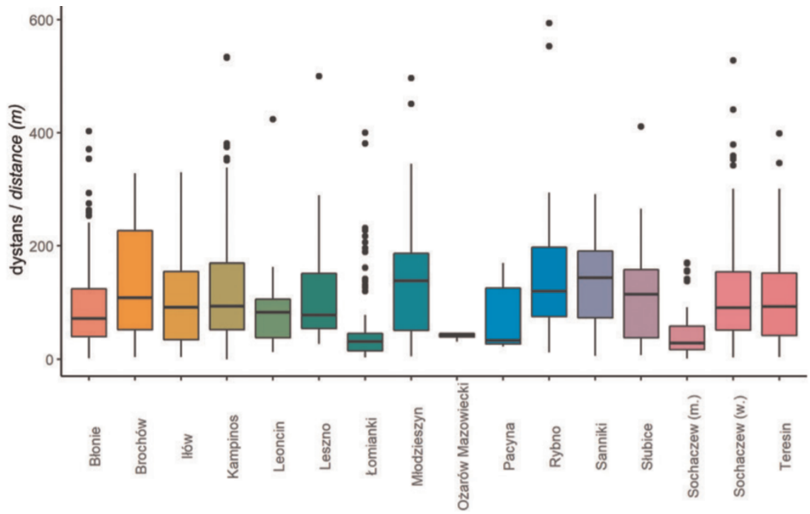
Typ strefy podmiejskiej	Liczba decyzji wz (2003-2019)		
	ogółem (tys.)	na 100 mieszk.	na 1 km^2
A – „wielka piątka"	184,4	7,8	42,0
B – ośrodki ponadregionalne	114,5	8,4	19,9
C – ośrodki regionalne	202,9	10,4	18,9
D – ośrodki subregionalne	150,6	10,5	13,4
E – ośrodki lokalne	119,7	11,9	8,4
Ogółem	772,1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

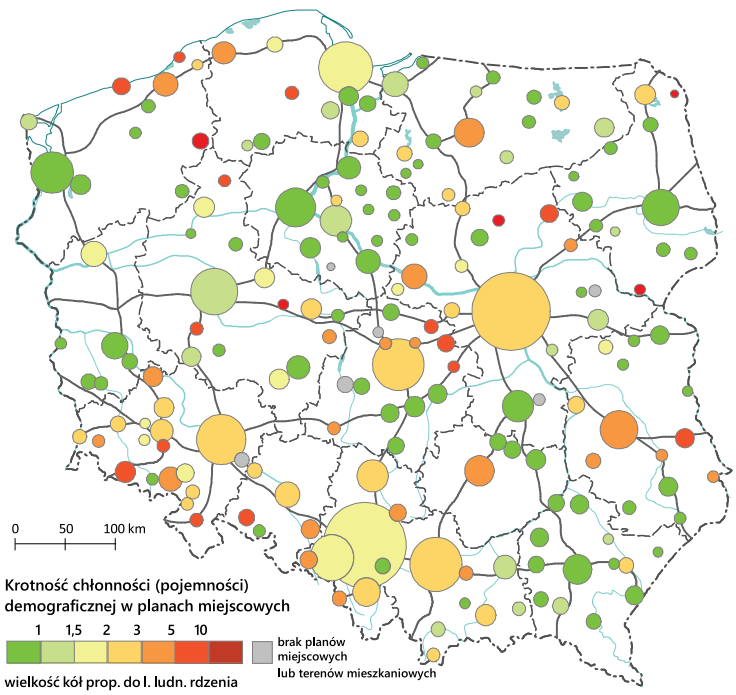
Aby lepiej zobrazować ten problem, porównano krotność chłonności demograficznej z pokryciem planistycznym. Odcięto dane niepewne, tj. np. brak wskazań terenów mieszkaniowych w gminach z pełnym pokryciem planistycznym (ryc. 2.18). Analiza korelacji wyraźnie potwierdza trend wzrostu krotności chłonności 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

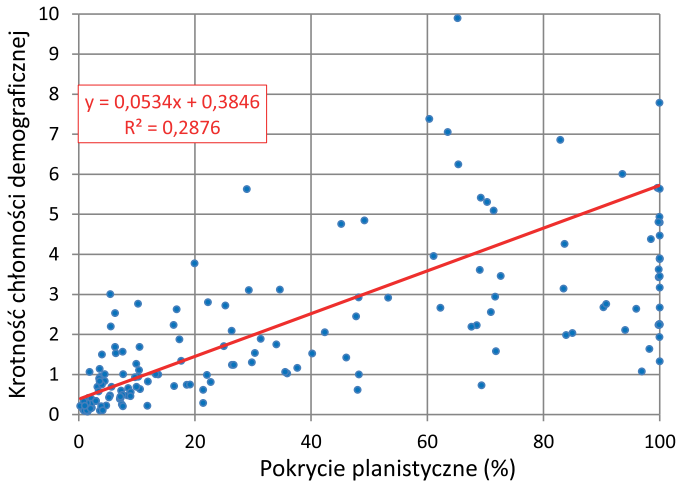
Typ strefy podmiejskiej	Chłonność demograficzna	
	ogółem (tys. osób)	krotność (iloraz chłonności ogółem przez zameldowaną liczbę mieszkańców)
A - „wielka piątka”	5 490	2,33
B - ośrodki ponadregionalne	2 379	1,75
C - ośrodki regionalne	3 976	2,04
D - ośrodki subregionalne	3 056	2,12
E - ośrodki lokalne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



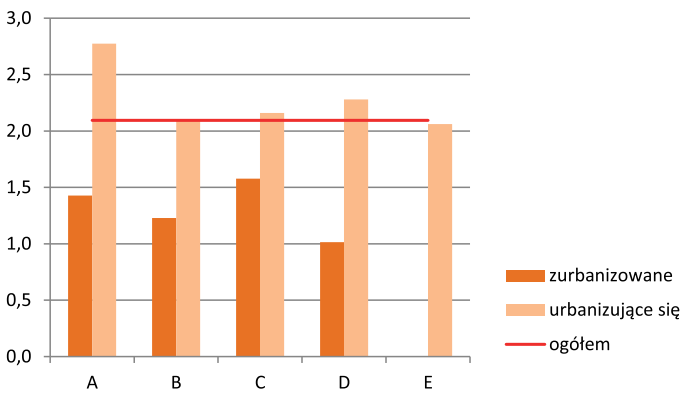
Ryc. 2.17. Krotność chłonności demograficznej w strefach podmiejskich według planów miejscowych w końcu 2019 r.

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 niemniej 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 miasta-rdzenia strefy podmiejskiej	Powierzchnia (tys. ha)	Liczba mieszkańców (tys.)	Gęstość zaludnienia (osoby na km^2)	Udział w powierzchni gmin (%)			Chłonność demograficzna (tys. osób)	Liczba wydanych decyzji o wz na 100 mieszk. (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 miasta-rdzenia strefy podmiejskiej	Powierzchnia (tys. ha)	Liczba mieszkańców (tys.)	Gęstość zaludnienia (osoby na km^2)	Udział w powierzchni gmin (%)			Chłonność demograficzna (tys. osób)	Liczba wydanych decyzji o wz na 100 mieszk. (2003-2019)
				pokrycie planistyczne	odrolnienia	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
Włocławek	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 najwięcej 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).

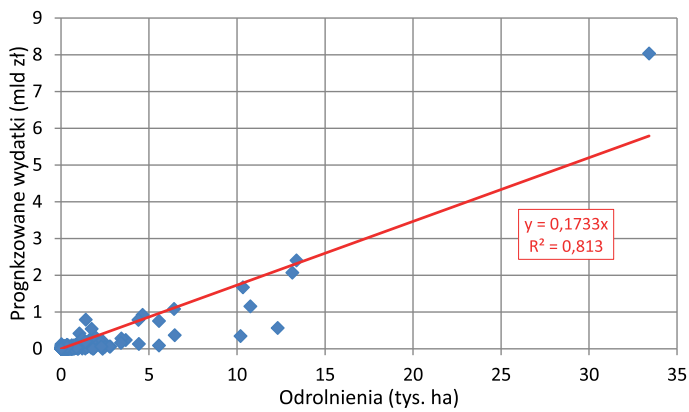
Dokładniejsza analiza kartograficzna ujawnia, że problem sald prognozowanych skutków uchwalenia planów miejscowych jest jeszcze bardziej skomplikowany

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.

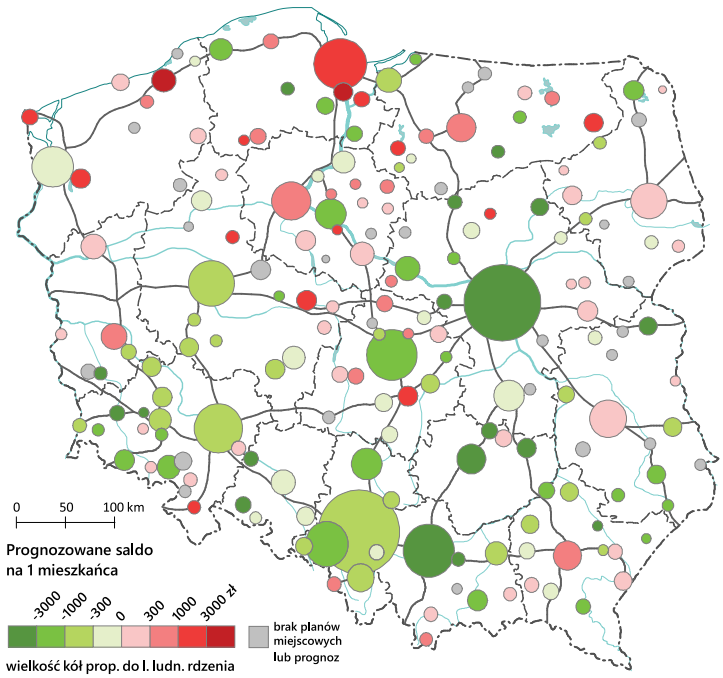
Typ strefy podmiejskiej	Ogółem (mln zł)	W tym (%)			
		wykup dróg pod drogi gminne	budowa dróg gminnych	budowa innej infrastruktury technicznej	inne
A - „wielka piątka”	14 239	22,7	44,7	29,1	3,5
B - ośrodki ponadregionalne	4 262	8,3	57,2	32,3	2,2
C - ośrodki regionalne	5 320	8,5	44,3	43,4	3,9
D - ośrodki 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 odrolnieniami 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 przepadku 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 nikłe 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.

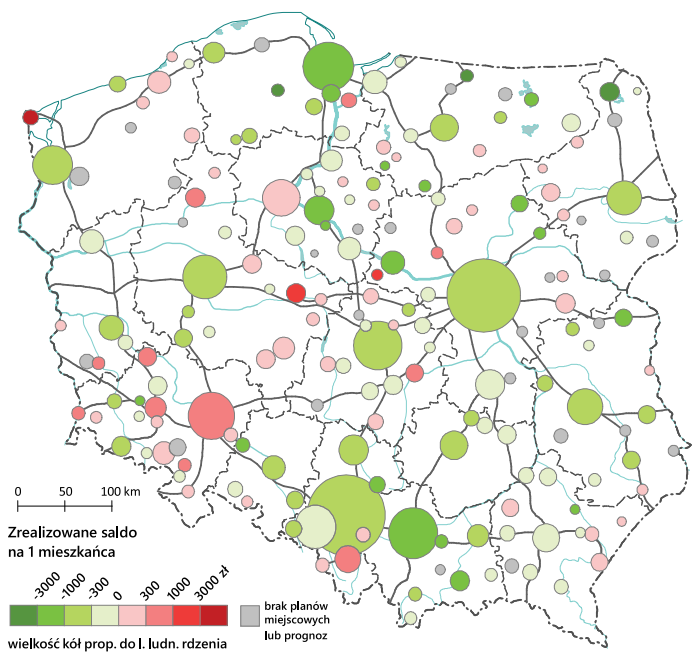
Tabela 2.17. Zrealizowane dochody wskutek uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r.

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

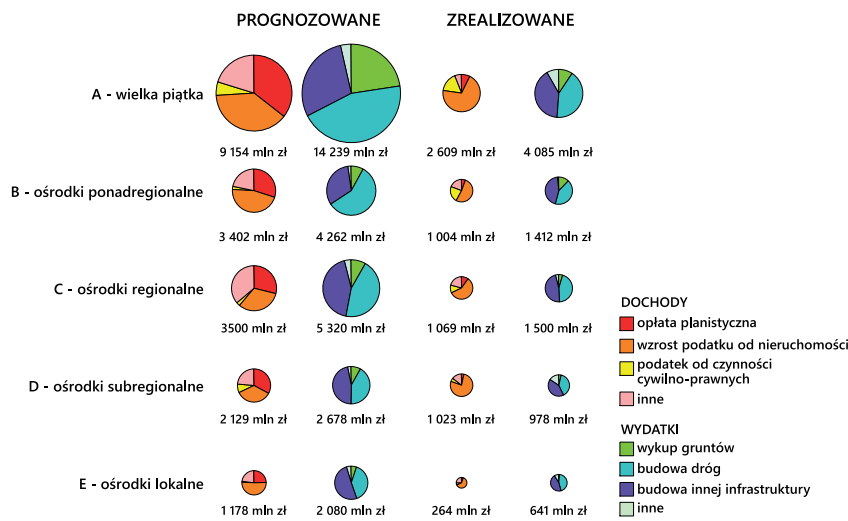
Podobnie jak w przypadku prognoz, dokładniejsza analiza kartograficzna ujawnia silne zróżnicowanie sald prognozowanych skutków uchwalenia planów miejscowych (ryc. 2.22). W każdym z typów stref podmiejskich występują salda ujemne i dodatnie o bardzo dużych wahaniach zakresów liczbowych. W niektórych przypadkach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

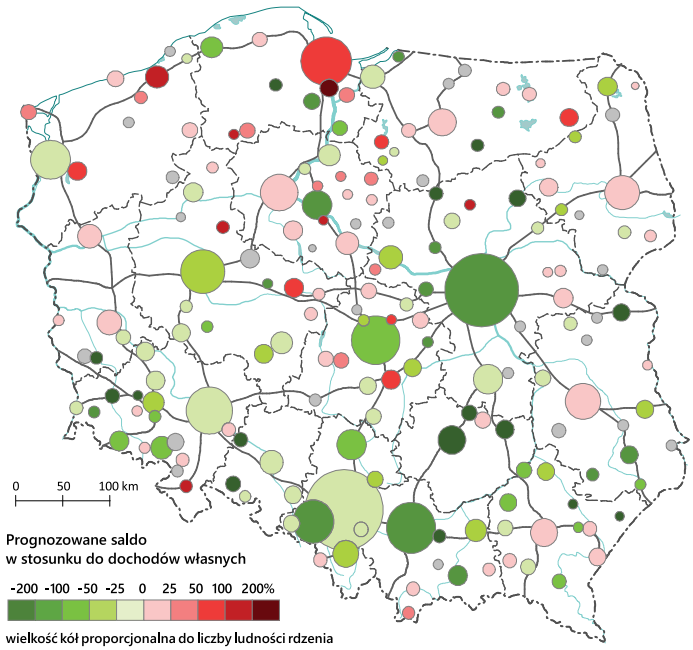
Tabela 2.19. Relacje prognozowanych w 2019 r. dochodów, wydatków i sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do budżetów własnych gmin według typów stref podmiejskich oraz na 1 mieszkańca

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

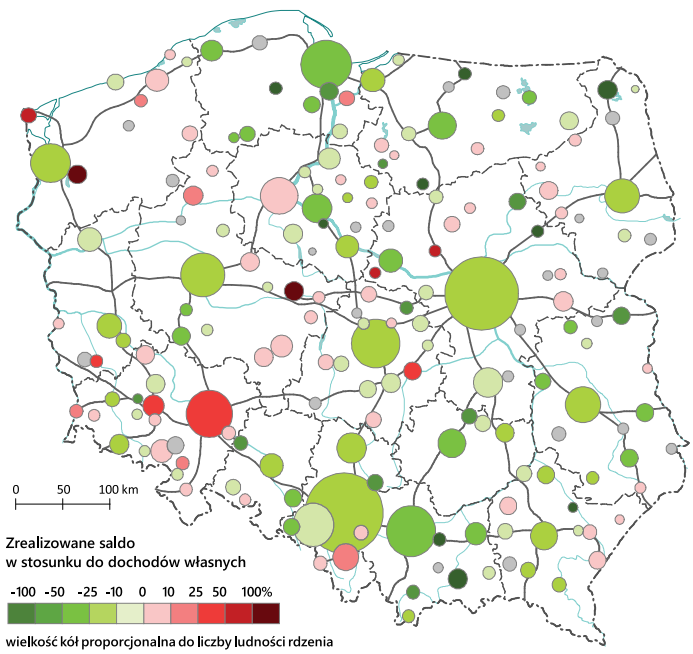
Tabela 2.20. Relacje zrealizowanych do 2019 r. dochodów, wydatków i sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do budżetów własnych gmin według typów stref podmiejskich oraz na 1 mieszkańca

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 salda – 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 wspominano).

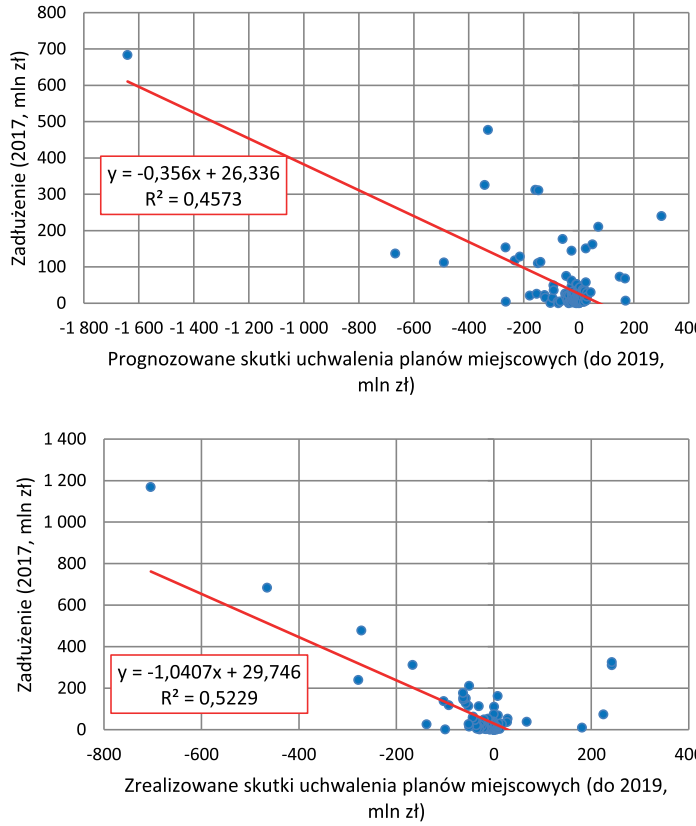
W sumie przeprowadzone analizy wskazują na kilka istotnych prawidłowości, związanych ze skutkami finansowymi obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ogółem wpływy i wydatki związane ze skutkami uchwalenia planów stanowią wysoki odsetek w stosunku do całkowitych dochodów i wydatków 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 (chociaż 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 poprodukcyjnym 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 miejscowych, 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.

Rozdział 3.
Polityka przestrzenna w gminach poddanych suburbanizacji

Wprowadzenie

Istotnym i rzadko w pogłębionym stopniu podejmowanym wyzwaniem jest szczegółowa charakterystyka lokalnych polityk przestrzennych prowadzonych przez władze gmin, w których zachodzi suburbanizacja. Nie chodzi w tym kontekście o fragmentaryczną analizę studiów przypadku, ale o szerszą weryfikację, odnoszącą się do wybranych lat. Celem tego rozdziału jest analiza lokalnych polityk przestrzennych gmin podlegających suburbanizacji na podstawie treści kluczowych narzędzi polityk przestrzennych – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Autorzy odnoszą się przede wszystkim do treści wskazanych aktów, biorąc pod uwagę miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalone w latach 2017-2019 (wyodrębniono je z grupy wszystkich uchwalonych w tym okresie planów miejscowych). Należy przez to rozumieć również zmiany obowiązujących planów miejscowych.

Wyniki poprzedza przegląd literatury dotyczący lokalnej polityki przestrzennej i narzędzi lokalnej polityki przestrzennej. Ma on pozwolić ukierunkować analizę potrzeb i możliwości, które dają konkretne narzędzia polityki przestrzennej. Nie budzi bowiem wątpliwości, że narzędzia polityki przestrzennej w praktyce nie rozwiązują wszystkich przypisywanych im przez ustawodawcę problemów. Na podstawie przeglądu literatury zwrócono więc uwagę na kluczowe bariery i ograniczenia w tym zakresie.

3.1. Cele i ograniczenia lokalnych polityk przestrzennych w Polsce

Wśród licznych problemów systemu planowania przestrzennego w Polsce, warto zwrócić uwagę na problemy prawno-instytucjonalne. Obowiązujące regulacje prawne, zwłaszcza zawarte w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie

spełniają swojej roli. Zadeklarowana w art. 1 ust. 2 *Ustawy* ochrona wymagań ładu przestrzennego nie jest w licznych przypadkach realizowana. Poza uwarunkowaniami związanymi ze specyfiką kultury planistycznej, przyczynia się do tego obecna formuła studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W literaturze międzynarodowej cele związane z lokalną polityką przestrzenną ujmuje się w zróżnicowany sposób. Wiele zależy od sposobu klasyfikacji systemów oraz wyodrębnionych ich priorytetów. Propozycji klasyfikacji systemów było wiele [Newman, Thornley 2002; Larsson 2006; Nadin, Stead 2008], jednak szczególnie można przypomnieć podział na systemy oparte na planie oraz systemy oparte na rozwoju [Muñoz Gielen 2014]. Podział zależy od podejścia w danym kraju do polityki rozwoju i faktycznych konsekwencji powodowanych przez plany zagospodarowania przestrzennego. Inne ujęcie sprowadza się do postrzegania rozwiązań systemowych poszczególnych krajów z perspektywy kultury planistycznej [Purkarthofer *et al.* 2021:1-22]. Zgodnie z powyższym, praktykę planistyczną determinują uwarunkowania społeczne i historyczne danego kraju. W konsekwencji nawet podobnie skonstruowane narzędzia polityki przestrzennej mogą być stosowane na różne sposoby w różnych państwach.

Biutelaar [2012:207-218] wskazuje na jeszcze jeden problem: optymalny stopień szczegółowości regulacji planistycznych, zastanawiając się nad formą prawną szczegółowych zasad zagospodarowania terenu (np. zasad podziału działki, gęstości zabudowy, wymagania dotyczące infrastruktury). Zbyt szczegółowe ich ujęcie z jednej strony może gwarantować powstrzymanie negatywnych tendencji, ale z drugiej stwarza ryzyko zablokowania procesów rozwojowych. Niektórzy autorzy nazywają to wręcz „manią rozbudowanych regulacji" [Moroni *et al*. 2020:320-331]. Powyższe potwierdza szerszy dylemat związany z określeniem realnego znaczenia i konsekwencji stosowania poszczególnych narzędzi. Stead [2021] nawiązując do wcześniejszej literatury proponuje kategoryzację narzędzi polityki przestrzennej, z szerszym wyodrębnieniem proceduralnych i materialnych oraz akcentowaniem ewaluacji założonych efektów [Debrunner, Hartmann 2020]. Berisha, Cotella, Janin-Rivolin and Solly [2021:181-200] zwracają uwagę, że zdolność do publicznej kontroli rozwoju przestrzennego w Europie jest zróżnicowana i kluczową rolę odgrywają przyjęte modele alokacji praw do zabudowy. Polski system planowania przestrzennego należy do grupy systemów najszerzej chroniących prawa właściciela [Alterman 2010].

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, że ocena konkretnych narzędzi polityki przestrzennej, ich efektywności (np. w zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego) musi być obwarowana kilkoma zastrzeżeniami:

- same narzędzia polityki przestrzennej, jakkolwiek skonstruowane, samodzielnie nie gwarantują osiągnięcia wszystkich istotnych z perspektywy danego systemu celów. Kluczowe jest odwołanie do uwarunkowań powiązanych w literaturze z kulturą planistyczną;
- zauważalna jest tendencja, w ramach której rozwiązania formalnoprawne są nadmiernie szczegółowe. Nie przekreślając możliwości ich zastosowania

w każdym hipotetycznym wariancie, trzeba podkreślić, że rekomendowana jest daleko idąca ostrożność. Ostatecznie bowiem nieadekwatne regulacje mogą przyczynić się do zablokowania procesów rozwojowych;
- kluczowym problemem – zwłaszcza na obszarach poddanych suburbanizacji, jest szczególnie w kontekście polskiego systemu prawnego rozbudowany zakres praw właścicieli nieruchomości, skutkujący zdecydowanie szerszą swobodą przy realizacji inwestycji oraz wywieraniu presji na organy gminy w zakresie wymuszania zabudowy.

Cele lokalnych polityk przestrzennych mogą być zróżnicowane, dostosowane do specyficznych uwarunkowań konkretnych kategorii gmin. Ponadto cele te mogą być na różne sposoby definiowane i rozumiane przez konkretne władze gminne. Z perspektywy systemowej (która nie pozwoli na szczegółowe określenie wszystkich celów w skali lokalnej, ale pozwoli na ich ukierunkowanie) można powołać się na kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego. Oczywiście, pojęcie to bywa w praktyce nadużywane lub w mniej negatywnym wariancie – ignorowane (jako niezrozumiałe). Warto więc przypomnieć, że zakres realizacji niniejszego celu jest pośrednio precyzowany w literaturze. Można wyróżnić w tym zakresie kilka wzajemnie spójnych kierunków:
- zdefiniowanie i określenie wskaźników zagospodarowania przestrzennego, w tym dotyczących kształtowania i ochrony ładu przestrzennego [Śleszyński 2013];
- zdefiniowanie i wyliczenie kosztów chaosu przestrzennego [Kowalewski *et al.* 2018], a w konsekwencji wyodrębnienie najbardziej szkodliwych z perspektywy ochrony ładu przestrzennego działań władz gminnych;
- doprecyzowanie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w doktrynie [Nowak, Lorens 2020], a w konsekwencji wprowadzenie tych kwestii jako obligatoryjnego elementu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W kontekście pierwszego z wymienionych kierunków w autorskiej propozycji wskaźników wyróżniono typy wskaźników: osadniczo-infrastrukturalne, społeczno-ekonomiczne, przyrodnicze i ochrony środowiska, funkcjonalne i planistyczne. Przedstawia to w sposób czytelny (również z perspektywy władz gminnych) zakres zagadnień ważnych dla ochrony ładu przestrzennego. W tym kontekście konkretnymi wskaźnikami będą np. zróżnicowanie zaludnienia terenów osadniczych, rozwarstwienie mieszkaniowe, udział terenów zieleni w powierzchni ogólnej, dostępność terenów zieleni, pokrycie planistyczne, czy też rozdrobnienie planów miejscowych. Z kolei Kowalewski *et al.* [2018] kosztów chaosu przestrzennego doszukują się przede wszystkim w sferach związanych z osadnictwem, infrastrukturą, transportem i mobilnością, użytkowaniem ziemi, rynkiem nieruchomości i środowiskiem.

Postulowane w obu publikacjach wskaźniki są weryfikowalne, zarówno na etapie wdrożeniowym, jak też ewaluacyjnym w skali lokalnej. Oczywiście nie chodzi o to, aby weryfikacja wszystkich wskaźników była przeprowadzana poprzez ramy prawne (w wielu przypadkach byłoby to bezskuteczne). Niemniej jednak z perspektywy praktyki planistycznej właśnie tego rodzaju wytyczne powinny stanowić kluczowy punkt odniesienia. Szczególnie dotyczy to obszarów poddanych suburbanizacji, gdzie negatywne tendencje (a przynajmniej większość z nich) mogą występować w najszerszym

zakresie. Można je sprowadzić do dużej presji urbanistycznej, skutkującej niekontrolowaną i chaotyczną zabudową. Może ona stanowić konsekwencję stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ale również w pewnych przypadkach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Konsekwencjami chaotycznej zabudowy będą podwyższone koszty chaosu przestrzennego występujące praktycznie we wszystkich z wymienionych powyżej sfer. Można wręcz wskazać, że obszary poddane suburbanizacji stanowią tereny, na których koszty chaosu przestrzennego są najwyższe, a dyskusja o chaosie przestrzennym i ładzie przestrzennym jest najbardziej uzasadniona. Dodać należy dwa istotne konteksty. Pierwszy z nich – przy analizach lokalnych polityk przestrzennych (i ocenie poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej) trzeba odwołać się do zdiagnozowanej w polskich realiach niesprawności władz publicznych w systemie planowania przestrzennego [Nowak 2017] Jeżeli powiąże się z nią diagnozy dotyczące niskiego poziomu kapitału społecznego w gminach, uzyska się częściowo odpowiedź na temat przyczyn chaosu przestrzennego. Władze publiczne różnych szczebli nie chcą lub nie mogą chronić ładu przestrzennego. Powodami mogą być zarówno uregulowania wyższego szczebla (dotyczy to zwłaszcza niesprawności władz publicznych na szczeblu lokalnym), jak też presja społeczna (a przynajmniej presja niektórych użytkowników przestrzeni), utarta w danej skali praktyka, jak też zbyt szerokie akcentowanie praw właścicieli nieruchomości w systemie planowania przestrzennego.

Drugi ważny kontekst dotyczy problemu związanego z doprecyzowaniem funkcji narzędzi polityki przestrzennej [Nowak 2019: 79-91]. Z przeprowadzonych badań wynika silne zróżnicowanie oczekiwań względem lokalnych polityk przestrzennych (i narzędzi polityki przestrzennej) z perspektywy prawnej, urbanistycznej, ekonomicznej, środowiskowo-przyrodniczej, czy kulturowej. Zróżnicowanie to determinuje ograniczone możliwości ochrony poszczególnych walorów przestrzeni. Oba przedstawione konteksty wymagają dalszych badań. Polityka przestrzenna na obszarach poddanych suburbanizacji jest szczególnie istotnym w tym kontekście zagadnieniem.

Powyższe warto odnieść do uwarunkowań lokalnych polityk przestrzennych. Warto określić, w jaki sposób odpowiedzią na wskazane problemy mogą być poszczególne narzędzia polityki przestrzennej. Przede wszystkim warto podkreślić, że znikomą rolę odegra decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Teoretycznie ustawodawca zawarł przesłanki, które można powiązać z ochroną ładu przestrzennego (zasady kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa), ale w praktyce dają one znikomą gwarancję pozytywnych, z perspektywy ładu przestrzennego, działań. Zasadniczo brak objęcia terenów poddanych suburbanizacji planem miejscowym i oparcie rozwiązań przestrzennych na decyzjach o warunkach zabudowy skutkuje znacznym pogłębieniem chaosu przestrzennego. Podkreślenia wymaga fakt, że decyzje o warunkach zabudowy stanowią odpowiedź na wniosek właściciela (inwestora), który nie musi przy okazji składania takiego wniosku przejmować się szerszym kontekstem planowanej inwestycji dla danej gminy. Nawet, jeżeli działa w dobrych intencjach – jego wniosek i wydana na jego podstawie decyzja nie stanowią w żadnym zakresie planowania przestrzennego.

O ile negatywne konsekwencje takiej decyzji przy jej jedynie uzupełniającym względem innych narzędzi byłyby ograniczone, o tyle w przypadku braku planów

miejscowych – stają się one bardzo poważne. Problem ten był przedstawiany w literaturze przedmiotu – wymaga jednak silnego podkreślenia w kontekście uwarunkowań polityki przestrzennej na terenach podległych suburbanizacji. Przy okazji dyskusji na temat optymalnych kierunków zmian w systemie planowania przestrzennego warto bowiem rozważyć rolę decyzji administracyjnych. Zawsze ich włączenie do systemu będzie powiązane z potencjalnym ryzykiem nadmiernej uznaniowości, czy nawet nadużyć. Dylematem pozostaje to, czy przynajmniej częściowe wykorzystanie instytucji decyzji administracyjnych nie może być (jak np. w Wielkiej Brytanii) powiązane z koncepcją elastyczności w planowaniu, umożliwiającej szerszą reakcję na zmiany powodowane przez rynek.

Wskazany kierunek wymaga rozważenia w Polsce, niemniej pamiętać trzeba, że szersze wdrożenie elastyczności w planowaniu powinno być poprzedzone podwyższeniem kapitału społecznego (w innym przypadku nie ominie się nadużyć prowadzących do pogłębienia chaosu przestrzennego). Ponadto dopuszczenie wydawania decyzji administracyjnych na obszarach poddanych silnej presji urbanistycznej również w takich warunkach byłoby rozwiązaniem bardzo ryzykownym. Także z tego powodu, w kompleksowych propozycjach zmian systemu planowania przestrzennego w Polsce, nawet dopuszczenie stosowania odpowiednika decyzji o warunkach zabudowy nie obejmuje terenów suburbanizacji. Powyższe potwierdza szczególnie negatywny wpływ decyzji o warunkach zabudowy na zagospodarowanie niniejszych terenów.

Do szerszego rozważenia pozostają więc dwa narzędzia polityki przestrzennej. Słabością studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pozostaje jego ograniczona faktyczna rola (jako aktu wewnętrznie wiążącego prawa miejscowego). W przypadku, kiedy na danym obszarze nie zostanie uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, formalne znaczenie studium staje się niewielkie. Jednak również w takim przypadku należy je traktować jako istotną dla dalszej polityki przestrzennej koncepcję. Aby jednak było to możliwe, studium musi spełniać pewne warunki, zwłaszcza zawierać pogłębioną analizę lokalnych uwarunkowań przestrzennych. Powinno ponadto odnosić się do aktualnego stanu faktycznego (co, niezależnie od obowiązków ustawowych w tym zakresie, oznacza konieczność jego regularnej weryfikacji i aktualizacji). Z perspektywy możliwych niepożądanych skutków suburbanizacji szczególną uwagę należy zwrócić na następujące elementy kierunkowej części gminnych studiów:

- kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz przeznaczeniu terenów;
- kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz wyłączone z zabudowy;
- zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu oraz krajobrazu kulturowego.

Weryfikacja studiów z perspektywy zagrożenia suburbanizacją i w konsekwencji chaosem przestrzennym powinna polegać zarówno na określeniu deklarowanego przeznaczenia poszczególnych terenów, jak też bardziej szczegółowej analizie sposobów ujęcia terenów przeznaczonych pod zabudowę i terenów wyłączonych spod zabudowy. W nawiązaniu do określonej w skali lokalnej koncepcji (która powinna być zawarta w kierunkach zmian w strukturze przestrzennej gminy) warto zweryfikować, czy studium daje podstawy do zachowania pewnej równowagi między poszczególnymi

kategoriami obszarów. Dodatkowo należy zweryfikować ujęte w studium wskaźniki zagospodarowania terenów i ich stopień szczegółowości. Nie można jednak odgórnie zakładać, że im jest on większy – tym lepiej. Trzeba mieć na względzie ramy prawne studium.

W przypadku przynajmniej części studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ważnym punktem odniesienia będzie trzecia z wymienionych części. Często zdarza się, że zasady ochrony środowiska, przyrody, czy krajobrazu w studium stanowią tylko przeniesienie/wykonanie wytycznych ustawowych. Jednak właśnie w gminach poddanych znacznej presji urbanistycznej należałoby, w ramach studium, wypracować szerszą koncepcję w tym zakresie (potrzeby ochrony są znacznie szersze, niż wynika to z ram ustawowych). Przy wskazanych rozwiązaniach trzeba jednak pamiętać, że pogłębiona analiza studiów w większym zakresie będzie się odnosić do studiów przypadków. Sposób ujęcia wskazanych kwestii w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest bardzo zróżnicowany – jego treść najlepiej odzwierciedla ujęcie opisowe. W sposób zdecydowanie bardziej syntetyczny można porównać treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tu również występują rozbieżności, ale nie aż tak duże, jak w przypadku studiów.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego ustawodawca traktuje jako podstawowe narzędzia polityki przestrzennej. Założenie to, jak już wskazano, rozmija się z faktycznymi uwarunkowaniami stosowania niniejszych narzędzi. Ze względu na bardzo ograniczoną rolę planów miejscowych można wręcz stawiać pytanie o zasadność stwierdzenia, że w polskich realiach występuje planowanie przestrzenne. W praktyce można to odnieść do mniejszej części kraju i – co ważne – mniejszej części terenów potrzebujących planów miejscowych. Jak wskazano również powyżej, kwestie związane z niesprawnością władz publicznych stanowią czynnik blokujący niezbędne postanowienia nawet w uchwalonych planach miejscowych[5]. Przy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, oceniając lokalną politykę przestrzenną z perspektywy zagrożeń suburbanizacji należy zwrócić uwagę na następujące ich części:

- określenie przeznaczenia terenu, zwłaszcza z perspektywy tego, jakie przeznaczenie dominuje w planach miejscowych uchwalonych w poszczególnych latach;
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego – pojęcie to z perspektywy formalnoprawnej jest niedookreślone. Warto więc analizować, co konkretne władze gmin w tym kontekście rozumieją i czy niniejsza część planu jest skonstruowana chaotycznie i przypadkowo (jak w większości gmin), czy też stanowi pewną podstawę do możliwych ograniczeń w zagospodarowaniu;
- zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, krajobrazu kulturowego, zabytków i dziedzictwa kulturowego – w zakresie, w jakim można w nich znaleźć postanowienia szerzej chroniące wskazane walory terenów (podobnie, jak w przypadku studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego);

[5] Inny przypadek to celowe „omijanie" przez gminę uchwalającą plany miejscowe tych terenów, które wymagałyby szerszych ograniczeń.

- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu – zwłaszcza w odniesieniu do intensywności zabudowy, wysokości zabudowy oraz udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- stawka procentowa renty planistycznej – kiedy jest maksymalna, kiedy (względem terenów o jakim przeznaczeniu) niższa. Na tej podstawie można podjąć próby oceny podejścia władz gminy do finansowych konsekwencji uchwalenia planów miejscowych (również na obszarach poddanych suburbanizacji – szczególnie istotnych).

Wskazana analiza stanowić będzie podstawę do szerszej oceny sposobu prowadzenia polityk przestrzennych, zarówno w szerszym (rozumianym bardziej generalnie), jak również cząstkowym/ fragmentarycznym zakresie. Jednocześnie trzeba podkreślić, że nie chodzi o prostą weryfikację tego, czy władze gminy zezwalają na zabudowę, czy też ją ograniczają. Zagrożenia związane z chaosem przestrzennym nie mogą powstrzymywać realizacji wielu istotnych inwestycji. Czym innym jest jednak adekwatne ukierunkowanie tych inwestycji, stworzenie asertywnych zasad dla ich realizacji. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że w międzynarodowej literaturze przedmiotu polski instytucjonalny system planowania przestrzennego postrzega się jako jeden z najbardziej liberalnych dla inwestorów systemów [Reimer *et al.* 2014]. Tak więc uwarunkowania systemowe, czy społeczno-kulturowe zablokują pełną ochronę ładu przestrzennego. Nie można więc przy szczegółowej weryfikacji poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej oczekiwać zbyt daleko idących efektów. Niemniej jednak, możliwe będzie wskazanie kluczowych tendencji związanych z aktualną polityką przestrzenną w obszarach poddanych suburbanizacji oraz kluczowych różnic w tym zakresie.

3.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w badanych gminach

Do celów badań wybrano gminy ze stref zewnętrznych „wielkiej piątki" sklasyfikowane jako „urbanizujące się". Niniejszą grupę można uznać za szczególnie interesującą z perspektywy dalszych analiz. To w tych gminach procesy suburbanizacji są najsilniejsze w stosunku do stanu istniejącego. Jednocześnie – jak wykazały to badania przedstawione w rozdz. 3.1, właśnie w tych gminach najsilniejszy jest postęp prac planistycznych i jednocześnie najsilniej zauważa się procesy zmierzające do planistycznego odrolnienia gruntów.

Jak wskazano w rozdz. 3.1, tendencje w zakresie polityk przestrzennych również w poszczególnych wyodrębnianych grupach gmin nie są jednolite – dotyczy to w szczególności mocno podatnych na presję urbanistyczną gmin ze stref zewnętrznych „wielkiej piątki". Określono 84 takich gmin. Niemniej jednak w ramach niniejszego

rozdziału zweryfikowano kluczowe elementy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na tej podstawie wyodrębniono dominujące nurty polityk przestrzennych związanych z tym narzędziem polityk przestrzennych i w konsekwencji przeprowadzono bardziej szczegółowe analizy kluczowych studiów przypadków.

Badania rozpoczęto od analizy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To właśnie zakres oraz sposób ich zastosowania stanowi jedno z kluczowych odzwierciedleń lokalnej polityki przestrzennej. Przeanalizowano wszystkie dokumenty badanych gmin uchwalone w latach 2017-2019. Łącznie było to 1168 planów miejscowych. W przypadku 684 planów zawarte były dane, które można było poddać szerszej analizie porównawczej. Dla każdej z gmin określono:

- liczbę uchwalonych planów miejscowych, w tym liczbę zmian wcześniej obowiązujących na poszczególnych obszarach planów;
- dominujące przeznaczenie terenu;
- maksymalną intensywność zabudowy dla przeznaczenia mieszkaniowego (medianę dla każdej gminy);
- wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla działek, którym plan miejscowy określał przeznaczenie mieszkaniowe (medianę dla każdej gminy).

Do grupy gmin związanych z przeznaczeniem mieszkaniowym zaliczono każdy przypadek, w którym plan danemu terenowi takie przeznaczenie nadawał. Dotyczy to więc także przeznaczenia mieszanego. Dobór dwóch ostatnich wskaźników można uzasadnić kilkoma względami. Wskaźniki intensywności zabudowy stanowią jeden z punktów odniesienia obrazujących zakres zagospodarowania działki, w tym zakres ochrony np. terenów biologicznie czynnych. Wzrost intensywności nowej zabudowy – zwłaszcza przy obniżaniu dopuszczalnej wysokości zabudowy oznacza, że budynki mogą być stawiane gęściej.

Pamiętać trzeba oczywiście, że wskaźnik intensywności zabudowy może być zróżnicowany dla różnych rodzajów zabudowy mieszkaniowej. Niemniej jednak można przyjąć, że wyższy wskaźnik intensywności zabudowy stanowi potwierdzenie odpowiednio woli organu planistycznego stworzenia szerszych możliwości zabudowy (co nie zawsze jest jednoznaczne z generowaniem chaosu przestrzennego). Trzeba również wspomnieć o sporach w orzecznictwie dotyczących sposobu ujęcia (rozumienia) intensywności zabudowy w planach miejscowych. Nie jest to jednak zagadnieniem ściśle powiązanym z niniejszymi rozważaniami.

Na podobnej zasadzie należy rozumieć zawarty w planach miejscowych wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r.* (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, teren biologicznie czynny to ten o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m^2, oraz wodę powierzchniową na tym terenie. Nie budzi więc wątpliwości, że również ten wskaźnik stanowi odzwierciedlenie podejścia w gminie do kierunku polityki przestrzennej, w tym odpowiedzi na tendencje związane z suburbanizacją.

Tabela 3.1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego
w gminach ze stref podmiejskich „wielkiej piątki”

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km^2)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
aglomeracja krakowska								
Biskupice	w	41,0	9,2	brak	brak	brak	brak	brak
Czernichów	w	56,3	6,8	7	2	M, U, ZZ, terenowe urządzenia i obiekty służące celom sportu i rekreacji	0,50	50,0
Dobczyce	mw	66,6	15,2	7	3	M, Z, U, ZZ	0,40	45,0
Gdów	w	108,7	18,1	4	0	M, tereny zabudowy rekreacyjnej, budownictwo rekreacji indywidualnej	0,60	50,0
Iwanowice	w	70,6	9,1	1	1	brak	brak	brak
Jerzmanowice-Przeginia	w	68,4	11,0	8	8	brak	brak	brak
Kłaj	w	83,1	10,7	18	15	M, U, Z	1,80	25,0
Kocmyrzów-Luborzyca	w	81,8	15,7	4	2	P/U, Z, M, U	1,70	30,0
Krzeszowice	mw	139,0	32,3	26	9	P, U, M, Z, ZZ, R	0,95	35,0
Myślenice	mw	153,7	43,6	13	4	M, grunty leśne	0,90	50,0
Niepołomice	mw	95,1	26,9	5	3	M	0,40	40,0
Siepraw	w	31,9	8,6	4	4	M	0,40	35,0
Skała	mw	74,3	10,5	5	5			

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km^2)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Świątniki Górne	mw	20,2	9,8	brak	brak			
Wieliczka	mw	99,7	60,5	5	5	M, U	0,70	40,0
Wielka Wieś	w	48,3	11,2	3	3	M, U		
Zabierzów	w	99,3	25,7	12	4	M, U, terenowe urządzenia sportu i rekreacji, zakwaterowanie turystyczne, R, Z	0,90	27,5
aglomeracja poznańska								
Zielonki	w	48,6	22,8	3	3		0,80	30,0
Buk	mw	90,6	12,5	6	3	M	0,90	27,5
Czerwonak	w	82,0	27,5	25	1	M, U, ZZ, Z	1,00	35,0
Dopiewo	w	108,1	25,1	47	4	M, cmentarz, Z, U, L, PSM, R	0,70	40,0
Kaźmierz	w	128,2	91,7	16	0	M, U, R	0,65	40,0
Kleszczewo	w	74,0	8,0	17	17	M, U, Z, ZZ	1,00	30,0
Komorniki	w	66,6	28,9	33	0	U, M, Z, ZZ	0,90	30,0
Kostrzyn	mw	154,0	17,9	7	1	M, U, Z	0,60	50,0
Kórnik	mw	186,6	25,2	33	7	M, U, P/U, Z, R, PSM lub obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych oraz ogrodniczych	0,70	30,0
Mosina	mw	170,9	31,3	7	0	R, M, Z, U	0,70	30,0
Nekla	mw	96,2	7,4	6	2	M, P	0,85	30,0

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km^2)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Pobiedziska	mw	189,0	19,4	27	5	L, R, M, U, Z	0,80	40,0
Rokietnica	w	79,3	18,6	25	10	M, U, ZZ, PSM	0,60	50,0
Stęszew	mw	174,7	15,0	10	1	M, U, P	0,60	60,0
Suchy Las	w	117,0	17,1	28	0	U, M, Z, PSM	0,60	50,0
Tarnowo Podgórne	w	102,0	26,2	31	9	M, R, U, Z, PSM	0,80	32,5
aglomeracja trójmiejska								
Cedry Wielkie	w	124,3	7,0	brak	brak	brak	brak	brak
Kartuzy	mw	205,3	33,5	9	3	R, M, Z, U	2,80	10,0
Kolbudy	w	82,8	16,1	10	0	M, U, gospodarka leśna, ZZ, R, Z	0,80	30,0
Kosakowo	w	47,4	16,0	15	3	M, U, Z, U/P	0,75	40,0
Pruszcz Gdański	m	142,6	23,5	17	0	M, Z, U	0,80	30,0
Przodkowo	w	92,4	9,8	10	6	M, U	0,60	50,0
Pszczółki	w	50,1	9,7	brak	brak			
Puck	m	243,3	26,9	16	8	M, R, U	0,80	30,0
Szemud	w	176,6	18,5	15	7	U, M, ZZ, Z	0,70	50,0
Wejherowo	m	194,1	26,9	29	16	R, M, U, Z, ZZ, L	0,83	50,0
Żukowo	mw	164,0	40,4	29	8	M, U, Z	0,60	40,0
aglomeracja warszawska								
Celestynów	w	88,9	11,6	brak	brak	brak	brak	brak
Czosnów	w	128,3	9,9	14	0	M, U, R, ZZ	0,50	70,0

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km^2)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Dębe Wielkie	w	77,9	10,6	12	0	M, U	0,60	40,0
Góra Kalwaria	mw	145,1	27,1	23	4	M, U, R, L, parking dla samochodów	0,60	50,0
Halinów	mw	63,1	15,6	12	0	M, U, R, L, Z, zabudowa rekreacji indywidualnej w formie wolnostojącej	0,60	60,0
Izabelin	w	65,0	10,6	1	0	M, teren zabudowy usług edukacji	0,50	60,0
Jabłonna	w	64,6	18,5	brak	brak	brak	brak	brak
Jaktorów	w	55,2	12,1	6	6	M, R, U	0,80	50,0
Karczew	mw	81,5	15,9	3	0	M, U, Z	brak	brak
Leszno	w	125,1	10,1	10	0	usługi publiczne z zakresu: opieki społecznej, edukacji, oświaty, kultury, sportu, ZZ, R, U, lasy, M	0,80	37,5
Lesznowola	w	69,2	28,5	35	0	M, U, Z, R, zabudowa usług oświaty i kultury	0,60	40,0
Michałowice	w	34,7	17,8	6	6	ZZ	1,50	10,0
Mińsk Maz.	w	112,3	15,0	6	0	R, U, ZZ	0,65	45,0
Nadarzyn	w	73,5	14,0	9	9	U, M, Z, R	0,90	50,0
Nieporęt	w	95,7	13,9	8	0	Z, M, U	0,90	60,0
Ożarów Mazowiecki	mw	71,4	25,4	10	0	M, U	0,78	50,0
Pomiechówek	w	102,3	9,0	1	0	M, U, Z	0,68	42,5

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km^2)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Prażmów	w	86,1	10,6	16	0	M, U, zabudowa rekreacji, ZZ, R, Z	0,60	60,0
Radziejowice	w	80,1	5,6	16	2	M, R, U, L, łąki, ZZ	0,73	45,0
Radzymin	mw	130,0	26,6	17	2	PSM, M, U, Z, L	0,75	40,0
Raszyn	w	43,9	21,8	18	0	U, Z, M, PSM	0,70	35,0
Serock	mw	109,0	14,2	13	5	M, U, PSM, U	0,60	40,0
Stare Babice	w	63,4	18,6	10	0	M, U, Z, budynki przedszkoli, ośrodków zdrowia	0,60	50,0
Tarczyn	mw	114,2	11,4	19	0	M, U,L, P, tereny parkingów, tereny cmentarzy	0,70	50,0
Wiązowna	w	102,1	13,1	13	1	M, U, L, Z	0,50	60,0
Wieliszew	w	108,0	15,2	16	0	M, U, P/U, PSM, L, Z	0,70	60,0
Żabia Wola	w	105,6	8,3	9	0	PSM, M, U, R	1,30	35,0
aglomeracja wrocławska								
Czernica	w	83,6	14,7	6	3	M, inwestycje OZE, Z	0,50	17,5
Długołęka	w	212,8	33,8	12	1	U, R, M, tereny sportu i rekreacji	0,85	32,5
Kąty Wrocł.	mw	176,7	24,6	34	5	P/U, U, M, Z	0,90	30,0
Kobierzyce	w	149,3	21,1	105	0	M, U, Z, garaże, usług sportu i rekreacji, obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, ZZ	0,60	35,0

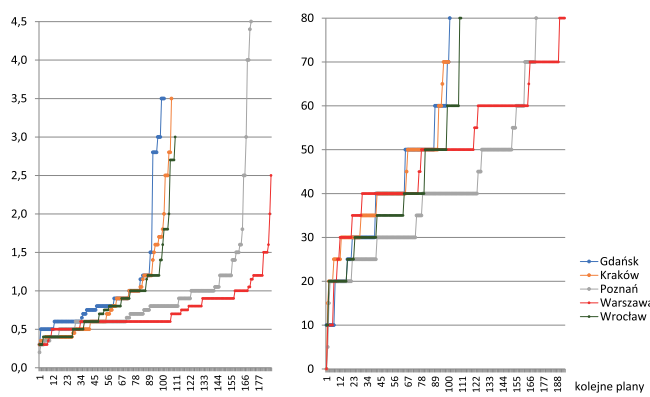
Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km^2)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Miękinia	w	179,5	17,3	24	3	P, R, Z, M, eksploatacja kruszyw, U	0,45	35,0
Oborniki Śl.	mw	154,3	20,3	13	3	M, U, obiekty sportowe, L, R, ZZ	0,70	30,0
Oleśnica	w	242,8	37,1	7	5	M, U, R, usług sportu i rekreacji, Z	0,60	25,0
Siechnice	mw	98,6	22,0	22	2	U, M, usług sportu i rekreacji, Z, ZZ	0,80	30,0
Sobótka	mw	136,3	12,8	15	14	M, U	0,40	35,0
Wisznia Mała	w	103,4	10,4	12	0	U, zieleni, eksploatacja kruszyw, R, M	0,75	40,0
Żórawina	w	120,3	10,9	12	0	M, U, P, R, ZZ, Z	0,60	60,0

Oznaczenia:
* m – miejska, mw – miejsko-wiejska, w – wiejska;
** L – lasy, M – mieszkaniowe, P – produkcyjne, PSM – produkcyjne, składów i magazynów, R – rolnicze, U – usługowe, Z – zieleń, ZZ – zabudowa zagrodowa;
*** MDIZ – wskaźnik maksymalnej dopuszczalnej intensywności zabudowy; PBC – wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.
Źródło: opracowanie własne.

Po wykluczeniu gmin bez informacji o wskaźniku maksymalnej dopuszczalnej intensywności zabudowy dla przeznaczenia mieszkaniowego (MDIZ) i powierzchni biologicznie czynnej (PBC), analizie poddano 76 jednostek z obszarów metropolitalnych ośrodków tzw. „wielkiej piątki" (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław). Liczyły one 1483 tys. mieszkańców. W gminach tych w końcu 2019 r. obowiązywało 2039 planów miejscowych, spośród których zebrano szczegółowe dane o 684 dokumentach (33,5%). Z pozyskanych informacji wynika, że:

1) wystąpiła umiarkowana (R = 0,41, R^2=0,17) tendencja spadku udziału PBC wraz ze wzrostem MDIZ;
2) najniższa maksymalna intensywność (MDIZ) dla przeznaczenia mieszkaniowego wyniosła 0,2 (Kórnik), najwyższa – 4,5 (Czerwonak), a mediana – 0,7;
3) analogicznie w przypadku PBC minimalna wartość wyniosła 0% (Góra Kalwaria, Kaźmierz, Wieliczka), maksymalna – 80% (Halinów, Jaktorów, Nieporęt, Prażmów, Przodkowo, Suchy Las, Żórawina), a mediana – 40%;
4) w poszczególnych aglomeracjach mediany wartości wskaźników były dość zróżnicowane (MDIZ – 0,60-0,8, PBC – 35-50%). Dla poszczególnych aglomeracji wartości były następujące (MDIZ, PBC): Gdańsk – 0,8 i 40%, Kraków – 0,6 i 40%, Poznań – 0,75 i 40%, Warszawa – 0,6 i 50%, Wrocław – 0,75 i 35%. Wskazuje to na silniejszą presję dotyczącą intensywności zabudowy mieszkaniowej w okolicach Gdańska i Poznania, a najsłabszą – w rejonie Warszawy.

Ponadto w gminach nie wykryto istotniejszych korelacji (R>0,3) pomiędzy medianami wartości wskaźników intensywności i powierzchni biologicznie czynnej a przeciętnym pokryciem planistycznym i przeciętną wielkością planu miejscowego w gminie. W sumie wyniki analiz statystycznych wskazują na dużą indywidualność planów miejscowych w badanych pięciu strefach podmiejskich, a dodatkowo w przypadku aglomeracji warszawskiej – że uchwalane plany miejscowe mogą być bardziej przyjazne z punktu widzenia jakości życia. Rozrzut wartości wskaźników MDIZ i PBC w poszczególnych aglomeracjach prezentuje ryc. 3.1.



Ryc. 3.1. Rozrzuty wskaźników maksymalnej dopuszczalnej intensywności zabudowy dla przeznaczenia mieszkaniowego (MDIZ) i powierzchni biologicznie czynnej (PBC) w planach miejscowych w strefach podmiejskich pięciu badanych aglomeracji „wielkiej piątki".

Źródło: na podstawie kwerendy planów miejscowych.

3.3. Studia przypadków

Do szerszej analizy studiów przypadków wybrano trzy gminy: Kartuzy (gmina miejsko-wiejska, aglomeracja trójmiejska), Kłaj (gmina wiejska, aglomeracja krakowska) i Michałowice (gmina wiejska, aglomeracja warszawska). Mają one wysoką medianę dla maksymalnej intensywności zabudowy (odpowiednio: 2,8, 1,8 i 1,5) oraz jednocześnie niską medianę dla powierzchni biologicznie czynnej (10%). W gminach tych bardziej szczegółowo zweryfikowano narzędzia polityki przestrzennej. Przede wszystkim zwrócono uwagę na postanowienia części kierunkowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego badanych gmin. W gminie Kartuzy wskazano na ważny postulat zapewnienia ładu przestrzennego w gminie. Przyczynić się do tego mają m.in. następujące zasady:

1) kreowanie nowej zabudowy z uwzględnieniem charakteru i stylu stosowanego w danej miejscowości;
2) lokalizowanie nowej zabudowy głównie w obrębie obszarów już zabudowanych oraz mających dostęp do dróg;
3) kreowanie lokalnych centrów wsi, szczególnie tych leżących przy głównych ciągach komunikacyjnych i turystycznych, przez modernizację i budowę infrastruktury technicznej oraz lokalizowanie usług obsługi mieszkańców i turystów;
4) racjonalne wykorzystanie terenów najbardziej atrakcyjnych turystycznie – powiększenie ilości i powierzchni terenów rekreacyjno-turystyczno-wypoczynkowych oraz poprawa standardu istniejącej zabudowy rekreacyjnej i turystycznej;
5) racjonalne wykorzystanie terenów najbardziej atrakcyjnych inwestycyjnie – szczególnie w obrębie miasta, ze względu na ograniczenia w rozwoju miasta w związku z uwarunkowaniami geograficznymi;

W gminie Kłaj wyodrębniono nawet kluczowe walory związane z ochroną ładu przestrzennego. Niemniej jednak wskazano, że w obecnych uregulowaniach formalnoprawnych nie ma możliwości ich ochrony przez władze samorządowe. Instrumenty polityki przestrzennej umożliwiają szeroką zabudowę. Wynika to z presji mieszkańców gminy (i jak się wskazuje – zarazem wyborców), którzy domagają się możliwie największego poszerzania możliwości realizacji inwestycji. Jak ujęto to w studium:

Wyrazem ww. tendencji jest znaczna liczba i rozproszenie zgłoszonych wniosków. Władze samorządowe poddane są presji ze strony mieszkańców (i wyborców) na zwiększanie powierzchni terenów inwestycyjnych, pozostające w kolizji z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Podejmowane rozstrzygnięcia planistyczne wychodzą więc naprzeciw oczekiwaniom wnioskodawców, lecz w dłuższej perspektywie mogą generować problemy przestrzenne, środowiskowe i ekonomiczne. Wyrazem ww. tendencji jest znaczna liczba i rozproszenie zgłoszonych wniosków. Władze samorządowe poddane są presji ze strony mieszkańców (i wyborców) na zwiększanie powierzchni terenów inwestycyjnych,

pozostające w kolizji z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Podejmowane rozstrzygnięcia planistyczne wychodzą więc naprzeciw oczekiwaniom wnioskodawców, lecz w dłuższej perspektywie mogą generować problemy przestrzenne, środowiskowe i ekonomiczne.

Z kolei Studium gminy Michałowice podkreśla jej przekształcanie się w ośrodek podmiejski i związane z tym priorytety inwestycyjne. W tym ujęciu mniej akcentuje się ochronę ładu przestrzennego. Jak wskazano:

Perspektywiczny rozwój gminy, polegający na wzroście jakościowym, będzie miał miejsce zarówno na terenach już zainwestowanych – poprzez modernizację, rozbudowę i wprowadzanie niekolizyjnego, uzupełniającego zainwestowania, nawiązującego do otoczenia oraz powiązań komunikacyjnych, a także na terenach nie zainwestowanych – poprzez wprowadzanie nowych form zagospodarowania i przeznaczenia terenów. Jako nadrzędne kryteria sterowania rozwojem gminy przyjęto zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, nadające ochronie środowiska przyrodniczego i kulturowego najwyższe priorytety. Generalnie utrzymuje się kierunki zmian struktury funkcjonalnoprzestrzennej gminy, określone w dotychczas obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice oraz dotychczasowe przeznaczenie terenów według przeważającej liczby obowiązujących planów miejscowych. Gmina Michałowice przekształca się w wielofunkcyjny ośrodek podmiejski w skali lokalnej (dla gminy) i ponadlokalnej (dla zurbanizowanego Pasma Zachodniego). Podstawowymi funkcjami gminy są: mieszkalnictwo jednorodzinne oraz rekreacja, wykorzystująca obszar doliny rzeki Utraty i Raszynki. Dobrze rozwinięte w przeszłości rolnictwo powoli traci na znaczeniu. Tereny rolne w części zostają zachowane jako tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej, pozostałe zaś są przeznaczone na tereny rezerw rozwojowych (do czasu wykorzystania innych rezerw terenowych na cele budownictwa jednorodzinnego) lub jest już w kierunkach rozwoju studium częściowo przekształcone na funkcję mieszkaniową.

W odniesieniu do wymienionych wyżej gmin przeanalizowano zapisy planistyczne 32 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (6 uchwalonych w gminie Michałowice, 17 w gminie Kłaj i 9 w gminie Kartuzy), uchwalonych w latach 2017--2019. Wybrane gminy charakteryzują się znacznym rozwojem terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a co za tym idzie przyrostem liczby mieszkańców[6]. Analizowane plany miejscowe zostały opracowane przez różne zespoły planistyczne, co skutkuje różnym stopniem szczegółowości zapisów dotyczących kształtowania ładu przestrzennego w poszczególnych gminach.

W analizie poniżej zwrócono uwagę na zapisy dotyczące: podziału nieruchomości (minimalna powierzchnia działki), zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów (wysokość budynków, kształt dachu), linii zabudowy oraz zapisów dotyczących różnych rodzajów zabudowy. W ustaleniach ogólnych planów miejscowych (zmianach planów) zapisano m.in. wytyczne dotyczące minimalnych powierzchni

[6] Według stanu podawanego w biuletynach informacji publicznej gmin (liczba osób w 2017 i 2019 r.): Kartuzy (33 700 i 34 013), Kłaj (10 674 i 10 760), Michałowice (17 826 i 18 321).

nowych działek. W przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jest to zazwyczaj 1200 m^2, zaś zabudowy wielorodzinnej 400 m^2 (zapis dotyczy gminy Kartuzy), a w przypadku zabudowy mieszkaniowej wraz z zabudową usługową 1500 m^2 (zapis dotyczy gminy Kartuzy). W każdej z omawianych gmin ustalono także minimalną szerokość frontu działki, w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wynosi ona 20 m, a w przypadku zabudowy usługowej i produkcyjnej 40 m. W planie miejscowym obejmującym wieś Prokowo (gmina Kartuzy) pojawia się zapis, że zabudowa powinna być kształtowana z zachowaniem i kontynuowaniem tradycji.

W ustaleniach ogólnych zapisane zostały także wytyczne dotyczące wysokości budynków oraz kształtu dachu (zapisy takie pojawiają się w planach miejscowych gmin Kłaj i Kartuzy). Maksymalna wysokość zabudowy dla wolnostojących jednorodzinnych budynków mieszkalnych, usługowych oraz mieszkalno-usługowych wynosi w przypadku gminy Kłaj 12 m, a w Kartuzach – 9 m. W Kłaju określona została również maksymalna wysokość zabudowy wielorodzinnej wraz z usługami komercyjnymi, która wynosi 18 m. W planach miejscowych tej gminy podaje się przedział nachylenia połaci dachowych między 30-50º, zaś w planach Kartuz – 35-45º.

Znaczenie w kształtowaniu układu zabudowy wzdłuż ulicy mają zapisy dotyczące linii zabudowy. W planach Kłaju oraz Kartuz pojawiają się nieprzekraczalne linie zabudowy, zaznaczone na rysunkach planów. W przypadku planów gminy Kartuzy linie zabudowy zostały dodatkowo opisane w tekście. Są one wyznaczane, w zależności od planu, w różnych odległościach. Przykładowo na obszarze wsi Mezowo linia ta jest wyznaczona w odległości nie mniejszej niż 5 m od zewnętrznej krawędzi rowów, cieków, zbiorników wodnych oraz zgodnie z przepisami odrębnymi.

W ustaleniach szczegółowych dotyczących przeznaczenia terenów oraz zasad kształtowania zabudowy ustala się funkcję poszczególnych obszarów oraz dopuszczalne przeznaczenie. W niektórych z analizowanych planów miejscowych pojawia się w tym miejscu zapis dotyczący wysokości zabudowy, powierzchni działki, kształtu dachu oraz szerokości frontu działki. Maksymalną liczbę kondygnacji ustala się na dwie kondygnacje nadziemne i jedną podziemną (gmina Kartuzy).

We wszystkich analizowanych planach miejscowych (z wyjątkiem zmian planów miejscowych) uwzględniono powierzchnie biologicznie czynne. Zwraca uwagę, że nawet na terenach zieleni udział powierzchni biologicznie czynnej sięga 70% (Kartuzy). Szczególnie na terenach zabudowy mieszkaniowej występuje duże zróżnicowanie procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnych, co może wynikać z dotychczasowego zainwestowania terenu. Maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej na terenie gminy Kartuzy wynosi 0,9 i 1,5. Natomiast w gminie Kłaj wskaźnik intensywności zabudowy wynosi od 0,5 do 1,0 dla terenu zieleni parkowej, dla terenów zabudowy mieszkaniowej 1,8, a dla terenów zabudowy wielorodzinnej z usługami komercyjnymi 2,8 i 3,2.

Przedmiotowe analizy potwierdzają tezę o zróżnicowanym podejściu w lokalnych politykach przestrzennych gmin poddanych suburbanizacji. Zróżnicowanie to obejmuje nie tylko szczebel samorządów, ale czasem poszczególne w ramach danej gminy narzędzia polityki przestrzennej. W przypadku badanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego można wyodrębnić kilka charakterystycznych

ujęć. Podważenia wymaga podejście, w którym wskazuje się wprost niemożność podejmowania szerszych działań związanych z ochroną ładu przestrzennego ze względu na bariery społeczne. Niewiele lepiej wypada ogólne deklarowanie woli ochrony ładu przestrzennego w sytuacji, w której deklaracje te nie są podtrzymywane na etapie regulacyjnym. Przy tym ostatnim wyniki dotyczące maksymalnej intensywności zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej mogą być odnoszone do bardziej zróżnicowanych ujęć dotyczących innych parametrów zabudowy. Zróżnicowanie wskazanych parametrów nie podważa jednak generalnych tendencji. Wysoka maksymalna intensywność zabudowy i niska powierzchnia biologicznie czynna stanowią jeden z istotnych symptomów szerokiej (nadmiernej w stosunku do realnych możliwości) zabudowy.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować kilka wniosków:

- analiza studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinna być bardziej pogłębiona i odnosić się przede wszystkim do konkretnych studiów przypadku. Treść tych dokumentów jest w różnych gminach mocno zróżnicowana. Musi również zostać odniesiona do sfery realizacyjnej – czyli przede wszystkim miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- przy szerszym ilościowym porównaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach poddanych suburbanizacji, kluczowymi parametrami branymi pod uwagę powinny być maksymalna dopuszczalna intensywność zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna. Parametry te stanowią odzwierciedlenie możliwości zabudowy oraz nie ma ryzyka ich zróżnicowanego pod względem formalnym ujęcia w planach zagospodarowania przestrzennego różnych gmin;
- szczególna uwaga poświęcona dwóm wskazanym powyżej parametrom nie zmienia faktu, że zwłaszcza przy okazji bardziej jakościowej analizy planów miejscowych konkretnych gmin należy zwrócić uwagę na sposób ujęcia innych parametrów (np. wysokości zabudowy, czy linii zabudowy). Możliwe to będzie jednak przede wszystkim w skali konkretnej gminy;
- badane gminy prowadzą bardzo zróżnicowane polityki przestrzenne, co widać w analizowanych wskaźnikach. Jakkolwiek zdarzają się przypadki wątpliwe, to nie należy uogólniać, że w gminach poddanych suburbanizacji co do zasady wprowadzane są wątpliwe praktyki planistyczne. Poza tym czasami te praktyki, jeżeli zostaną zdiagnozowane, mogą zostać odniesione tylko do niektórych aktów planistycznych (a nawet ich fragmentów). Nie zmienia to faktu, że nawet takie częściowe słabości narzędzi polityki przestrzennej (przy zasadniczej poprawności pozostałych) mogą przesądzić o negatywnych tendencjach przestrzennych w gminie.

Rozdział 4.
Ekonomiczne konsekwencje żywiołowej suburbanizacji

Wprowadzenie

Ekonomiczne następstwa żywiołowej suburbanizacji są istotnym zagadnieniem i problemem w świetle dyskusji na temat efektywności oraz ograniczeń realizowanej polityki przestrzennej. Gospodarując przestrzenią, także funkcjonując w niej wywołujemy pośrednio lub bezpośrednio zmiany w otoczeniu. Poprzez nasze decyzje organizujemy nowe lub reorganizujemy istniejące już struktury osadzone w przestrzeni, w określonym środowisku przyrodniczym. Podobnie nowe, jak i podtrzymywane procesy społeczno-gospodarcze, będące w ścisłej relacji z różnorodnymi składnikami oraz wartościami identyfikowanymi w analizach, rozlokowane są w strukturach przestrzennych. Tym samym przestrzeń, będąca areną różnorodnych procesów, powinna być w należyty sposób zarządzana. Niczym nieograniczane procesy rynkowe wywołują w niej z czasem różnorodne efekty zewnętrzne, w tym także niepożądane skutki. Dlatego polityka przestrzenna powinna być budowana na wydolnych/implementowanych i faktycznie stosowanych przepisach prawnych oraz rozwiązaniach administracyjnych [Markowski 2013]. Nadrzędnym celem dobrych praktyk będzie zatem gospodarowanie w przestrzeni, jak i gospodarowanie przestrzenią, oparte na racjonalnym (szczególnie długookresowo) jej wykorzystaniu. Oczekiwana jest taka organizacja procesów służących gospodarce przestrzennej, która uwzględniać będzie interes społeczny poprzez niewywoływanie lub ograniczanie generowanych negatywnych efektów.

Przestrzeń znajdująca się w sąsiedztwie ośrodków miejskich charakteryzuje się zazwyczaj dynamizmem różnorodnych przemian, jakich początek możemy zidentyfikować m.in. w procesach intensywnej zabudowy, zwłaszcza mieszkaniowej [Izdebski *et al.* 2018]. Wraz z postępującym zagospodarowaniem terenów, pogłębiają się braki w infrastrukturze technicznej i społecznej oraz potęgują się problemy na styku użytkowania własności prywatnej i dóbr publicznych [Śleszyński *et al.* 2021]. Obserwowane są także zmiany w istniejących już układach funkcjonalnych. Ich generatorem jest reorganizacja w zakresie użytkowania ziemi, jak i złożoność struktury czynników

skorelowanych z układami funkcjonalnymi. Powszechnie identyfikowane czynniki, tj. ekonomiczne i polityczne, będące skutkiem realizowanej polityki przestrzennej, wyróżniają się wrażliwością na rozwiązania prawno-administracyjne oraz uwarunkowania instytucjonalne. Ich wpływ na przestrzeń może być także utożsamiany z oddziaływaniem na społeczną efektywność zagospodarowywania.

Użytkowanie i zarządzanie, jak i zagospodarowywanie przestrzeni nie jest wystarczająco odporne na inne czynniki występujące w różnych konfiguracjach, jak i ich natężeniu [Domański 2013; Feltynowski 2009]. Żywiołowy charakter zabudowy oraz konsekwencje tego stanu rzeczy są m.in. pochodną czynników psychologicznych i socjologicznych, a niekiedy także i kulturowych. Niekiedy powstają one niezależnie, nawet spontanicznie, wraz z podejmowanymi decyzjami mieszkańców, użytkowników przestrzeni, jednostek gospodarczych, władz lokalnych i regionalnych, czy organizacji społecznych [Czornik 2008]. W praktyce obserwujemy także sytuacje, w jakich na realizowaną politykę przestrzenną wpływa założony i dostosowany do potrzeb lokalnych plan zarządzania. Stopień jego pozytywnego lub negatywnego oddziaływania będzie uzależniony m.in. od wykonalności i gospodarności, celowości i racjonalności, dokładności, a także niesprzeczności zaproponowanych rozwiązań [Markowski, Stawasz 2001].

Uogólniając, można przyjąć, że w przestrzeni właściwie zaplanowanej wraz ze spodziewanym ładem przestrzennym, dominują pozytywne efekty zewnętrzne realizowanej polityki przestrzennej oraz polityki społeczno-gospodarczej. Nierozerwalnie z nimi związane są także procesy żywiołowej suburbanizacji oraz zależne od uwarunkowań przestrzennych dookreślone zmiany opisywane jako m.in.: suburbanizacja, metropolizacja, urbanizacja, decentralizacja oraz reurbanizacja [Bromley *et al.* 2007]. Wskazane zjawiska są ściśle powiązane z różnorodnymi fazami rozwoju, ewolucją struktur przestrzennych, działań oraz poglądów anty- i promiejskich [Colomb 2007]. Uważane są one za czynniki generujące efekty zewnętrzne. Jesteśmy także świadkami zmian obserwowanych przepływów w analizowanych strukturach [Geyer, Kontuly 1993] (przykładowo kontrurbanizacja w ostatnich kilku dekadach weszła w zupełnie nową fazę [szerzej: Grzeszczak 1996]).

Prowadząc dyskusję nt. ekonomicznych skutków żywiołowej suburbanizacji należy pamiętać, jak ważną rolę odgrywa gospodarka przestrzenna oraz, w szczególności, służące jej planowanie przestrzenne. Podejście praktyczne do przestrzeni, obarczone różnorodnymi mankamentami nie znajduje wystarczającego odzwierciedlenia w ograniczaniu żywiołowości gospodarki wolnorynkowej. Ponadto praktyka gospodarcza w miastach, jak i strefach podmiejskich, uwypukla niestety jej różnorodne braki. Powodów chaosu identyfikowanego w gospodarce przestrzennej jest wiele. Do najczęściej wskazywanych w literaturze zalicza się: niski poziom wiedzy, umiejętności, wyobraźni, także brak poszanowania dla przestrzeni i jej użytkowników. Innym ważnym źródłem chaosu przestrzennego są działania nastawione na względnie szybki i krótkookresowy zysk [Kowalewski, Nowak 2018; Śleszyński 2018]. Nie bez znaczenia jest też „agresywny" neoliberalizm, którego cele są niejednokrotnie swoistą zachętą dla podmiotów komercyjnych do generowania nieuporządkowanej i żywioło-

wej zabudowy stref podmiejskich, jak i suburbiów [Kowalewski *et al.* 2014; Hołuj, Hołuj 2015].

W ostatnich kilkudziesięciu latach dopuściliśmy się do sprowadzenia istoty przestrzeni wyłącznie do jej wartości rynkowej, ceny za metr kwadratowy. Zazwyczaj pomijane są inne jej wartości, zresztą bardzo ważne, tj.: krajobrazowe, historyczne, symboliczne, społeczne, emocjonalne, estetyczne, artystyczne oraz sakralne [Królikowski 2019]. Tak realizowana gospodarka przestrzenna jest daleka od pożądanego zintegrowanego zarządzania obejmującego m.in. problematykę ładu: przestrzennego, ekonomicznego, instytucjonalno-politycznego, społecznego i środowiskowego [Borys 2011; Markowski 2019; Zawilińska, Hołuj 2014].

Powstają negatywne i pozytywne sprzężenia zwrotne pomiędzy ładem przestrzennym a ładem społecznym i gospodarczym. Ład przestrzenny może być zatem pomocny w syntetyzowaniu oceny ładu gospodarczego, środowiskowego oraz społecznego. Jest on dodatkowo istotnie powiązany z występującymi w przestrzeni efektami zewnętrznymi [Markowski 2019]. Żywiołowa suburbanizacja może zatem być generatorem różnorodnych szkód, zwłaszcza w przesyczeniach przyrodniczo-środowiskowej jak i społeczno-kulturowej.

Niski poziom planowania rozwoju obszarów zurbanizowanych można niekiedy utożsamiać z nieplanowanym i sukcesywnym rozwojem tych obszarów [*EEA Report* 2006]. Efektem tego stanu rzeczy są monofunkcyjne struktury przestrzenne osadzone w nieciągłych układach funkcjonalno-terytorialnych. W kontekście tych faktów można pokusić się o stwierdzenie, że procesy żywiołowej suburbanizacji są/będą wyłącznie jednym z etapów rozwoju przestrzeni intensywnie zurbanizowanych. Jednocześnie warto zauważyć, że opracowania naukowe ostatnich dekad niejednoznacznie interpretują występujące wzorce osadnicze [Albrecht 2010].

Wskazane zależności, relacje przestrzenne, w tym także polityka przestrzenna inter-, jak i intraregionalna zasługują na pogłębioną analizę. W dyskusji o ekonomicznych skutkach żywiołowego procesu przestrzennego istotne jest osadzenie analizowanego zjawiska w dookreślonych układach lokalnych i także regionalnych. Lokalizację oraz warunki przestrzenne należy postrzegać jako uwarunkowania antropogeniczne oddziałujące na zachowania jej użytkowników. Są także bardzo ważnym czynnikiem w ocenie granic ekspansji zabudowy, czy skutków finansowych tego procesu [Mankiw *et al.* 1992]. Pomocne i niezbędne zatem okazują się badania konsekwencji zewnętrznych i wewnętrznych relacji oraz wywoływanych efektów zewnętrznych w przestrzeni i na poziomie instytucjonalnym. Skupiają się one na relacjach prakseologicznego planowania, w tym planowania przestrzennego i strategicznego [Capello, 2009; Gruber 2010; Nijkamp, Verhoef 2003].

Samorząd terytorialny, wdrażając swoją politykę przestrzenną, jest zobligowany do postępowania w zgodzie z powszechnymi wymogami prawnymi oraz administracyjnymi. W definicyjnym ujęciu, polityka przestrzenna to ogół suwerennych oraz nieprzypadkowych stałych lub cyklicznych działań władz publicznych. Polityka przestrzenna może być także rozumiana jako znormalizowane postępowanie instytucji będących w układzie decyzyjnym względem przedmiotu, w stosunku do jakiego polityka ta jest kierowana, a jej zadaniem jest osiągnięcie określonych celów [Domański 2013].

W związku z tym obejmuje ona różnorodne obszary gospodarki, zwłaszcza mieszczące się w zakresie harmonizacji przestrzennych procesów rozwojowych oraz należytej współpracy podmiotów polityki. Realizacja wydolnej i efektywnej polityki przestrzennej wymaga jej ciągłości. Musi być ona poddawana aktualizacji na bazie rzetelnego monitoringu postępujących zmian.

Potrzeba monitorowania jest szczególnie ważna na poziomie lokalnym, ponieważ jest to przestrzeń, w jakiej powstają różnorodne procesy przestrzenne, w tym żywiołowa suburbanizacja. Na efektywność polityki przestrzennej mają zatem wpływ zjawiska społeczno-gospodarcze w niej występujące, a władze publiczne są zobligowane do efektywnego zarządzania nimi w układach przestrzennych. Bez względu na poziom efektywności zarzadzania przestrzenią, realizowana polityka przestrzenna generuje efekty zewnętrzne. Nadmienić należy, że dyfuzja lokalnych procesów przestrzennych jest generatorem efektów zewnętrznych także na poziomie regionalnym, a w szczególnych przypadkach i krajowym.

Żywiołowa suburbanizacja jest bez wątpienia determinantą procesów gospodarczych, dlatego tak ważny wydaje się jej aspekt finansowy. Jednoznaczne dookreślenie wdrażanych działań społeczno-gospodarczych jest trudne. Bywają one dobrowolne i nie zawsze niezamierzone, zazwyczaj przestrzennie uzasadnione, o określonej dynamice wzrostu lokalnego i regionalnego. Te efekty zewnętrzne są pochodną ewolucji przestrzennej budowanej powszechnie w sferze społeczno-ekonomicznej. Istotny wydaje się zatem poziom i zakres dystrybucji dochodów będących zapleczem dla indywidualnych i niekiedy egoistycznych potrzeb podmiotów funkcjonujących w określonych strukturach przestrzennych. Ważne jest bowiem oddziaływanie m.in. warunków finansowych użytkowników przestrzeni na efektywność i formę zagospodarowania, jak i strukturę demograficzną urbanizowanych terenów.

Powszechnie identyfikowana „dynamika przestrzeni" [Cheshire, Hay 1989], jest zazwyczaj pochodną występujących procesów zmian strukturalnych głównie w lokalizacji obszarów zabudowy jedno, jak i wielorodzinnej, liniowej infrastruktury komunikacyjnej oraz rynków zbytu i konkurencji rynkowej [Pawlik, Dziekański 2021]. Wspomniana dynamika przestrzeni niestety dosyć często utożsamiana jest z chaotyczną reorganizacją struktury przestrzennej. Tym zmianom towarzyszy mało efektywna lokalna polityka przestrzenna [Hołuj, Zawilińska 2013]. Wraz z obserwowanymi w niej procesami rozpraszania się przede wszystkim budynków mieszkaniowych ma miejsce reorganizacja na rynku pracy. Miejscem występowania tego zjawiska zazwyczaj są obszary metropolitalne, funkcjonalne oraz pozostałe przestrzenie, na jakich identyfikowane są procesy żywiołowej suburbanizacji [Arribas-Bel *et al.* 2011].

Opisywana „żywiołowość" cechuje się znaczną dywersyfikacją w czasie i przestrzeni. Ciężko jest jednoznacznie utożsamiać, czy porównywać procesy suburbanizacyjne, jakie obserwowano w Polsce, Europie czy USA po II wojnie światowej, z aktualnymi procesami przestrzennymi towarzyszącymi obszarom metropolitalnym. Kiedy w latach 50. ubiegłego wieku w miastach europejskich dominował kompaktowy charakter struktury zurbanizowanej, w Stanach Zjednoczonych Ameryki wspierano, poprzez różnorodne programy kredytów mieszkaniowych, ucieczkę z miasta na suburbia. Realizowana przez prezydenta Eisenhowera polityka była dostosowana do

aktualnych potrzeb i możliwości ekonomicznych społeczeństwa amerykańskiego [Bruegmann 2005]. Decentralizacja stanowiła początek reorganizacji centr miast amerykańskich, gdzie z czasem obserwowano nowe funkcje obszarów podmiejskich będące odpowiedzią na zapotrzebowanie użytkowników „nowej tkanki miejskiej tworzonej na terenach rolnych". Zderzono się bowiem z nowymi trendami w zakresie optymalizacji lokalizacji inwestycji, z nowym sposobem interpretacji potrzeb społecznych oraz traktowaniem przestrzeni miasta [Wardwell 1977]. Tak więc jak sam proces suburbanizacji może przyjmować różnorodne formy i ostateczną efektywność, tak i generowane przez niego efekty zewnętrzne mogą wykazywać różnorodną strukturę, zasięg, jak i odbiorców.

Znaczna grupa teoretyków osadza zachodzące zmiany w relacji miasto – wieś we wspólnej teorii paradygmatu postfordyzmu. Ciężko jest wskazać jednoznaczne i ostateczne wymagania nowych użytkowników przestrzeni, trudno jest także sprostać z podażą nowych struktur przestrzennych wywoływanych przez dynamiczny na nie popyt. Postfordyzm jest rozumiany jako zmiana modelu, jako bieżące, elastyczne dostosowywanie się miasta do dekoncentracji populacji. Można go zauważać jako dostosowywanie się konsumenta do nowych uwarunkowań wynikających także z optymalizacji funkcjonalności oraz samej lokalizacji w przestrzeni. Niepodważalnym faktem jest sam proces urbanizacji, jaki wywołuje lokalne szkody dla terenów wiejskich. Pierwotnie industrializacja powodowała „drenaż" siły roboczej na terenach wiejskich, był to proces istotnych przemian społecznych ludności mieszkających na suburbiach. Wtórnie, upraszczając, możemy wskazywać na występowanie poważnego trendu przemian w postrzeganiu przedmieść, dekoncentrację wywoływaną przez nowe społeczeństwo postindustrialne, dla którego opór przestrzeni nie stanowił problemu [Storper, Manville 2006].

Wspomniany opór przestrzeni, będący jej istotną cechą, należy utożsamiać przede wszystkim z kosztami transportu, kosztami przemieszczania dóbr i usług oraz kosztami utraconego czasu. Dlatego w prowadzonej dyskusji ważną rolę odgrywają powszechne migracje wewnętrzne, ich poziom i dynamika oraz powiązana z nimi efektywność wydatków transportowych, jak i samorządowych. W badaniach poświęconych migracjom wahadłowym najczęściej analizie poddawane są uwarunkowania i zależności powstałe w przestrzeni miasta i znajdujących się wokół jego terenów, a także suburbiów i obszarów typowo rolniczych. Do oceny powszechnie dobierana jest próba, w jakiej identyfikuje się relatywnie najwięcej występujących pośrednio lub bezpośrednio efektów zewnętrznych żywiołowej suburbanizacji [Sant, Simons 1993; Dahms, McComb 1999]. Analizie poddawane są także występujące zależności pomiędzy dostępnością przestrzenną i sposobem użytkowania gruntu [Alonso 1960, 1964]. Szczególną uwagę poświęca się morfologii terenów wiejskich wraz z różnorodnymi czynnikami lokalnymi [White 1990; Phillips 2010].

4.1. Efekty zewnętrzne w gospodarce przestrzennej

Niezależnie od formy realizowanego systemu planistycznego, obowiązujących standardów oraz wdrażanych praktyk w gospodarce przestrzennej występują efekty zewnętrzne. Ich jednoznaczna identyfikacja nie jest łatwa ze względu na złożoność procesów rynkowych. Współcześnie ekonomiści zgodnie twierdzą, że efekty zewnętrzne są tworzone wówczas, gdy jednostka nakłada koszty na inne osoby lub przynosi im korzyści, a te nie mają ekonomicznej zachęty do przyjęcia tych kosztów lub korzyści [Krugman, Wells 2009]. Efekty zewnętrzne mogą zostać zaobserwowane w sytuacji, gdy osoba generuje działanie oddziałujące na osobę postronną – a ta nie płaci za ten fakt lub nie otrzymuje żadnego odszkodowania [Mankiw 2009]. Ten uproszczony schemat wskazuje na powstawanie efektów zewnętrznych pozytywnych, jak i negatywnych generowanych podczas konsumpcji lub na etapie samej produkcji (także gospodarowania/zagospodarowania przestrzeni). Identyfikujemy zatem złożoność procesu, potęgowaną różnorodnością przyczyn wywołujących dany „skutek" zewnętrzny. Obserwowane ułomności rynkowe w zakresie dookreślania praw własności oraz nieuzasadnionej alokacji zasobów mogą pociągnąć za sobą wielowymiarowe skutki (efekty zewnętrzne) istotne dla wszystkich uczestników rynku. Rzutują one także na aktualnie realizowany system gospodarki przestrzennej.

W identyfikacji efektów zewnętrznych pomocne jest zatem wskazanie, czy dobra są publiczne, czy prywatne oraz jaki jest ich charakter, tzn. czy są to dobra substytucyjne, czy też komplementarne. Przy tym dla oceny efektów zewnętrznych ważna jest forma użytkowania, czerpania korzyści z użytkowania dóbr oraz zużywania tych dóbr. Interpretując zatem pojęcie efektów zewnętrznych należy podkreślić, że są to materialne oraz niematerialne produkty przekazane na rzecz odbiorcy (podmiotu) funkcjonującego w danej strukturze przestrzennej bez jakiejkolwiek rekompensaty kosztów ich wytworzenia. Istotny jest brak możliwości oddziaływania odbiorcy na zakres i formę działalności jednostek funkcjonujących w tej strukturze przestrzennej [Markowski 2010]. Identyfikowane efekty mogą występować jako efekty zewnętrzne pozytywne oraz jako efekty zewnętrzne negatywne, także pieniężne wraz z niepieniężnymi (technologicznymi efektami), jednostronne i wielostronne oraz prywatne i publiczne ubywalne i nieubmywalne [Żylicz 2004].

Dlatego też, w kontekście prowadzonych badań, bardziej uniwersalna wydaje się być definicja zaproponowana przez Grubera, tj.: *generowanie efektów zewnętrznych ma miejsce wówczas, gdy postępowanie jednej strony poprawia lub pogarsza sytuację innej strony, jednak do chwili, gdy generująca efekty zewnętrzne strona nie ponosi kosztów swych działań* [Gruber 2010: 121]. W dyskusji o efektach zewnętrznych należy uwzględnić także fakt, że są to zazwyczaj skutki działań pojedynczych podmiotów zmieniających poziom użyteczności pozostałych użytkowników przestrzeni pozostających w stanie braku oddziaływania na kierunek oraz rozmiar zaobserwowanych

oddziaływań. Z kolei Marshall uważał, że oszczędność jest pożytkiem przedsiębiorstwa, powstającym na podstawie przyczyn zewnętrznych względem do niego samego. Korzyści zewnętrzne względem danego przedsiębiorstwa pojmował jednocześnie jako wewnętrzne w odniesieniu do gałęzi, w jakiej przedsiębiorstwo prowadzi działalność gospodarczą [Marshall 1925].

Efekty zewnętrzne w gospodarce przestrzennej będą więc w dużym stopniu skutkiem wdrażanej polityki przestrzennej, zagospodarowania i gospodarowania przestrzenią, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Ich postać będzie zależna od wzajemnych interakcji zainteresowanych osób daną przestrzenią opartych na operacyjnych instrumentach ekonomicznych, m.in. ulgach, podatkach i subwencjach. Pomocą bezpośrednią mogą być tutaj kredyty lub gwarancje kredytowe, preferencyjne ceny gruntu, zróżnicowane stawki podatku od nieruchomości oraz subwencjonowanie m.in. inwestycji infrastrukturalnych, transportu. Do wydajnych instrumentów służących gospodarce przestrzennej zaliczamy rozwiązania materialnego profilowania przestrzeni [Słodczyk 2005].

Jednostki samorządu terytorialnego mogą wpływać na zachowania użytkowników przestrzeni odpowiednią lokalizacją infrastruktury technicznej i społecznej. Prawdopodobna korzyść lokalizacji jest powszechnym argumentem zwłaszcza przy podejmowaniu decyzji w zakresie inwestycji mieszkaniowych. Identyfikujemy także instrumenty miękkiego oddziaływania na procesy żywiołowej suburbanizacji. Ich ostateczna efektywność nie zawsze jest możliwa do przewidzenia. Są to różnorodne działania podmiotów, agencji rozwoju, korporacji, banków rozwoju itp. Działają one na zasadzie delegowania uprawnień władzy publicznej w zakresie problematyki gospodarki przestrzennej. Istotne będzie także oddziaływanie na zachowania użytkowników przestrzeni oparte na marketingu urbanistycznym oraz różnorodnych materiałach informacyjnych, promocjach, reklamach lokalizacyjnych, spotkaniach plenerowych, kampaniach w mediach społecznościowych itp. [Lityński, Hołuj 2021].

Reorganizacja przestrzeni przez podmioty polityki przestrzennej do momentu uiszczenia należytej rekompensaty, może być miejscem występowania efektów zewnętrznych w gospodarce przestrzennej [Nowak 2017]. Prowadzone działania zazwyczaj obejmują zakres funkcjonalny, kompozycyjny, przyrodniczy i kulturowy. Uzasadnione wydaje się być stwierdzenie, że zaobserwowane w przestrzeni efekty zewnętrzne nie zawsze muszą wiązać się z interwencją ze strony państwa. Efekty zewnętrzne wywołujące akceptowalne społecznie koszty transakcyjne stają się nieistotne (oczywiście efekty zewnętrzne jako takie występują). Jest to ważne z ekonomicznego punktu widzenia, ponieważ wszystkie interwencje rządu generują koszt. Ponadto w sytuacji, gdy dookreślimy prawa własności do dóbr, a koszty transakcyjne nie występują, możliwe będzie uzyskanie optimum gospodarczego bez udziału państwa. Jedynie w warunkach, gdzie obok negatywnych efektów zewnętrznych, społeczna stopa zwrotu z inwestycji przekracza prywatną stopę zwrotu, niezbędne wydaje się wdrożenie interwencyjnej polityki, także polityki przestrzennej realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego.

W gospodarce wolnorynkowej zdarzają się także takie sytuacje, gdzie interwencjonizm państwowy oznaczać będzie preferencyjne traktowanie wyłącznie wybranych podmiotów. Wspomniana interwencja jest bezpośrednią pochodną wykonywanych

działań w zakresie dostarczania dóbr publicznych. Te preferencyjne rozwiązania oznaczają wypieranie mechanizmów rynkowych administracyjnym ustalaniem kosztów czynników produkcji, cen oraz sposobów dystrybucji niektórych dóbr [Markowski 2010]. Dodatkowo, wraz z wywoływanymi zależnościami miedzy indywidualnymi użytkownikami przestrzeni, obserwowane są towarzyszące efekty zewnętrzne gospodarki przestrzennej będące w związku z lokalną, jak i pośrednio regionalną polityką przestrzenną.

Obserwujemy zatem bezpośredni związek efektów zewnętrznych ze skutkami funkcjonowania podmiotów prywatnych oraz publicznych w określonej strukturze przestrzennej. Podmiotom publicznym towarzyszą efekty zewnętrzne związane z szeroko pojmowaną kondycją podmiotów funkcjonujących w przestrzeni. Na ich stan może wpływać poziom kontroli procesów przestrzennych przez sektor samorządowy. Swoje zastosowanie znajdą tutaj dokumenty formalnoprawne będące podstawą różnorodnych środków przymusu oraz środków zachęcających lub zniechęcających. Ich oddziaływanie na użytkowników przestrzeni, podmioty gospodarcze, a także inwestorów może być pośrednie lub bezpośrednie zależne od konkretnej sytuacji, uwarunkowań dedykowanych tej sytuacji [Nowak 2017].

Postępowanie podmiotów sektora samorządowego ma niekiedy charakter ograniczony, niekontrolowany, czy irracjonalny. W odniesieniu do podmiotów prywatnych, efekty zewnętrzne występują wówczas, gdy przykładowo lokalizacja zabudowy, urbanizacja, budowa infrastruktury technicznej itp. jednej strony poprawia lub pogarsza sytuację innej strony, jednak jedynie do chwili, gdy generująca efekty zewnętrzne strona nie ponosi kosztów swych negatywnych działań. Sprawna polityka przestrzenna, oparta jest na wymogach prawnych oraz administracyjnych gminy i państwa, w tym przede wszystkim na planach: operacyjnych, działań, struktury, rozwoju, sektorowych, pilotażowych; programach rozwoju (lokalnych, regionalnych), programach rozwoju infrastruktury itp. Jest to ujęcie regulacyjne służące tworzeniu podstawy prawnej oraz regulacyjno-organizacyjnej oddziałującej na gospodarkę przestrzenną, w tym żywiołową suburbanizację. Wśród takich instrumentów wymienić można m.in. ustawy i rozporządzenia, standardy, plany użytkowania terenu, podziały geodezyjne, strefowanie, normy budowlane i urbanistyczne oraz różnorodne decyzje administracyjne o charakterze: zezwalającym, nakazującym, zakazującym oraz karnym.

4.2. Konceptualizacja i operacjonalizacja oceny żywiołowej suburbanizacji

W prezentowanych badaniach pojęcie *suburbanizacji* odnosić się będzie do wymiaru osadniczego. Heffner [2016] wymiar osadniczy suburbanizacji określa jako miejski sposób użytkowania gruntów, który przekracza formalne granice miast. Przekształcanie struktury przestrzennej otoczenia miast wyraża się w zmianie funkcji użyt-

kowania gruntów, a szczególnie we wzroście funkcji rezydencjalnej na skutek migracji ludności. Konceptualizacja badań wymaga również refleksji nad żywiołowością w odniesieniu do suburbanizacji. Nie można bowiem milcząco zakładać, że suburbanizacja zawsze ma charakter żywiołowy; może bowiem wynikać z zaplanowanego wzrostu przestrzennego miasta [por. Hollow 2011; Hughes 1995; Downs 1999]. Niemniej w literaturze polskiej dostrzegane są szczególne formy suburbanizacji, określane niekiedy jako rozlewanie się miast (ang. *urban sprawl*), które oznacza zagospodarowanie terenów wiejskich w żywiołowy i niekontrolowany sposób, prowadząc do chaosu przestrzennego, degradacji krajobrazu, i uzależnienia od transportu indywidualnego [Kaczmarek 2020].

Żywiołowość wynika z lokalizacji zabudowy zaspokajającej indywidualne i często egoistyczne potrzeby podmiotów. Większość takich lokalizacji oceniana jest negatywnie ze względu na odstąpienie od idei planowości, optymalizacji, racjonalnego działania [Mantey 2009]. Przestrzeń zaplanowana to taka, która powstała wedle przyjętego zamysłu, wizji zapewniającej ład. Natomiast przestrzeń powstała żywiołowo została wybrana, wyznaczona i zabudowana, jako suma indywidualnych aktywności podmiotów. Zjawiska żywiołowe określane są jako tendencje w zagospodarowaniu przestrzeni o dużej sile i braku możliwości opanowania [Bobiński 1987]. Dlatego żywiołowość nie jest synonimem np. dla spontaniczności, gdyż podmiotem spontaniczności są jednostki lub mikrospołeczności, podczas gdy żywiołowość przypisywana jest grupom społecznym lub większym zbiorowościom terytorialnym.

W wymiarze osadniczym w literaturze odnaleźć można również różnice pomiędzy suburbanizacją w ujęciu ogólnym a żywiołową suburbanizacją. Downs [1999] wskazuje na ekstensywność zabudowy oraz brak wyznaczenia granic dla podmiejskiej ekspansji zabudowy. Kaczmarek [2020] w warunkach polskich podkreśla rozproszenie zabudowy. Brak wyznaczania granic ekspansji zabudowy koresponduje z cechami morfologicznymi, które określają spójność badanego obszaru miejskiego [Arribas-Bel *et al.* 2011]. Spójność rozumiana jest jako istniejące powiązania pomiędzy różnymi częściami miasta i mierzona może być wskaźnikiem koncentracji przestrzennej, który oddaje oddalenie zabudowy od centrum miasta. Natomiast ekstensywność i rozproszenie zabudowy określa wewnętrzną kompozycję badanego obszaru [Arribas-Bel *et al.* 2011] i w tej grupie cech morfologicznych odpowiednikami mogą być wskaźniki niskiej gęstości zabudowy oraz braku ciągłości w zabudowie przestrzeni.

W prezentowanych badaniach, dla określenia żywiołowości suburbanizacji wykorzystano zatem trzy wskaźniki morfologiczne wskazane w tabeli 4.1, które znane są w literaturze na temat identyfikacji zjawiska *urban sprawl* [Galster *et al.* 2001; Lisowski, Grochowski 2009; Arribas-Bel *et al.* 2011; Lityński 2019].

Kalkulacja wskaźników morfologicznych składa się z kilku kroków z wykorzystaniem programów GIS. Po pierwsze, podstawą analiz jest mapa obszaru obejmująca opis gruntów i lokalizacji budynków z bazy danych obiektów topograficznych Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (BDOT10k, CODGiK). Wykorzystano dane dla posiadanych dwóch okresów 2015 oraz 2017. Są to dane o konkretnej lokalizacji wraz z opisem specyfiki budynków; dane to wskazują również na stan prawny i funkcję gruntów. Po drugie, na mapę badanych obszarów uwzględniającą

lokalizację budynków, nałożono dwie siatki kwadratów: pierwsza o boku 1 km, druga o boku 500 m. Po trzecie, wyznaczono tzw. obszar możliwy do zabudowy, który jest podstawą obliczeń wskaźników morfologicznych zamiast tradycyjnej, całkowitej powierzchni gminy. Obszar ten rozumiany jest jako teren nieposiadający cech naturalnych i barier rozwojowych uniemożliwiających zabudowę. Został wyliczony w każdym z kwadratów siatki o boku 1 km oraz 500 m poprzez odjęcie od całkowitej powierzchni kwadratów, powierzchni wyznaczonych buforem wokół: dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych; rzek, strumieni, wód płynących i stojących; terenów chronionych, w tym parków narodowych i rezerwatów. Po czwarte, struktura przestrzenna badanego obszaru kwantyfikowana jest przez pryzmat kombinacji rozłożenia kwadratów z różną liczebnością zabudowy. Kwantyfikacji tej dokonano na podstawie wskaźników zamieszczonych w tab. 4.1. Interpretacja wskaźników morfologicznych wskazuje, że im niższa wartość tym mniej korzystne zorganizowanie przestrzeni, czyli wyższy stopnień żywiołowej suburbanizacji.

Najczęściej używaną miarą struktury przestrzeni jest gęstość dotycząca: zabudowy, zamieszkania, ulic, zatrudnienia, występowania usług itp. Na ogół w literaturze gęstość prezentowana jest w relatywnie nieskomplikowany sposób, jako stosunek całkowitej liczby budynków do powierzchni. Jednak przyjęcie odniesienia gęstości do obszaru możliwego do zabudowy wydaje się lepszą miarą zagospodarowania przestrzennego, choćby ze względu na reprezentowanie fizycznych możliwości zagospodarowania terenu. Gęstość z wykorzystaniem obszaru możliwego do zabudowy pozwala na wnioskowanie, czy w wyniku prowadzenia lokalizacji nowych inwestycji mieszkaniowych obserwowane jest dogęszczanie struktury przestrzeni, czy też rozgęszczanie. Jest to jakościowo znacznie bogatsza miara od tradycyjnego wskaźnika gęstości zabudowy, w którym każda dodatkowa inwestycja budowlana zwiększa gęstość w gminie, co może prowadzić do błędnego oceniania procesów przestrzennych.

Wskaźniki gęstości są użyteczne, jednak posiadają wadę niezbyt precyzyjnego oceniania ekstensywności i rozproszenia zabudowy. Dlatego ważne są dodatkowe miary towarzyszące gęstości, jak ciągłość przestrzenna oddająca stopień sąsiedztwa zabudowanych działek. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że brak ciągłości przestrzennej, pomimo że jest cechą żywiołowej suburbanizacji, to nie zawsze musi być tożsamy z bezładem przestrzennym. Przykładowo, zaplanowany rozwój strefy podmiejskiej z wyznaczonymi obszarami o wysokich wskaźnikach gęstości, które zostały podzielone rzeką, nie będzie oznaczać żywiołowo zabudowanej struktury przestrzennej. Ten problem jest niwelowany bowiem zastosowaniem w kalkulacjach obszaru możliwego do zabudowy. Natomiast dekoncentracja przestrzenna określająca oddalenie zabudowy do centrum miejskiego, jest jednym z częściej podnoszonych problemów żywiołowego rozprzestrzeniania się miast. Wskazuje się przy tym, że dekoncentracja jest przyczyną dłuższych dystansów podróżowania w obszarze miejskim i nieefektywności wykorzystania terenu. Koncentracja przestrzenna ma miejsce, gdy obszar wyznaczony przez stały promień z centrum będzie akumulował dużą liczbę budynków. Natomiast dany obszar dla tej samej liczby budynków, który będzie wymagał większego promienia, a tym samym większego dystansu z centrum, wówczas taki obszar jest zdekoncentrowany przestrzennie.

Tabela 4.1. Wykorzystane wskaźniki morfologiczne

Wskaźnik i interpretacja	Wzór
Gęstość	$\mathrm{D_{iu}} = \frac{\mathrm{T_{iu}}}{\mathrm{A_u}} = \sum_{\mathrm{m}=1}^{\mathrm{M}} \frac{\mathrm{T_{im}}}{\mathrm{A_u}}$,
Średnia liczba budynków przypadających na 1 km^2 obszaru możliwego do zabudowy	
Ciągłość	$\mathrm{C_{iu}} = \sum_{\mathrm{s}=1}^{\mathrm{S}} \frac{[\mathrm{D_{is}} > 5 \ = 1; inaczej = 0]}{S}$,
Stopień, w jakim obszar możliwy do zabudowy został zabudowany w sposób nieprzerwany przestrzennie	
Koncentracja	$\mathrm{K_{iu}} = \frac{\mathrm{T_{iu}}\left(\mathrm{A}^{\frac{1}{2}}\right)}{\sum_{\mathrm{m}=1}^{\mathrm{M}} \mathrm{F[k,m]T_{im}}}$,
Stopień, w jakim zabudowa zlokalizowana jest blisko centrum miasta	

gdzie:
i – przyjęty typ użytkowania gruntu albo danej obserwacji przestrzeni, tj. użytkowanie rezydencjalne (budynki).
u – największa przyjęta jednostka przestrzeni w analizie, zdelimitowana strefa podmiejska.
m – pośredniej wielkości jednostka przestrzenna: 1 km^2; 1, 2, ..., m, ..., M pośrednich jednostek przestrzennych obejmuje obszar miejski u.
s - najmniejsza jednostka przestrzenna: 1/4 km^2; 1, 2, ..., s, …, S najmniejszych jednostek przestrzennych obejmuje obszar miejski u.
$\mathrm{D_{is}}$ – gęstość (budynków) i-tego użytkowania gruntu w powierzchni s-tej jednostki przestrzennej $D_{is} = T_{is}/A_{s.}$
$\mathrm{T_{iu}}$ – całkowita liczba obserwacji i-tego użytkowanego gruntu w obszarze miejskim u.
$\mathrm{T_{im}}$ – całkowita liczba obserwacji i-tego użytkowanego gruntu w m-tej jednostce przestrzennej (która jest także w obszarze miejskim u).
$\mathrm{A_u}$ – powierzchnia całkowita obszaru możliwego do zabudowy w obszarze miejskim u; $\mathrm{A_u} = \sum_{\mathrm{m}=1}^{\mathrm{M}} \mathrm{P_m} * \mathrm{A_m}$
$\mathrm{A_s}$ – powierzchnia całkowita obszaru możliwego do zabudowy w s-tej jednostce przestrzennej.
F[k,m] – dystans pomiędzy centroidami siatki geograficznej k oraz m.

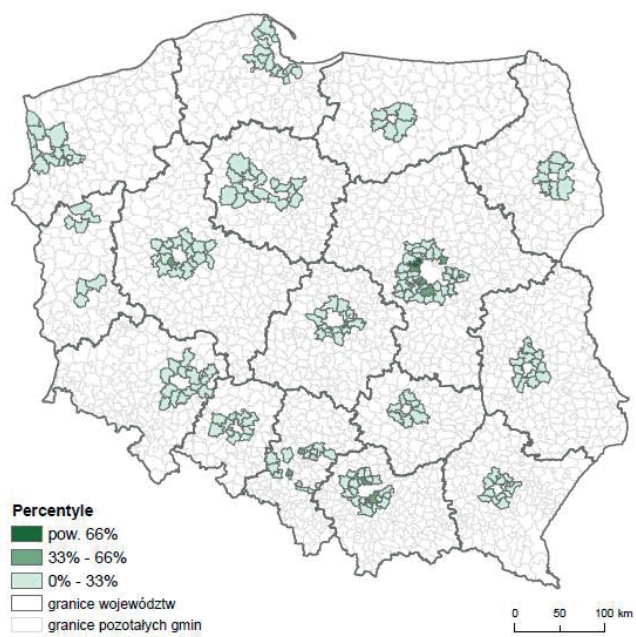
Źródło: opracowanie własne.

Badaniami morfologicznymi objęto strefę podmiejską wokół stolic regionów. Jest to zatem przekrojowe podejście do wyboru obszaru badań, gdyż agreguje wybrane ośrodki należące do klas A1-C2. Badaniem nie objęto ośrodków subregionalnych i lokalnych, tj. klas D1-E2. Wyniki oceny morfologicznej zamieszczono na ryc. 4.1.

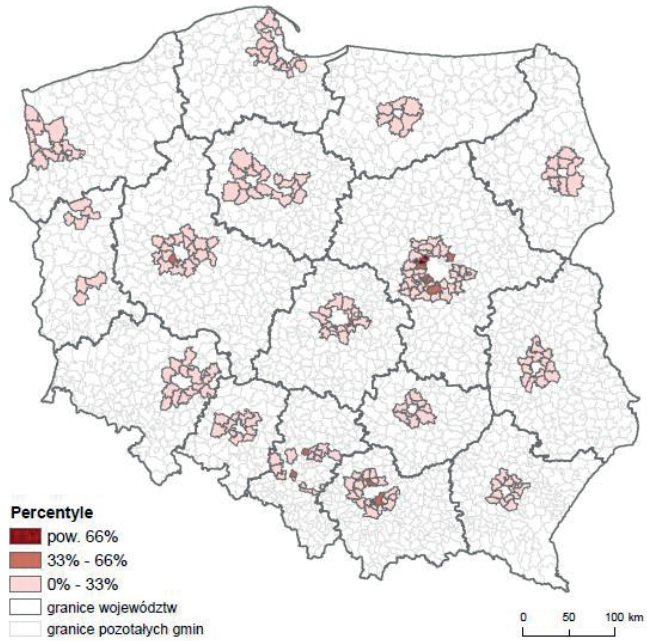
Konceptualizacja i operacjonalizacja badań nad konsekwencjami żywiołowej suburbanizacji wymaga również określenia oddziaływania netto z tytułu żywiołowości. Dla wartościowania takich efektów suburbanizacji zastosowanie znajdują podejścia *quasi-experimentale* [por. Łukomska, Neneman 2020]. Istotą badań jest identyfikacja grupy kontrolnej, czyli abstrakcyjnego konstruktu, na podstawie którego oceniane są konsekwencje badanego zjawiska. W odniesieniu do prezentowanych badań, podejście *quasi-experimentale* wyrażą się w porównaniu grupy badanej, tj. gmin, na których zachodzi żywiołowa suburbanizacja (grupa badana) z gminami, dla których żywiołowość zabudowy jest istotnie ograniczona (grupa kontrolna).

Zdecydowano się na wykorzystanie trzech przedziałów percentyli. Pierwszy przedział percentyli agreguje gminy, dla których wszystkie trzy wskaźniki morfologiczne mieszczą się w przedziale 0%-33%. Oznacza to, że są to gminy o niskiej gęstości zabudowy, która nie sąsiaduje z sobą nawzajem i jest oddalona od centrum miejskiego. Są to zatem gminy reprezentujące najmniej uporządkowaną strukturę przestrzeni, a więc są grupą badaną. Drugi przedział percentyli agreguje gminy, dla których wskaźniki morfologiczne mieszczą się w przedziale 33%-66%. Są to gminy, których nie można ocenić negatywnie pod względem rozproszenia zabudowy, a zatem pozostają poza orbitą badań. Trzecia grupa, to gminy, dla których wszystkie trzy wskaźniki morfo-

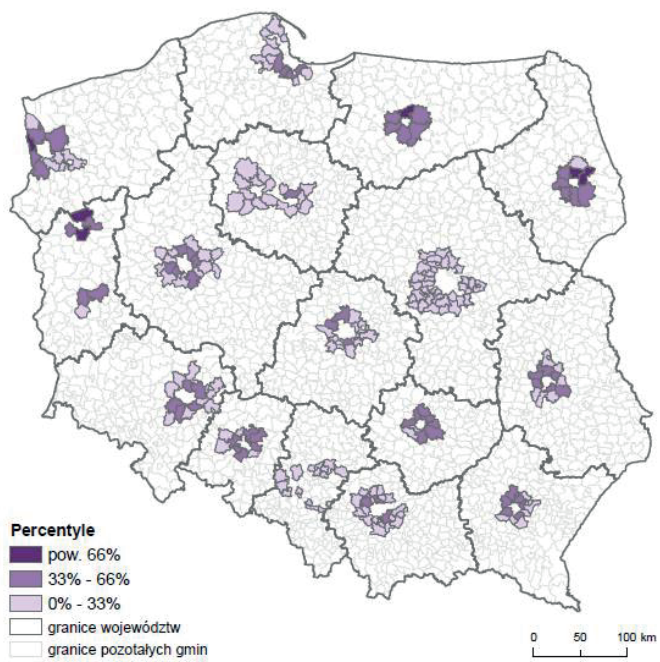
Gęstość



Ciągłość



Koncentracja



Ryc. 4.1. Wskaźniki morfologiczne wybranych do analiz gmin (gęstość, ciągłość, koncentracja)

Źródło: opracowanie własne.

logiczne przekraczają percentyl 66%. Są to gminy o relatywnie uporządkowanej strukturze przestrzeni wyrażającej się w wysokiej gęstości zabudowy, sąsiedztwie i koncentracji budynków. Te gminy określono jako grupę kontrolną. Dodatkowo, badania skoncentrowano wyłącznie na gminach o statusie wiejskim i miejsko-wiejskim, pominięto natomiast jednostki o statusie miejskim.

Na tej podstawie, do grupy badanej zaklasyfikowano następujące gminy: Sicienko, Sobótka, Dąbrowa Chełmińska, Nowa Wielka Wieś, Solec Kujawski, Szubin, Łabiszyn, Wielka Nieszawka, Puck, Rudziniec, Łubowo, Kaźmierz, Nowe Warpno. Natomiast w grupie kontrolnej są: Rzgów, Aleksandrów Łódzki, Zielonki, Wieliczka, Boguchwała, Krasne, Górno, Miedziana Góra, Komorniki.

Prezentowane badania podejmują próbę porównania suburbanizacji o charakterze zwartym z suburbanizacją względnie uporządkowaną. Porównanie odbywa się z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich:

$$\mu = \frac{\bar{x}_{gb} - \bar{x}_{gk}}{s}$$

gdzie:

$\bar{x}_{gb}$ – średnia (arytmetyczna lub ważona) grupy badanej

$\bar{x}_{gk}$ – średnia (arytmetyczna lub ważona) grupy kontrolnej

s – odchylenie standardowe populacji

W tej metodzie efekt netto ocenia się w następujących przedziałach: 0 oznacza brak efektu; 0–0,2 mały; 0,2-0,5 umiarkowany; 0,5-0,8 duży; >0,8 bardzo duży [Livingston *et al.* 2009]. Gdy (μ) występuje z „+", to efekt jest oceniany pozytywnie jako korzyść netto, a gdy występuje z „-" jest oceniany negatywnie jako koszt netto/strata.

Badanie oddziaływania żywiołowej suburbanizacji będzie się koncentrować na dwóch przekrojach tematycznych. Pierwszy to efektywność wydatków transportowych, które reprezentują przede wszystkim pespektywę podmiotów sektora prywatnego, tj. gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych. Drugi to efektywność wydatków samorządowych, który reprezentuje perspektywę sektora publicznego.

Efektywność wydatków transportowych

Problematyka w zakresie dostępności przestrzennej jest jednym ważniejszych zagadnień badawczych oddziaływania metropolii. Śleszyński [2017] wskazuje, że analizy koncentrują się najczęściej na dostępności czasowej, w mniejszym stopniu na stronie kosztowej. Wymiar kosztowy jest natomiast aktualnym tematem badawczym w krajach zachodnich [Ford *et al.* 2015; El-Geneidy *et al.* 2016; Mouter, Chorus 2016; Ojeda-Cabral, Chorus 2016].

Wyzwaniem badawczym w Polsce wciąż pozostaje określenie konsekwencji finansowych żywiołowych procesów suburbanizacyjnych, w tym głównie kosztów obsługi transportowej [Kowalewski *et al.* 2014]. Żywiołowość zagospodarowania przestrzen-

nego skutkuje bowiem przestrzenną separacją różnych typów miejsc (zamieszkania, pracy, usług itp.), ogranicza ich dostępność transportową oraz przesądza nie tylko o jakości życia, ale również o wydatkach gospodarstw domowych [Gibbons *et al.* 2012]. Dlatego jedną z powszechniej rozpoznawanych dysfunkcji przestrzennych w obszarach metropolitalnych jest ograniczona dostępność transportowa, mająca wpływ na wydłużanie czasów przejazdów [Śleszyński 2017: 7-18; Lityński, Hołuj 2017: 11-35; Lityński, Hołuj 2015; Lityński *et al.*. 2015; Metz 2008: 321-336; Van Ommeren *et al.* 1999: 230-253]. Przyczyn zjawiska może być wiele, często współwystępujących w przestrzeni, np.: rosnąca liczba ludności w strefie podmiejskiej, konieczność przemieszczania się mieszkańców metropolii w różnych celach, anachroniczny i porolniczy układ drogowy. Dlatego w rozważaniach nad kosztami żywiołowej suburbanizacji obecna jest jedna z podstawowych cech przestrzeni, czyli opór. Z punktu widzenia ekonomicznego pokonanie oporu przestrzeni wymaga zaangażowania nakładów finansowych. Nie są problemem niezbędne nakłady finansowe na jej pokonanie, co ponadnormatywnie, zwiększone koszty lub straty będące różnicą pomiędzy koniecznymi a dodatkowymi nakładami. Zatem stratą z tytułu żywiołowej suburbanizacji określić można taki sposób zagospodarowania przestrzeni, który będzie nakładał dodatkowe koszty na jej użytkowników, niż gdyby była zorganizowana w sposób optymalny. W zagranicznych badaniach ekonomicznych nad stratami związanymi z patologicznymi strukturami przestrzennymi w obszarach metropolitalnych, precyzuje się, że ponadnormatywne koszty definiowane powinny być jako: straty, koszty netto lub koszty krańcowe [Gordon, Richardson 1996: 1727-1743; Mills 1999: 1-7; Brueckner 2000: 16-171; Wassmer 2002: 4].

Uwzględniając powyższe przesłanki, metodę oceny efektywności wydatków transportowych oparto na kosztach dojazdów i powrotów do granic miasta rdzeniowego z gmin strefy podmiejskiej. Porównanie wysokości kosztów grupy badanej z grupą kontrolną daje odpowiedź, czy koszty dojazdów w gminach o żywiołowej strukturze przestrzennej są wyższe niż w gminach o strukturze zwartej. W prezentowanej metodzie zaproponowano szacunek kosztów faktycznie ponoszonych związanych z zużyciem paliwa, amortyzacji pojazdu, biletów itp.; oraz wartości utraconego czasu. Szacunek przedstawiono dla przejazdów środkami komunikacji indywidualnej (samochód) i zbiorowej. Formuły dla kalkulacji zamieszczono w tab. 4.2. W obliczeniach osobno należy potraktować dojazdy i powroty, co wymaga odrębnej identyfikacji zmiennych (np. czas, dystans).

Szacunki przedstawiono w wymiarze rocznym w przeliczeniu *per capita*. Istnieje również możliwość prezentacji społecznego wymiaru szacunków. Dla takiej kalkulacji należy wartość *per capita* przemnożyć przez liczbę osób dojeżdżających do pracy. W tym celu można wykorzystać statystyki GUS w zakresie dojazdów do pracy [*GUS* 2014]. Trzeba zauważyć, że szacunki GUS dotyczą 2011 r., są zatem statystykami sprzed dekady. Brak jest jednak obecnie bardziej aktualnych dostępnych statystyk w zakresie dojazdów do pracy. W prezentowanych badaniach dokonano zatem prostej aktualizacji liczby osób dojeżdżających do pracy poprzez przemnożenie udziału liczby mieszkańców dojeżdżających do pracy z 2011 r. przez liczbę mieszkańców w 2020 r.

Tabela 4.2. Formuły dla szacowania kosztów transportowych

Typ szacunku	Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa
Straty finansowe ponoszone bezpośrednio	$\alpha_i = f_{[k,m]} a_m d_w$	$\alpha_z = b_m d_w$
Wartość utraconego czasu	$\beta_i = ti_{[k,m]} w_m d_w$	$\beta_z = tz_{[k,m]} w_m d_w$

gdzie:
$f_{[k,m]}$ – dystans ulicami pomiędzy największym zgrupowaniem zabudowy k w gminie a najbliższą granicą miasta rdzeniowego m w km
$ti_{[k,m]}$ – czas przejazdu autem ulicami pomiędzy największym zgrupowaniem zabudowy k w gminie a najbliższą granicą miasta rdzeniowego m w godz. szczytu 7:30-8:45 oraz 16:30-18:00
$tz_{[k,m]}$ – czas przejazdu komunikacją zbiorową pomiędzy największym zgrupowaniem zabudowy k w gminie a najbliższą granicą miasta rdzeniowego m w godz. szczytu 7:30-8:45 oraz 16:30-18:00
a_m – stawka amortyzacyjna dla pojazdu o pojemności silnika pow. 900 cm^3 = 0,8358 zł/km [*Rozporządzenie Ministra Transportu* 2007]
w_m – średnie godzinowe wynagrodzenie brutto w mieście rdzeniowym m
d_w – liczba dni roboczych w roku pomniejszona o liczbę dni urlopu
b_m – różnica pomiędzy ceną biletu z gminy do miasta rdzeniowego a ceną biletu w mieście rdzeniowym

Źródło: opracowanie własne.

Efektywność budżetowa samorządu lokalnego

Konsekwencje dla budżetów samorządu lokalnego z tytułu procesów suburbanizacyjnych obecne są w badaniach od połowy ub. wieku [Mumford 1961]. Budżetowe konsekwencje procesów suburbanizacyjnych to przede wszystkim wzrost wydatków publicznych na budowę, rozbudowę i utrzymanie infrastruktury oraz usług publicznych [McHarg 1969; Jackson 1985; Downs 1994; Fulton *et al.* 2002; Hortas-Rico, Solé-Ollé 2008; *OECD* 2012; Lityński 2019]. Są również badania, które w warunkach polskich demonstrują pozytywne oddziaływanie suburbanizacji na budżety samorządów lokalnych. Łukomska i Neneman [2020] sygnalizują możliwość wzrostu przychodów ogółem, jak i *per capita* przy relatywnie wolnym wzroście wydatków bieżących. Dodatkowo, korzyści z procesów suburbanizacyjnych wyrażają się także w mocniejszej dynamice wzrostu nadwyżki operacyjnej. Brak jest jednak szeroko prowadzonych badań, które podejmowałyby ocenę suburbanizacji o charakterze żywiołowym. Dotychczasowe badania z góry zakładają, że suburbanizacja tożsama jest z bezładem struktury przestrzennej i badanie strefy podmiejskiej można utożsamiać ze zjawiskiem *urban sprawl.*

Prezentowane badania podejmują zatem ocenę budżetowego oddziaływania suburbanizacji, która w wymiarze osadniczym charakteryzuje się żywiołowością. W analizie skoncentrowano się na tych dochodach i wydatkach gminy, które są wrażliwe na procesy suburbanizacyjne.

W odniesieniu do dochodów poddano analizie dochody własne oraz dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT. Obie kategorie dochodów gminy są wrażliwe na przyrost ludności z tytułu migracji oraz napływ podmiotów gospodarczych. W tym przypadku nie odgrywa roli osadniczy wymiar suburbanizacji, a napływ migrantów o innej niż dotychczasowej strukturze majątkowej. Są to na ogół gospodarstwa domowe przynajmniej klasy średniej, które uzyskują wyższe dochody niż rdzenni mieszkańcy gminy podmiejskiej. W efekcie pojawienia się tej grupy społecznej w gminie dochody własne i z tytułu udziału w podatkach centralnych mogą istotnie wzrosnąć.

W odniesieniu do wydatków poddano analizie następujące kategorie: drogi publiczne gminne, dowożenie uczniów do szkół, oczyszczanie gminy, oświetlenie ulic, gospodarka wodno-ściekowa i ochrona wód, gospodarka odpadami komunalnymi. Wymienione kategorie wydają się być wrażliwe na przestrzenną konfigurację zabudowy w gminie, tj. rozproszenie zabudowy skutkować będzie koniecznością zabezpieczenia infrastruktury i usług w szerszym zakresie niż przy strukturze zwartej.

Honorując powyższe przesłanki, metodę oceny efektywności budżetowej oparto na średniej *per capita* wymienionych zmiennych finansowych z lat 2015-2019 na podstawie danych z BDL GUS. Porównanie wysokości dochodów i wydatków grupy badanej z grupą kontrolną za pomocą (μ) oddaje korzyści lub straty budżetowej z tytułu żywiołowej struktury gminy poddanej suburbanizacji.

Efektywność wydatków transportowych

Istotną kwestią w analizowanym obszarze są koszty zewnętrzne transportu (wydatki transportowe) na obszarach, w których identyfikowane są procesy żywiołowej suburbanizacji. Aby dokonać ich charakterystyki można skorzystać z prezentacji obserwowanych powszechnie przyczyn i zależności im towarzyszących. Pierwszym problemem jest zapewnienie niezbędnej infrastruktury technicznej, gdzie wymagane jest przede wszystkim wykorzystanie dóbr będących własnością wspólną. Przedmiotem różnorodnych oddziaływań są także dobra prywatne. Kolejną kwestią są różnorodne wydatki poniesione na transport. Ponadto, jeśli użytkownik przestrzeni korzysta wyłącznie ze środka transportu w celu osiągnięcia założonego celu podróży ponosi koszt, jakiego wielkość będzie zależna od innych użytkowników (kierowców), którzy podjęli analogiczną decyzję podróżowania. Rozróżniane koszty komunikacji indywidualnej i zbiorowej będą powstawały wskutek podobnych zdarzeń, jednak ostateczny ich poziom będzie już związany z indywidualnym rachunkiem (uwarunkowaniami).

W związku z koniecznością transportu (przemieszczania się) generowane jest także m.in. wyższe natężenie ruchu oraz zanieczyszczenie środowiska przyrodniczego. Podróżujący oddziałuje tym samym na innych użytkowników, poprzez powodowaną stratę (np. czasu czy zdrowia). Istotnym faktem jest to, że wskazani użytkownicy nie są

ze sobą powiązani, a efekty zewnętrzne się potęgują. Ostatecznie straty ponosi całe społeczeństwo, ponieważ wywołane efekty zewnętrzne transportu oddziałują na szeroko pojmowaną gospodarkę, a zwłaszcza na środowisko przyrodnicze.

W literaturze wskazuje się różnorodne kategorie kosztów (efektów zewnętrznych transportu), w tym: gospodarcze, społeczne, przyrodnicze, użyteczności publicznej. W różnym zakresie i natężeniu przyczyniają się do wywoływania zmian klimatycznych, zanieczyszczenia wód i gleb, zmian w klimacie akustycznym, zajętości terenu wraz z jego defragmentacją [Borkowski *et al.* 2018]. Ograniczanie kosztów transportu wymagałoby ze strony państwa interwencji polegającej na sfinansowaniu wszystkim podróżującym rozwiązania eliminującego wywoływaną szkodę przez pojedynczego podróżującego. Rozwiązanie takie będzie akceptowalne jedynie w sytuacji, gdy wskazana kwota będzie niższa od dodatkowego kosztu, jaki by musiał ponieść podróżujący w celu ograniczenia podróży. W niniejszej sytuacji prawdopodobnie rząd nie podejmie żadnych działań ze względu na wymierną korzyść dla budżetu z tytułu prowadzonych działań generujących efekty zewnętrzne. W tab. 4.3 przedstawiono roczne koszty transportowe *per capita* w gminach należących do grupy badanej oraz grupy kontrolnej. Są to informacje szczególnie ważne dla budżetów gospodarstw domowych użytkowników oraz potencjalnych inwestorów badanych gmin. Ocena kosztów funkcjonowania w danej przestrzeni wraz z kosztami komunikacji powinna być podstawą w ustalaniu lokalizacji nowej zabudowy. Może być ona pomocna także przy reorganizacji struktury funkcjonalnej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie polityki przestrzennej. Zwrócono szczególną uwagę na wartość utraconego czasu niezbędnego do odbycia podróży. Uzyskane w badaniach wartości w przypadku komunikacji indywidualnej, jak i zbiorowej *per capita* charakteryzują się wyższym poziomem w grupie badanej niż w grupie kontrolnej.

Tabela 4.3. Koszty transportowe *per capita**

Gmina	Koszty poniesione		Wartość utraconego czasu		Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa
	Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa	Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa		
	α_i	α_z	β_i	β_z	$\alpha_i + \beta_i$	$\alpha_z + \beta_z$
grupa badana						
Sicienko	5 842	739	4 096	3 550	9 939	4 290
Sobótka	12 176	1 725	10 209	18 132	22 385	19 858
Dąbrowa Chełmińska	4 635	887	3 277	4 369	7 912	5 257
Nowa Wieś Wielka	7 400	1 232	6 554	5 462	13 954	6 694
Solec Kujawski	2 753	739	2 197	2 980	4 949	3 719
Szubin	8 119	1 232	6 100	11 836	14 219	13 069
Łabiszyn	8 024	641	7 913	7 512	15 936	8 153

Gmina	Koszty poniesione		Wartość utraconego czasu		Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa
	Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa	Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa		
	α_i	α_z	β_i	β_z	$\alpha_i+\beta_i$	$\alpha_z+\beta_z$
Wielka Nieszawka	1 402	296	1 372	1 646	2 774	1 942
Puck	8 802	2 516	10 844	27 886	19 647	30 402
Rudziniec	7 283	1 165	5 191	12 979	12 475	14 144
Łubowo	11 061	1 479	8 183	12 589	19 244	14 067
Kaźmierz	6 699	296	5 665	8 812	12 364	9 108
Nowe Warpno	13 515	986	10 429	12 739	23 944	13 725
grupa kontrolna						
Rzgów	2 274	1 775	2 094	14 785	4 368	16 559
Aleksandrów Łódzki	3 837	1 528	5 550	15 408	9 387	16 936
Zielonki	1 558	592	2 591	3 238	4 149	3 830
Wieliczka	1 577	838	2 122	2 949	3 699	3 787
Boguchwała	1 680	1 232	1 521	6 595	3 200	7 827
Krasne	662	296	846	1 409	1 508	1 705
Górno	2 259	986	2 957	6 182	5 216	7 168
Miedziana Góra	1 831	986	2 688	2 150	4 518	3 136
Komorniki	1 324	1 775	2 518	3 777	3 842	5 551

** prezentacja wartości zaokrąglonych; obliczenia na pełnych wartościach*
Źródło: opracowanie własne.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że zidentyfikowane *per capita* koszty dojazdów w gminach o żywiołowej strukturze przestrzennej są zdecydowanie wyższe niż w gminach o strukturze zwartej.

W tab. 4.4 zamieszczono ocenę kosztów transportowych *per capita* z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich (μ). Wyniki oceny wskazują, że bezpośrednio ponoszone koszty transportowe komunikacją indywidualną (α_i) są znacznie wyższe w gminach o żywiołowej strukturze przestrzennej, niż w gminach o bardziej zwartej zabudowie. Roczna wysokość kosztów *per capita* w grupie badanej ($\bar{x}_{gb}$) wynosi 7,5 tys. zł podczas gdy w grupie kontrolnej ($\bar{x}_{gk}$) sięga 1,9 tys. zł. Różnicę pomiędzy tymi wartościami określić należy jako bardzo wysoką (μ=1,48). Zatem mieszkańcy gmin o strukturze rozproszonej, którzy przemieszczają się samochodem ponoszą bardzo wysokie straty w relacji do mieszkańców suburbiów bardziej uporządkowanych osadniczo. Natomiast ponoszone koszty przemieszczania się komunikacją zbiorową (α_i) są zbliżone w grupie badanej do grupy kontrolnej, a różnica pomiędzy wysokościami wydatków reprezentuje nieznaczny poziom (μ=-0,07).

Tabela 4.4. Ocena kosztów transportowych *per capita* z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich

	α_i	α_z	β_i	β_z	$\alpha_i+\beta_i$	$\alpha_z+\beta_z$
$\bar{x}_{gb}$	7 516	1 072	6 310	10 038	13 826	11 110
$\bar{x}_{gk}$	1 889	1 112	2 543	6 277	4 432	7 389
s	3 808	544	3 052	6 507	6 756	6 933
μ	**1,48**	**-0,07**	**1,23**	**0,58**	**1,39**	**0,54**

Źródło: opracowanie własne.

Wartość utraconego czasu (β_i) również reprezentuje wyższy poziom w grupie badanej niż w grupie kontrolnej. Roczna wartość utraconego czasu *per capita* w grupie badanej ($\bar{x}_{gb}$) wynosi 6,3 tys. zł podczas gdy w grupie kontrolnej ($\bar{x}_{gk}$) sięga 2,5 tys. zł. Podobnie jak w przypadku kosztów bezpośrednio ponoszonych różnicę pomiędzy tymi wartościami określić należy jako bardzo wysoką (μ=1,23). Zatem mieszkańcy gmin o strukturze rozproszonej przemieszczający się samochodem ponoszą bardzo wysokie straty w zakresie wartości czasu traconego na dojazdy do miasta. Wartość utraconego czasu przemieszczania się komunikacją zbiorową (β_z) również reprezentuje wyższy poziom w grupie badanej ($\bar{x}_{gb}$ =10,0 tys. zł) niż w grupie kontrolnej ($\bar{x}_{gk}$ =6,3 tys. zł). Dla tych wartości μ=0,58 mieści się w przedziale (0,5-0,8), który wskazuje na duże straty.

Sumując koszty *per capita* bezpośrednio ponoszone i wartość utraconego czasu dla komunikacji indywidualnej ($\alpha_i+\beta_i$) uzyskano w grupie badanej ($\bar{x}_{gb}$ =11,1 tys. zł) podczas gdy w grupie kontrolnej ($\bar{x}_{gk}$ =4,4 tys. zł). Jest to wysoka różnica wydatków, dla której (μ=1,39). Tak więc mieszkańcy gmin o żywiołowej lokalizacji budynków, którzy przemieszczają się samochodem w relacji do mieszkańców uporządkowanych osadniczo suburbiów, ponoszą bardzo wysokie straty. Na te bardzo wysokie straty składają się wydatki bezpośrednio ponoszone i wartość utraconego czasu.

Natomiast sumując koszty *per capita* bezpośrednio ponoszone i wartość utraconego czasu dla komunikacji zbiorowej ($\alpha_z+\beta_z$) uzyskano w grupie badanej ($\bar{x}_{gb}$ =13,8 tys. zł) podczas gdy w grupie kontrolnej ($\bar{x}_{gk}$ =7,4 tys. zł). Jest to również wysoka różnica wydatków, dla której (μ=0,54). Wartość (μ) należy do przedziału, który sygnalizuje duże i istotne statystycznie straty. Zatem mieszkańcy gmin o żywiołowej lokalizacji budynków, którzy przemieszczają się komunikacją w relacji do mieszkańców uporządkowanych osadniczo suburbiów, również ponoszą wysokie straty. Na te wysokie straty składają się przede wszystkim wartość utraconego czasu związana z dotarciem do przystanku i długością podróży. Zarówno dotarcie, jak i długość podróży.

W tab. 4.5 zmieszczono współczynniki korelacji pomiędzy zamiennymi morfologicznymi opisującymi strukturę przestrzeni analizowanych suburbiów a badanymi kosztami transportowymi. Podkreślone wartości to te, dla których $p<0,05$, a zatem na ich podstawie możliwe jest wiarygodne wnioskowanie.

Tabela 4.5. Macierz korelacji rang Spearmana wskaźników morfologicznych i kosztów transportowych*

	α_i	α_z	β_i	β_z	$\alpha_i+\beta_i$	$\alpha_z+\beta_z$
D_{iu}	-0,59	0,24	-0,49	-0,14	-0,53	-0,11
C_{iu}	-0,52	0,08	-0,39	-0,0441	-0,46	-0,01
K_{iu}	-0,60	-0,07	-0,48	-0,32	-0,56	-0,30

* podkreślone są istotne z p<,05000
Źródło: opracowanie własne.

Uwagę zwracają relatywnie wysokie korelacje wskaźników morfologicznych z kosztami przemieszczania się samochodem, zarówno jeśli chodzi o bezpośrednio ponoszone koszty (α_i), jak i wartość utraconego czasu (β_i). Po zsumowaniu obserwujemy w tym miejscu także wysokie korelacje ($\alpha_i+\beta_i$). Wyniki korelacyjne pozwalają na wnioskowanie, że: im wyższa gęstość, ciągłość i koncentracja przestrzenna zabudowy tym niższe koszty transportu indywidualnego i wartości utraconego czasu.

Zatem można sformułować wniosek, że **w polskich suburbiach bezład struktury przestrzennej powiązany jest ściśle z bardzo wysokimi stratami finansowymi w transporcie indywidualnym**. Rozproszenie zabudowy obrazowane niską gęstością, brakiem zwartych osad i koncentracji budynków powoduje wydłużenie koniecznych do pokonania dystansów, ale i brak możliwości przeprowadzenia ulic w optymalnych kierunkach. Bieżący układ drogowy w gminach o żywiołowej strukturze przestrzeni jest archaiczny. Jest często pozostałością rolniczego układu drogowego nieprzystosowanego do obsługi obszarów rezydencjalnych, czyli realizacji funkcji miejskich, do których aspirują gminy podmiejskie. Są to sprzyjające warunki do multiplikowania negatywnych efektów zewnętrznych, jakich ograniczanie może być bardzo uciążliwe ze względu na nisko dostosowaną politykę przestrzenną bezpośrednio zainteresowanych tym problemem władz samorządu terytorialnego.

W ocenie autorów, w prowadzonej dyskusji należy uwzględnić także podmioty generujące efekty zewnętrzne transportu, podobnie jak i same skutki ich zachowań w przestrzeni. W podziale pierwotnym identyfikujemy podmioty oddziałujące (generujące efekty zewnętrzne) oraz podmioty odczuwające wywołane efekty (skutki tych efektów). Oczywiście lista tych osób jest obszerna, jednak uogólniając można wskazać społeczności lokalne, różnorodne organizacje, czy jednostki funkcjonujące w danej przestrzeni. W zależności od formy, także zakresu działań będących pochodną preferowanej polityki przestrzennej możemy spodziewać się różnego wymiaru oraz intensywności obserwowanych efektów zewnętrznych. Przykładowo, w gospodarce przestrzennej dostrzegamy zjawisko przenoszenia części kosztów wynikających bezpośrednio z procesów urbanizacji przestrzeni na podmioty trzecie, w tym na społeczności lokalne. Żywiołowej suburbanizacji towarzyszą różnorodne procesy niezbędne przy tworzeniu zabudowy mieszkaniowej wraz z jednocześnie niską efektywnością działań ograniczających zabudowę będącą generatorem omawianych kosztów. Powo-

dów tego stanu rzeczy jest kilka, jednak najważniejszy to świadomość, że zysk powstały w związku z jej ograniczaniem byłby zrównoważony przez nakłady służące uzyskaniu oczekiwanego celu.

Niełatwo w tym miejscu jest mówić o sprzężeniach zwrotnych oraz jakiejkolwiek racjonalnej i zadowalającej zainteresowane strony rekompensacie. Efekty zewnętrzne to niematerialne i materialne produkty przekazywane odbiorcy z jego najbliższego otoczenia (nie muszą być one generowane wyłącznie w tym otoczeniu). Ponadto w gospodarce przestrzennej, powstają koszty transakcyjne ściśle powiązane z efektami zewnętrznymi zagospodarowania przestrzeni. Ich źródeł jest kilka, w tym m.in.: koszty nieruchomości, koszty negocjacji transakcji, koszty sporządzania dokumentacji itp.

Rzadkość przestrzeni jako dobra, legitymuje się swoją wartością ustalaną przez właścicieli oraz specyficzne uwarunkowania rynkowe. Zidentyfikowane zachowania uczestników tego rynku oraz procesy planistyczne są powiązane także z kosztami transakcyjnymi bezwzględnie związanymi z internalizacją efektów zewnętrznych gospodarki przestrzennej. Na koszty transakcyjne oddziałują uwarunkowania społeczne, gospodarcze, przyrodnicze oraz kulturowe. Natomiast na efekty zewnętrzne w gospodarce przestrzennej wpływa także m.in. wykorzystana procedura oznaczona w dokumentacji planistycznej, także w decyzjach administracyjnych ustalających warunki zabudowy terenu. Zatem, opracowania planistyczne w pewnym sensie informują użytkowników przestrzeni o opłacalności ich działań w przestrzeni. Teoretycznie pozwalają ustalić, czy projektowana inwestycja w przyszłości nie będzie generować negatywnych efektów zewnętrznych m.in. roszczeń właścicieli sąsiednich nieruchomości. Omawiana reorganizacja przestrzeni wskutek procesu inwestycyjnego (wybór lokalizacji, technologii budowy, wielkości obiektu itp.) może być potraktowana jako antropogeniczne źródło wywoływanych efektów zewnętrznych. Analizując problem wielopłaszczyznowo, należy sobie uświadomić, że społeczne koszty transportu są bezpośrednio powiązane z antropogenicznym źródłem efektów zewnętrznych. Bez niego prawdopodobnie koszty komunikacji indywidualnej, jak i zbiorowej oraz koszty utraconego czasu w takiej skali (lub w ogóle) by nie wystąpiły.

Społecznym kosztom transportu towarzyszą różnorodne mikro, jak i makro konsekwencje. W przypadku pierwszym identyfikujemy zindywidualizowane efekty zewnętrzne, jakich beneficjentami zazwyczaj są pojedyncze osoby (zagadnienie opisano szerzej na podstawie analizowanych kosztów transportowych *per capita*). Natomiast makrokonsekwencje (będące konsekwencjami zachowań indywidualnych) rzutują na działanie całej gospodarki przestrzennej, funkcjonowanie społeczeństwa powiązanego z daną przestrzenią. Identyfikowane efekty zewnętrzne żywiołowej suburbanizacji związane są z rosnącymi, nieuzasadnionymi z rynkowego punktu widzenia, kosztami społecznymi, gospodarczymi oraz przyrodniczymi.

W tab. 4.6 zamieszczono wyniki kalkulacji, jakie prezentują koszty, które ponoszą społeczności gmin podmiejskich. Jest to iloraz wartości *per capita* i liczby osób dojeżdżających do pracy w badanych gminach. Zaprezentowane koszty są następstwem pośrednich oraz bezpośrednich działań podejmowanych przez użytkowników badanych obszarów. Wraz z identyfikowanymi kosztami zmienia się dodatkowo poziom ich użyteczności.

Tabela 4.6. Społeczne koszty transportowe w tys. zł

	Koszty poniesione		Wartość utraconego czasu		Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa	Razem
	Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa	Komunikacja indywidualna	Komunikacja zbiorowa			
	α_i	α_z	β_i	β_z	$\alpha_i+\beta_i$	$\alpha_z+\beta_z$	$\alpha_i+\beta_i+\alpha_z+\beta_z$
grupa badana							
Sicienko	3 141	224	2 202	1 074	5 343	1 297	6 641
Sobótka	3 311	264	2 776	2 773	6 087	3 037	9 124
Dąbrowa Chełmińska	2 167	233	1 532	1 149	3 699	1 382	5 081
Nowa Wieś Wielka	3 735	350	3 308	1 550	7 042	1 900	8 942
Solec Kujawski	1 487	225	1 187	905	2 673	1 130	3 803
Szubin	5 607	479	4 212	4 598	9 819	5 076	14 895
Łabiszyn	2 912	131	2 872	1 534	5 784	1 665	7 449
Wielka Nieszawka	310	37	303	205	613	241	855
Puck	3 802	611	4 684	6 775	8 485	7 386	15 871
Rudziniec	2 587	233	1 844	2 594	4 432	2 826	7 258
Łubowo	2 075	156	1 535	1 328	3 610	1 484	5 094
Kaźmierz	1 842	46	1 558	1 363	3 400	1 409	4 809
Nowe Warpno	148	6	114	79	263	85	347
grupa kontrolna							
Rzgów	959	421	883	3 507	5 343	1 297	6 641
Aleksandrów Łódzki	5 878	1 317	8 504	13 279	6 087	3 037	9 124
Zielonki	2 260	483	3 758	2 643	3 699	1 382	5 081
Wieliczka	5 857	1 750	7 880	6 159	7 042	1 900	8 942
Boguchwała	2 808	1 159	2 542	6 201	2 673	1 130	3 803
Krasne	548	138	699	656	9 819	5 076	14 895
Górno	1 672	410	2 188	2 573	5 784	1 665	7 449
Miedziana Góra	1 148	348	1 685	758	613	241	855
Komorniki	2 417	1 822	4 596	3 878	8 485	7 386	15 871

Źródło: opracowanie własne.

Wartości rzeczywiste oddają koszty kalkulowane w odniesieniu do danych zastanych. Zakłóceniem dla zbioru rzeczywistego jest ciężar gmin, tzn. grupa badana reprezentuje znacznie mniejszą liczbę domów, gospodarstw domowych i dojeżdżających do pracy. Aby zamortyzować obciążenie zaproponowano symulację, która oddaje koszty kalkulowane w sytuacji, gdyby ciężar gmin grupy badanej zbliżył się do grupy kontrolnej przy niezmienionych wskaźnikach morfologicznych. Wyjaśnić należy, że w przypadku wskaźników morfologicznych możliwe jest zwiększanie liczby zabudowy bez zmiany wskaźników gęstości, ciągłości i koncentracji.

W tab. 4.7 zamieszczono ocenę społecznych kosztów transportowych z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich (μ). Tabela 4.7 obejmuje dwa przekroje analiz: rzeczywiste i symulacyjne. Symulację oparto na wskaźniku W_s=2,6371, który odniesiono do każdej z gmin grupy badanej, a który jest proporcją sumy dojeżdżających do pracy grupy kontrolnej do grupy badanej. Wartości symulacyjne wskazują zatem możliwe koszty w grupie badanej w sytuacji narastania procesów migracyjnych bez ich przestrzennej koordynacji.

Tabela 4.7. Ocena społecznych kosztów transportowych z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich w tys. zł

	α_i	α_z	β_i	β_z	$\alpha_i+\beta_i$	$\alpha_z+\beta_z$	$\alpha_i+\beta_i+\alpha_z+\beta_z$
rzeczywiste							
$\bar{x}_{gb}$	3 036	283	2 549	2 345	5 584	2 628	8 212
$\bar{x}_{gk}$	3 588	1 194	4 997	5 379	8 585	6 573	15 158
s	1 618	517	2 133	2 957	3 644	3 342	6 986
μ	**-0,34**	**-1,76**	**-1,15**	**-1,03**	**-0,82**	**-1,18**	**-0,99**
symulacyjne (W_s=2,6371)							
$\bar{x}_{gb}$	8 006	746	6 721	6 183	14 727	6 929	21 656
$\bar{x}_{gk}$	3 588	1 194	4 997	5 379	8 585	6 573	15 158
s	3 711	531	3 344	4 328	6 881	4 710	10 929
μ	**1,19**	**-0,84**	**0,52**	**0,19**	**0,89**	**0,08**	**0,59**

Źródło: opracowanie własne.

Szczególną uwagę należy zwrócić na społeczne koszty komunikacji indywidualnej, gdyż te są istotnie skorelowane ze strukturą przestrzenną. Rzeczywiste koszty ponoszone przez społeczności grupy badanej (α_i) reprezentują niższy poziom, niż w grupie kontrolnej ($\bar{x}_{gb}$ =3,0 mln zł/rok; $\bar{x}_{gk}$ =3,6 mln zł/rok). Różnicę pomiędzy tymi wartościami określić należy jako umiarkowaną korzyść dla grupy badanej (μ=-0,36). Gdyby jednak w grupie badanej liczebność dojeżdżających zbliżała się do proporcji grupy kontrolnej, wówczas μ=1,19, co oznaczałoby bardzo wysokie społeczne straty z tytułu dojazdów do pracy. Podobną sytuację zaobserwowano w przypadku wartości utraco-

nego czasu (β_i), gdzie rzeczywiste μ=-1,15, a podane symulacji sygnalizuje duże społeczne straty (μ=-1,15).

W efekcie sumowania kosztów ponoszonych i wartości utraconego czasu ($\alpha_i+\beta_i$) wartości rzeczywiste sygnalizują wysokie korzyści dla każdej z gmin grupy badanej na poziomie 3,6 mln zł/rok (μ=-0,82). Natomiast symulacje oddające narastanie procesów suburbanizacyjnych o charakterze żywiołowym skutkowałyby wysokimi społecznymi stratami z tytułu dojazdów do pracy dla każdej z gmin grupy badanej na uśrednionym poziomie 6,9 mln zł/rok (μ=0,89).

Tak wiec z punktu widzenia dojazdów do pracy komunikacją indywidualną można stwierdzić, że narastanie żywiołowej suburbanizacji prowadzi do bardzo wysokich społecznych strat.

Konkluzja ta na tle wyników grupy kontrolnej wskazuje na kierunek działań polityki publicznej. Aby zapobiegać dużym stratom społecznym polityka publiczna powinna koordynować lokalizację nowej podmiejskiej zabudowy w sposób skoncentrowany, gęsty i utrzymujący ciągłość przestrzenną. Tak rozumiana zwartość przestrzeni będzie istotnie ograniczać straty społeczne i indywidualne, ale również pozwoli na równoważenie zagospodarowania przestrzennego i ładu przestrzennego.

Efektywność budżetowa jednostek samorządu lokalnego

Uogólniając, możemy założyć, że przestrzeń miasta wraz z jego otoczeniem poddawana jest ciągłym skutkom przemian ich komponentów. Wraz z obserwowaną dynamiką procesów zachodzi wiele relacji będących także przyczyną wywoływania efektów zewnętrznych. Zatem, w sferze społeczno-ekonomicznej powstają istotne uwarunkowania dla zachodzących procesów w przestrzeni, także procesów wywołujących lub potęgujących żywiołową suburbanizację. Obserwowane zmiany w obszarze poszczególnych składowych tkanki urbanistycznej generują dochody i wydatki. W tab. 4.8 zamieszczono wybrane dochody i wydatki gmin grupy badanej i grupy kontrolnej, które są pięcioletnią średnią. Wybrane dochody (własne, PIT, CIT) związane są z procesami migracyjnymi, natomiast wskazane wydatki wrażliwe są nie tylko na procesy migracyjne, ale również specyfikę zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione w tab. 4.8 wydatki są powiązane bezpośrednio lub pośrednio z efektami zewnętrznymi transportu. W przypadku pierwszym należy wyszczególnić wszystkie te efekty, które są związane z transportem. Natomiast w drugim będziemy wskazywać na efekty zewnętrzne powiązane z procesem już samego przewozu. Analizowane kategorie wykazały się wrażliwością na żywiołową suburbanizację. Można się spodziewać, że powodowane wydatki będą się potęgować, ponieważ niezbędne będzie dostosowanie oraz zabezpieczenie infrastruktury i usług dla multiplikowanych potrzeb przez aktualnych, jak i nowych użytkowników przestrzeni.

Obok finansowych skutków generowane są także istotne negatywne przyrodnicze efekty zewnętrzne w zakresie budowy oraz obsługi dróg publicznych w gminach, dowożenie uczniów do szkół. Problem ten dotyczy także pozostałej infrastruktury

Tabela 4.8. Dochody i wydatki *per capita* związane z procesami suburbanizacyjnymi; średnia z lat 2015-2019 w zł

Gmina	Dochody własne	Dochody z tytułu udziałów w PIT i CIT	Wydatki na drogi publiczne gminne	Wydatki na dowożenie uczniów do szkół	Wydatki na oczyszczanie gminy	Wydatki na oświetlenie ulic	Wydatki na gospodarkę ściekową i ochronę wód	Wydatki na gospodarkę odpadami komunalnymi
grupa badana								
Sicienko	1 636,2	649,3	51,4	14,5	0,0	8,2	45,8	20,8
Sobótka	1 940,9	738,8	29,0	8,5	6,8	13,6	48,5	35,6
Dąbrowa Chełmińska	1 500,4	579,1	36,0	12,2	0,2	8,1	13,7	23,7
Nowa Wieś Wielka	2 140,4	883,9	60,4	5,0	2,9	13,1	90,8	25,4
Solec Kujawski	2 633,0	897,3	74,1	1,8	9,4	8,5	0,5	28,5
Szubin	1 375,9	560,5	36,5	10,6	2,6	8,4	10,3	23,8
Łabiszyn	1 070,3	429,7	48,9	6,5	0,5	11,0	28,4	21,4
Wielka Nieszawka	3 044,1	913,8	76,5	5,8	0,0	18,5	33,7	27,7
Puck	1 425,2	489,4	33,0	12,9	1,3	12,4	64,3	19,5
Rudziniec	1 780,1	737,2	32,1	3,6	0,3	13,3	48,0	20,6
Łubowo	1 577,8	569,7	33,9	13,6	7,1	14,3	20,8	21,1
Kaźmierz	1 542,9	725,1	30,8	11,1	0,2	9,0	0,0	0,3
Nowe Warpno	2 665,5	564,1	13,0	16,7	19,7	21,0	102,0	42,7
grupa kontrolna								
Rzgów	3 105,5	1 318,9	55,0	4,9	0,6	21,6	115,0	22,2
Aleksandrów Łódzki	1 818,1	870,2	24,9	2,7	1,2	7,9	0,1	31,7
Zielonki	2 180,2	1 418,3	39,2	4,1	1,1	10,3	44,0	32,2
Wieliczka	1 785,9	919,7	42,4	7,6	1,8	9,1	26,5	19,4
Boguchwała	1 352,0	685,3	38,2	1,7	0,3	11,6	6,6	13,4
Krasne	1 525,2	688,7	22,9	1,6	0,0	3,8	0,0	16,8
Górno	880,1	427,5	23,6	2,7	0,0	20,2	0,0	11,1
Miedziana Góra	1 170,5	641,2	16,3	2,7	0,5	16,4	66,0	8,4
Komorniki	2 638,6	1 400,8	76,8	4,5	2,7	10,5	0,4	0,3

Źródło: opracowanie własne.

technicznej, w tym.: gospodarki wodno-ściekowej i ochrony wód oraz gospodarki odpadami komunalnymi. W tab. 4.9 zamieszczono ocenę dochodów i wydatków *per capita* z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich (μ). Natomiast w tab. 4.10 zmieszczono współczynniki korelacji pomiędzy zamiennymi morfologicznymi opisującymi strukturę przestrzeni analizowanych suburbiów a badanymi zamiennymi budżetowymi. Podkreślone wartości to te, dla których $p<0,05$, a zatem na ich podstawie możliwe jest wiarygodne wnioskowanie.

Tabela 4.9. Ocena dochodów i wydatków *per capita* związanych z procesami suburbanizacyjnymi z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich

Statystyki	Dochody *per capita*		Wydatki *per capita*					
	własne	z tytułu PIT i CIT	drogi publiczne gminne	dowożenie uczniów do szkół	oczyszczanie gminy	oświetlenie ulic	gospodarka ściekowa i ochrona wód	gospodarka odpadami komunalnymi
$\bar{x}_{gb}$	1 743,0	654,3	43,2	9,1	3,1	11,1	35,2	23,0
$\bar{x}_{gk}$	1 862,4	966,8	40,5	4,4	1,3	11,0	22,1	18,3
s	611,2	280,0	18,0	4,6	4,5	4,6	34,3	10,1
μ	**-0,20**	**-1,12**	**0,15**	**1,02**	**0,40**	**0,03**	**0,38**	**0,47**

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4.10. Macierz korelacji rang Spearmana wskaźników morfologicznych i finansów lokalnych*

Statystyki	Dochody *per capita*		Wydatki *per capita*					
	własne	z tytułu PIT i CIT	drogi publiczne gminne	dowożenie uczniów do szkół	oczyszczanie gminy	oświetlenie ulic	gospodarka ściekowa i ochrona wód	gospodarka odpadami komunalnymi
D_{iu}	0,2140	0,5212	-0,0536	-0,5991	0,1001	-0,0198	-0,1181	-0,2084
C_{iu}	-0,0943	0,3304	-0,1909	-0,4750	-0,1651	-0,0892	-0,2137	-0,3700
K_{iu}	-0,0006	0,3043	-0,1090	-0,5844	-0,1295	-0,0570	-0,1001	-0,2468

* podkreślone są istotne z p<,05000
Źródło: opracowanie własne.

Dochody własne, dla których μ=-0,20 reprezentują małe różnice, przy czym w grupie kontrolnej średni ich poziom jest wyższy niż w grupie badanej ($\bar{x}_{gb}$ =1,7 tys. zł *per capita*; $\bar{x}_{gk}$ =1,9 tys. zł *per capita*). Natomiast dochody z tytułu udziału w podatkach budżetu państwa (PIT i CIT) w gminach grupy kontrolnej są zdecydowanie wyższe niż w grupie badanej, gdyż μ=-1,12. Tak więc w kontekście dochodów związanych z procesami suburbanizacyjnymi, gminy o zwartej strukturze przestrzennej reprezentują znacznie korzystniejszy poziom niż gminy o nieuporządkowanej przestrzeni. Trzeba również zwrócić uwagę na istotny statystycznie współczynnik korelacji (tab. 4.10) pomiędzy gęstością (D_{iu}) a dochodami z PIT i CIT, który wynosi 0,5212. Oznacza on, że im wyższa gęstość zabudowy tym wyższe dochody gmin z tytułu CIT i PIT. Tak więc zwiększaniu gęstości zabudowy towarzyszy lokalizacja gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych o wyższych dochodach skutkując wzrostem dochodów gminy. Zatem dbałość o zagospodarowanie przestrzenne może mieć pozytywny efekt dla budżetów gmin w postaci bardzo wysokich korzyści dochodowych.

Średnie ważone *per capita* w tab. 4.9, dotyczące wydatków budżetowych, można utożsamiać z oceną ich efektywności. Im niższa wartość wydatków *per capita*, tym wyższa efektywność wydatków publicznych w obsłudze mieszkańców gminy. Natomiast wskaźnik (μ) ocenia oszczędności z tytułu zwartej zabudowy; lub inaczej straty dla gmin o żywiołowej strukturze zabudowy. Należy zauważyć, że każda z rozważanych kategorii wydatkowych reprezentuje wyższy poziom w grupie badanej niż w grupie kontrolnej, przynosząc straty gminom o nieuporządkowanej strukturze przestrzennej.

Straty na poziomie niskim, tzn. dla których (μ) mieści się w przedziale (0-0,2) zaobserwowano dla wydatków na oświetlenie ulic (μ=0,03) oraz na drogi publiczne gminne (=0,15). W odniesieniu do tych kategorii wydatków, gminy o zwartej strukturze przestrzennej nieco mniej wydatkują na budowę i bieżące utrzymanie gminnych niż gminy o strukturze rozproszonej. Nie dostrzeżono również istotnych statystycznie korelacji pomiędzy rozważanymi wydatkami a wskaźnikami morfologicznymi. Wyjaśnienie może leżeć w obsłudze zabudowy rozproszonej przez drogi niepubliczne, wewnętrzne, które nie są ujęte w budżetach lokalnych.

Straty na poziomie umiarkowanym, dla których (μ) mieści się w przedziale (0,2--0,5) zaobserwowano dla wydatków na: oczyszczanie gminy (μ=0,40), gospodarkę ściekową i ochronę wód (μ=0,38) oraz gospodarkę komunalną (μ=0,47). O ile wydatki na oczyszczanie gminy nie stanowią dużego obciążenia budżetowego gmin, o tyle wydatki na gospodarkę ściekową i komunalną wiążącą się z budową i utrzymaniem infrastruktury kanalizacyjnej, są istotne dla lokalnych budżetów. Dlatego też zidentyfikowane straty na poziomie umiarkowanym w gminach o rozproszonej zabudowie z tytułu gospodarki ściekowej i komunalnej należy ocenić jako istotną nieefektywność finansową obsługi. W przypadku infrastruktury wodno-kanalizacyjnej w mniejszym stopniu, niż w przypadku dróg, dostrzegane są zakłócenia wewnętrzną infrastrukturą. Inaczej niż drogi, publicznie finansowana infrastruktura wodno-kanalizacyjna jest prowadzona bezpośrednio do zabudowy mieszkaniowej. Natomiast oddalona od siebie zabudowa wymaga dłuższego dystansu prowadzonych instalacji. W gminach podmiejskich, wciąż jednak występują domostwa niewyposażone w publiczną infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, korzystając z przydomowych instalacji.

Bardzo wysokie straty ($\mu>1$) zaobserwowano w odniesieniu do wydatków na dowożenie uczniów do szkół. Dla tych wydatków $\mu=1,02$, co wskazuje na nieefektywność wydatków budżetowych z tytułu nieuporządkowanej przestrzennie lokalizacji zabudowy. Wydatki te są wysokie i istotnie statystycznie skorelowane ze wskaźnikami morfologicznymi. Zatem gminy o rozproszonej zabudowie ponoszą bardzo wysokie straty z tytułu przedmiotowych wydatków, co jest wyjaśnianie istotnie większymi odległościami i liczbą przystanków autobusowych oraz mniejszą liczbą uczniów przypadających na jeden przystanek. Dodatkowo, wydatki na dowożenie uczniów reprezentują relatywnie wysoki poziom w grupie badanej, który jest wyższy od wydatków na oczyszczanie gminy i zbliżony do wydatków na oświetlenie ulic.

Podsumowanie oraz rekomendacje dla polityki przestrzennej

W przeprowadzonej analizie zaprezentowano, jak istotne w ujęciu ekonomicznym są skutki żywiołowej suburbanizacji dla funkcjonowania człowieka. Bez wątpienia osoba pośrednio lub bezpośrednio generująca efekty zewnętrzne towarzyszące tym procesom będzie podatna na różne korzyści, jak i niekorzyści tego stanu rzeczy. Niestety, konsekwencje charakteryzowanej żywiołowości ponosić będą wszyscy użytkownicy przestrzeni, nie tylko odpowiedzialni za ten proces. Badania w zakresie efektywności wydatków transportowych, prezentujących przede wszystkim perspektywę podmiotów sektora prywatnego i podmiotów gospodarczych, a także w obszarze efektywności wydatków samorządowych, reprezentujących perspektywę sektora publicznego uwypukliły rolę polityki przestrzennej, szeroko pojmowanej gospodarki przestrzennej i generowanych w nich przez różnych aktorów efektów zewnętrznych.

Zaobserwowano, że skala efektów zewnętrznych zazwyczaj rośnie wprost proporcjonalnie do liczby użytkowników przestrzeni, którą objęto uzgodnionymi procedurami w ramach realizowanej gospodarki przestrzennej. Nie należy jednak utożsamiać tego faktu z bezpośrednim zagospodarowaniem terenu, użytkownikiem pośrednim będzie tu osoba, na którą spłynęły korzyści niematerialne będące pochodną przebywania w danej przestrzeni. Pomiędzy podmiotami gospodarczymi dochodzi do wymiany handlowej efektów zewnętrznych, które oddziaływały negatywnie na jednego z uczestników transakcji. Zatem niezbędne jest ustalenie praw własności w kontekście wykorzystywanych zasobów przestrzeni. Efekty zewnętrzne pozostaną przedmiotem transakcji jedynie wtedy, gdy prawo do własności lub gospodarowania będzie jednoznacznie dookreślone, a krańcowe koszty transakcyjne będą relatywnie niskie.

Żywiołowa suburbanizacja generuje koszty transakcyjne bezpośrednio powiązane z procedurami planistycznymi. Wówczas gdy zagospodarowujemy teren, korzystamy jednocześnie z prawa do oddziaływania na komponenty środowiska przyrodniczego. Oba te prawa przenoszone są z jednoczesnym uwzględnieniem powstałego kosztu. Zakłada się przy tym, że podmiot posiada zdolność prawną do zagospodarowania, a podmiot, którego skutki zagospodarowania dotknęły, włada możliwością odkupienia prawa do korzystania z przestrzeni od reorganizującej ją jednostki. Ograniczenie wy-

stępowania przestrzennych efektów zewnętrznych wiąże się ze zwiększeniem zasięgu procesów rynkowych oraz swobody w przenoszeniu tego prawa. Zatem proponuje się rozróżnienie sześciu typów efektów zewnętrznych żywiołowej suburbanizacji [porównaj: Hołuj 2021]:

- proste inwestycyjne efekty zewnętrzne – generowane w wyniku zagospodarowania przestrzeni – oddziałujące bezpośrednio na zagospodarowanie przestrzenne;
- złożone inwestycyjne efekty zewnętrzne – generowane w wyniku zagospodarowania przestrzeni – oddziałujące na użytkowników przestrzeni;
- proste organizacyjno-funkcjonalne efekty zewnętrzne – generowane i absorbowane w wyniku użytkowania przestrzeni;
- złożone organizacyjno-funkcjonalne efekty zewnętrzne – generowane w wyniku użytkowania – oddziałujące na użytkowników przestrzeni;
- proste formalno-instytucjonalne efekty zewnętrzne – generowane i pochłaniane w instytucjonalnej sferze;
- złożone formalno-instytucjonalne efekty zewnętrzne – generowane w wyniku funkcjonowania aparatu państwowego – oddziałujące na gospodarowanie przestrzenią oraz jej zagospodarowanie.

Wyszczególnione efekty zewnętrzne żywiołowej suburbanizacji stanowią istotną część identyfikowanych efektów zewnętrznych generowanych przez realizację potrzeb społeczno-gospodarczych w danej przestrzeni. Wartościowanie tych efektów jest zależne od indywidualnej krańcowej użyteczności, gdzie nie zawsze indywidualna korzyść będzie wywoływała pozytywne społeczne efekty zewnętrzne. Analogicznie, pozytywne efekty zewnętrzne w skali całej społeczności lokalnej mogą dla indywidualnego użytkownika wywoływać negatywne efekty zewnętrzne.

Jednym z powodów występowania efektów zewnętrznych żywiołowej suburbanizacji może być nieprzemyślana modyfikacja realizowanej gospodarki przestrzennej, w tym m.in.: reorganizacja kompozycyjno-estetyczna, zmiana walorów funkcjonalnych, środowiskowych, kulturowych itp. [Nowak 2017]. Wykazanie wszystkich efektów zewnętrznych nie jest w tym miejscu konieczne, ponieważ będą one pochodną przedstawionych powyżej zależności. Poza tym, trudno jest przewidzieć i rozważyć wszystkie możliwe sytuacje generujące efekty zewnętrzne. Istotny jest więc sposób obserwacji, uwzględniający szeroko pojmowaną ingerencję w przestrzeń oraz rodzaje metod, w wyniku których zachodzą procesy realne w gospodarce przestrzennej. W związku z procesem suburbanizacji powstają istotne straty i korzyści przestrzenne, także o charakterze ekonomicznym.

Straty przestrzenne to zmniejszone (poniesione szkody) lub nieosiągnięte (utracone możliwości) korzyści społeczne z tytułu użytkowania zasobów i walorów przestrzeni. Jednoznacznym i uniwersalnym tego przykładem jest ochrona ładu przestrzennego. Analiza uwypukliła, jak bardzo wysokie straty w odniesieniu do mieszkańców suburbiów uporządkowanych osadniczo ponoszą użytkownicy i mieszkańcy gmin o strukturze rozproszonej. W dyskusji obowiązkowo należy uwzględnić dojazdy do pracy komunikacją indywidualną, ponieważ w nich bardzo wyraźnie można zaobserwować, jak narastanie żywiołowej suburbanizacji prowadzi do nieuzasadnionych wysokich strat społecznych. Ponadto niewspółmiernie wysokie straty odnotowano w stosunku

do wydatków budżetowych na dowożenie uczniów do szkół. Powodów tego stanu rzeczy jest wiele, ale najistotniejszym jest nieuporządkowana przestrzeń oraz rozproszona lokalizacja zabudowy.

Dostrzegamy, że zjawisko przenoszenia części kosztów wynikających z procesów zagospodarowania przestrzeni na podmioty trzecie, zwykle mieszkańców (użytkowników danego obszaru) jest procesem powszechnym. Zachodzi prawdopodobieństwo pomniejszenia bieżącego oraz przyszłego dobrobytu społeczności lokalnej, rozumianego jako poziom jakości życia w przestrzeni. Ważne wydają się być także zależności między prywatnym i społecznym optimum, ponieważ dzięki nim mogą zostać wygenerowane działania o charakterze czysto interwencyjnym. Zaproponowane ujęcie problemu nie eliminuje innych, nierynkowych koncepcji strat, np. przyrodniczych, ekologicznych. W efekcie, powstają nieodwracalne szkody w środowisku przyrodniczym. Szkody te są objęte bezpośrednimi reakcjami rynkowymi, a korzyści przestrzenne utożsamiane są z pozytywnymi skutkami. Występują one jednocześnie z uruchomieniem procesu interwencji ograniczającej źródła deprecjacji przestrzeni.

Straty zawsze towarzyszą pomniejszanym zasobom naturalnym. Straty i korzyści przestrzenne w teorii ekonomii są ujęte jako koszty i korzyści zewnętrzne (efekty zewnętrzne, zwane także, ze względu na ich specyfikę, efektami społecznymi). Natomiast wykorzystywanie walorów środowiska z jednoczesną spadkową tendencją w tworzeniu nowych źródeł korzyści wyraża się przez ekologiczne koszty zewnętrzne i bez cienia wątpliwości należy zwrócić szczególną uwagę na zagrożenia i skutki, jakie wiążą się z nieracjonalnym gospodarowaniem tymi zasobami.

Uwzględniając makroekonomiczne uwarunkowania, straty bezpośrednie można przedstawiać jako ujemne konsekwencje przestrzenne wyrażone pomniejszonym potencjałem środowiskowym. Natomiast straty pośrednie, wynikają z zagospodarowania przestrzeni, gdzie następuje podział na straty społeczne oraz gospodarcze. Bezład struktury przestrzennej na terenach podmiejskich oraz w suburbiach powiązany jest z bardzo wysokimi stratami finansowymi w transporcie indywidualnym.

Podsumowując, na decyzję o lokalizacji gospodarstwa domowego w suburbiach wpływ mają różnorodne czynniki, jednak najważniejszym z nich jest chęć zamieszkania w preferowanej lokalizacji. Oczywiście, cena nieruchomości jest istotnym katalizatorem tego zjawiska wraz z innymi uwarunkowaniami lokalnymi powszechnie uznawanymi jako istotne i oddziałujące na użyteczność nieruchomości (porównaj: polityka Eisenhowera w zakresie rozwiązań służących zamieszkiwaniu suburbiów oraz terenów podmiejskich). W sytuacji maksymalnego i optymalnego wykorzystania istniejącej przestrzeni oraz realizacji efektywnej polityki przestrzennej minimalizujemy koszty funkcjonowania w danej przestrzeni, ograniczamy także generowane efekty zewnętrzne.

Musimy jednak pamiętać, że nie jesteśmy w stanie całkowicie wyeliminować kosztów i skutków naszego gospodarowania przestrzenią, a najważniejszym celem jest ich redukcja oraz ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych. Dlatego tak istotna jest przemyślana paleta potrzeb wskazanych do zaspokajania. Wtórnym kreatorem negatywnych efektów zewnętrznych transportu, zabudowy jest m.in. zagospodarowanie przestrzeni niezbędną infrastrukturą techniczną np. wodno-kanalizacyjną oraz usługami.

W związku z tym wydaje się całkowicie uzasadnione wskazanie najistotniejszych rekomendacji dla polityki przestrzennej, dzięki której realizacja lokalnej gospodarki przestrzennej będzie stwarzać uwarunkowania do tworzenia efektywnej, zwartej oraz niskoemisyjnej struktury przestrzennej. Gospodarka przestrzenna oparta na ukonstytuowanej polityce przestrzennej wymaga ciągłych procesów dostosowawczych. Jest ona podatna na czynniki oddziałujące zwłaszcza w długim czasie na sformalizowaną ścieżkę postępowania.

Ład przestrzenny oraz poprawa jakości przestrzeni potrzebuje rzetelnych opracowań formalno-prawnych służących użytkownikom terenu. Istotnymi instrumentami wyznaczającymi kierunki postępowania samorządu terytorialnego względem przestrzeni będą zarówno dokumenty planistyczne oraz *stricte* strategiczne. Powszechnie uznaje się, że opracowania te powinny charakteryzować się wzajemnym powiązaniem rzeczowym oraz spójnością. Niestety praktyka gospodarcza wyraźnie akcentuje trudności w osiąganiu tego pożądanego stanu rzeczy.

W dyskusji skupmy się na głównych instrumentach (ich istotnych mankamentach) gospodarki przestrzennej na poziomie lokalnym. Niestety dosyć często zapisana treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest właściwie rozumiana. W przypadku, gdy tworzone są miejscowe plany treść, a zarazem wytyczne bywają różnorodnie interpretowane, wkrada się „dowolność" będąca podstawą do deprecjacji przestrzeni. Prowadzi to więc do rozbieżności pomiędzy zakładaną polityką przestrzenną a wdrażanym prawem miejscowym. Ponadto w studium brakuje precyzyjności zapisu, choćby w przypadku obowiązku wskazania terenów, które muszą zostać objęte miejscowymi planami zagospodarowania terenu. Istotne zastrzeżenia budzi także relacja jego treści, zwłaszcza kierunków rozwoju względem wydawanych powszechnie na terenach pozbawionych planów miejscowych decyzji o warunkach zabudowy.

Jako przykład wyjątku, w jakim sąd wskazał nadrzędność treści studium względem decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy można podać *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 7 lipca 2020 r.* (II SA/Rz 523/20). Decyzje o WZ w krótkim czasie można utożsamiać ze zindywidualizowaną korzyścią, jednak praktyka pokazuje, że w długiej jednostce czasu wytwarzają koszty dla użytkowników przestrzeni, są zatem generatorem negatywnych efektów zewnętrznych.

Nieskuteczną politykę przestrzenną można utożsamiać z dysfunkcjonalnością, a także nieproporcjonalnym zagospodarowaniem terenu. Żywiołowa suburbanizacja wiąże się z generowaniem istotnych braków w zakresie komunikacji wewnętrznej oraz połączeń z otoczeniem. Do niwelacji tych sutków wymagane jest stworzenie systemu opartego na funkcjonalnej i wydajnej infrastrukturze komunikacyjnej. Powinien on uwzględniać rozwiązania gwarantujące przepustowość komunikacyjną, a także drogi wewnętrzne przystosowane do potrzeb ich użytkowników. Wdrażanie dobrych praktyk musi zostać poprzedzone pełną diagnozą terenu będącą podstawą wszystkich późniejszych działań. W pracach analitycznych należy na szerszą skalę wykorzystywać dostępne narzędzia GIS, pozwalające na sprawny i ciągły monitoring terenu.

Rozwój przestrzeni wymaga także właściwego dookreślenia przyszłości JST w opracowaniach strategicznych. Wieloletnie, perspektywiczne programowalne modelowa-

nie działań samorządu uwzględniające rzetelną analizę finansową ich skutków jest gwarantem ograniczania negatywnych efektów zewnętrznych. Żywiołową suburbanizację należy utożsamiać dodatkowo z presją środowiskową. Mają miejsce różnorodne interakcje wywołujące degradację podstawowych dóbr przyrodniczych. Od lat obserwujemy pomniejszające się możliwości asymilacyjne środowiska. Reorganizacja przestrzeni oparta na różnych formach jej zabudowy i zagospodarowania skutkuje często nieodwracalnymi zmianami w jego komponentach, co negatywnie oddziałuje na jakość życia. W realizowanej polityce należy ograniczać poziom narażenia mieszkańców na koszty generowane przez nowych jej użytkowników.

Środowisko przyrodnicze w świetle rozważań o ekonomicznym podłożu niestety w dalszym ciągu jest traktowane jako składowa gospodarki, w której zużyty zasób czy element można zastąpić innym. W dalszej dyskusji koniecznie należy podnosić problem skończoności zasobów naturalnych. Ziemia cechuje się bowiem krańcową produktywnością, której obecnie nie znamy [Hołuj 2017; Kowalewski *et al.* 2018]. Prawdopodobnie jednoznaczna jej ocena (zdolności samonaprawcze) nie jest możliwa, a co za tym idzie, proponowane szacunki mogą być istotnie zaburzone.

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (UMO-2016/23/D/HS4/02961) pt.: Mechanizmy finansowe w gospodarce wynikające ze zjawiska urban sprawl. Publikacja została dofinansowana ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie.

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 pożądane 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 uwzgledniające 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 salda 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 samorządy prowadzą bardzo zróżnicowane polityki przestrzenne, a jak wynika z przeprowadzonych badań, nawet częściowe słabości narzędzi tejże 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 żywiołowej 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 żywiołowa suburbanizacja generuje koszty transakcyjne bezpośrednio powiązane z procedurami planistycznymi oraz efekty zewnętrzne. Jednym z powodów występowania efektów zewnętrznych może być nieprzemyślana 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 sygnalnie prezentowane elementy w dyskursie naukowym: wskazuje na potrzebę dalszej dyskusji nad elastycznością w planowaniu przestrzennym oraz kulturą planistyczną. Szeroko zarysowuje problematykę kosztów zewnętrznych żywiołowej 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" formułuje 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.

Bibliografia

Aasland A., Fløtten T., 2001, *Ethnicity and Social Exclusion in Estonia and Latvia.* „Europe-Asia Studies", 53(7): 1023-1049.

Albrecht D. E., 2010, *Nonmetropolitan Population Trends: Twenty First Century Updates.* „Journal of Rural Social Sciences", 25(1): 1-21.

Alonso W., 1960, *A Theory of the Urban Land Market.* „Papers and Proceedings of the Regional Science Association", 6: 149-157.

Alonso W., 1964, *Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent.* Cambridge University Press, Cambridge, Mass.

Alterman R., 2010, *Takings International: a Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*. American Bar Association, Chicago.

Arribas-Bel D., Nijkamp P., Scholten H., 2011, *Multidimensional Urban Sprawl in Europe: A Self-organizing Map Approach.* „Computers, Environment and Urban Systems", 35(4): 263-275.

Bajerowski T. (red.), 2008, *Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych.* Wyd. UWM, Olsztyn.

Bański J., 2008, *Strefa podmiejska – już nie miasto, jeszcze nie wieś*, [w:] *Gospodarka przestrzenna w strefie kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce*, A. Jeziorska-Thole, L. Kozłowski (red,). Wyd. Naukowe UMK, Toruń: 29-43.

Bański J., 2008a, *Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej*, [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (6), J. S. Zegar (red.). Ekonomiczne i Społeczne Uwarunkowania Rozwoju Polskiej Gospodarki Żywnościowej po Wstąpieniu do Unii Europejskiej, Program Wieloletni, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa: 9-33.

Bączek K., Szydłowski J., Mikołajec J., 2018, *Charakterystyka wewnętrznych procesów migracyjnych województw mazowieckiego i łódzkiego*. „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej", Seria: Organizacja i Zarządzanie, 126: 37-48.

Beim M., 2009, *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej.* Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.

Berisha E., Cotella G., Janin Rivolin U., Solly A., 2021, *Spatial Governance and Planning Systems in the Public Control of Spatial Development: a European Typology*. „European Planning Studies", 29(1): 181-200, [https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295].

Biegańska J., 2019, *Społeczno-geograficzny wymiar przemian stref podmiejskich w Polsce.* Wyd. UMK, Toruń.

Bijak J., Kicinger A., Kupiszewski M., Śleszyński P., 2007, *Studium metodologiczne oszacowania rzeczywistej liczby ludności Warszawy.* CEFMR Working Paper, 2. Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych i Ludnościowych, Warszawa.

Blinnikov M., Shannin A., Sobolev N., Volkova L., 2006, *Gated Communities in the Moscow Greenbelt: Newly Segregated Landscapes and the Suburban Russian Environment.* „GeoJournal", 66(1-2): 65-81, [https://doi.org/10.1007/s10708-006-9017-0].

Bobiński J., 1987, *Analiza struktury rodzajowej decyzji lokalizacyjnych z uwzględnieniem decyzji wywołujących konieczność zmian planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Analiza procesów żywiołowych w gospodarowaniu przestrzenią na terenie miasta Warszawy,* B. Jałowiecki (red.). „Biuletyn Informacyjny IGiPZ PAN", 58, Warszawa: 52-78.

Borkowski, P., Burnewicz J., Koźlak A., Pawłowska B., Ważna A., 2018, *Transport a organizacja przestrzeni w życiu społeczno-gospodarczym,* [w:] *Koszty chaosu przestrzennego,* A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red). „Studia KPZK PAN", 182(2), Warszawa: 81-113.

Borys T., 2011, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*. „Problemy Ekorozwoju", 6(2):75-81.

Brade I., Herfert G., Wiest K., 2009, *Recent Trends and Future Prospects of Socio-spatial Differentiation in Urban Regions of Central and Eastern Europe: A Lull before the Storm?* „Cities", 26: 233-244, [https://doi.org/10.1016/j.cities.2009.05.001].

Bromley R. D. F., Tallon A. R., Roberts A. J., 2007, *New Populations in the British City Centre: Evidence of Social Change from the Census and Household Surveys.* „Geoforum", 38(1): 138-154, [https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2006.07.008].

Brown D., Schafft K. A., 2002, *Population Deconcentration in Hungary During the Postsocialist Transition.* „Journal of Rural Studies", 18(3): 233-244.

Brueckner J. K., 2000, *Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies.* „International Regional Science Review", 23:160-171.

Bruegmann R., 2005, *Sprawl: A Compact History*. University of Chicago Press, USA.

Buitelaar E., 2012, *The Fraught Relationship between Planning and Regulation. Land Use Plans and the Conflicts in Dealing with Uncertainty*, [w:] *Planning by Law and Property Rights Reconsidered*, Ashgate Publishing Ltd: 207-218.

Capello R., 2009, *Spatial Spillovers and Regional Growth: A Cognitive Approach.* „European Planning Studies", 17(5): 639-658, [https://doi.org/10.1080/09654310902778045].

Cegielski P., 2003, *Szacowanie dochodów i wydatków gminy wiążące się ze zmianami stanu prawnego nieruchomości, będącymi skutkiem wejścia w życie planu miejscowego.* Wrocław 2000 Plus, Studia nad strategią miasta, 6(50), Wrocław.

Cheshire P. C., Hay D. G., 1989, *Urban Problems in Western Europe. An Economic Analysis.* Routledge, London.

Chmielewski T.J., Śleszyński P., Chmielewski Sz., Kułak A., 2018, *Ekologiczne i fizjonomiczne koszty bezładu przesztrennego.* „Prace Geograficzne", 264, IGiPZ PAN, Warszawa.

Cohen B., 2004, *Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts*. „World Development", 32(1): 23-51, [http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.04.008].

Colomb C., 2007, *Unpacking New Labour's Urban Renaissance Agenda: Towards a Socially Sustainable Reurbanization of British Cities?* „Planning Practice & Research", 22(1):1-24.

Czekiel-Świtalska E., 2013, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*. „Przestrzeń i Forma", 19: 51-62.
Czornik M., 2008, *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*. AE w Katowicach.
Dahms F., McComb J., 1999, *Counterurbanization, Interactionand Functional Change in a Rural Amenity Area – a Canadian Example*. „Journal of Rural Studies", 15(2): 129-146, [https://doi.org/10.1016/S0743-0167(98)00056-4].
De Olde C., 2015, *Moving Forward Comparative Planning Studies: Beyond Planning Cultures and Institutionalism*. Working paper presented at the ISA RC21 Conference *The Ideal City: between Myth and Reality*, Urbino, Italy, [http://www.rc21.org/en/conferences/urbino2015/].
Debrunner G., Hartmann T., 2020, *Strategic Use of Land Policy Instruments for Affordable Housing. Coping with Social Challenges under Scarce Land Conditions in Swiss Cities*. „Land Use Policy", 99, 104993, [https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104993].
Dmochowska-Dudek K., Bednarek-Szczepańska M., 2018, *A Profile of the Polish Rural NIMBYist*. „Journal of Rural Studies", 58: 52-66, [https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.12.025].
Domański R., 2013, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
Douglas I., 2006, *Peri-urban Ecosystems and Societies Transitional Zones and Contrasting Values*, [w:] *Peri-urban Interface: Approaches to Sustainable Natural and Human Resource Use*, D. McGregor, D. Simon, D. Thompson (red.). Earthscan Publications, London, [https://www.researchgate.net/publication/265011279_Peri-Urban_Ecosystems _and_Societies_-Transitional_Zones_and_Contrasting_Values].
Downs A., 1994, *New Visions for Metropolitan America*. The Brookings Institution, Washington, DC.
Downs A., 1999, *Some Realities about Sprawl and Urban Decline*. „Housing Policy Debate", 10(4): 955-74, [https://doi.org/10.1080/10511482.1999.9521356].
Dziewoński K., Korcelli P., 1981, *Studia nad migracjami i przemianami systemu osadniczego w Polsce*. „Prace Geograficzne", 140, IGiPZ PAN, Warszawa.
Dziewoński K., Kosiński L., 1964, *Rozmieszczenie ludności w Polsce w XX w*. „Przegląd Geograficzny", 36(1): 3-36
EEA Report, 2006, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*. European Environment Agency, No 10/2006, Copenhagen, Denmark.
Ehrlich M., Hilber C. A. L., Schöni O., 2018, *Institutional Settings and Urban Sprawl: Evidence from Europe*. „Journal of Housing Economics", 42(C): 4-18, [doi: 10.1016/j.jhe.2017.12.002].
El-Geneidy A., Levinson D. M., Diab E., Boisjoly G., Verbich D., Loong Ch., 2016, *The Cost of Equity: Assessing Transit Accessibility and Social Disparity Using Total Travel Cost*. „Transportation Research Part A: Policy and Practice", 91: 302-316.
Enyedi G. (red.), 1998, *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
ESPON, 2007, *Study on Urban Functions. ESPON Project 1.4.3. Final Report*, ESPON Coordination Unit. Luxembourg, [https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/studies-and-scientific-support-projects/study-urban-functions, dostęp: 15.10.2021]
Falkowski J., 1981, *Wpływ urbanizacji i uprzemysłowienia na przemiany w strukturze przestrzennej rolnictwa*. Uniw. Mikołaja Kopernika, Toruń.
Feltynowski M., 2009, *Planowanie przestrzenne a rozwój społeczno-gospodarczy w gminach wiejskich województwa łódzkiego*. „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis", 268(54): 35-44.

Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach.* „Biuletyn KPZK PAN", 250, Warszawa.
Ford A. C., Barr S. L., Dawson R. J., James P., 2015, *Transport Accessibility Analysis Using GIS: Assessing Sustainable Transport in London.* „ISPRS International Journal of GeoInformation", 4: 124-149.
Fulton W., Pendall R., Nguyen M., Harrison A., 2002, *Who Sprawls Most? How Growth Patterns Differ across the US.* „Population and Environment", 23(4): 428-434.
Gałka J., Warych-Juras A., 2020, *Regionalne uwarunkowania suburbanizacji w Polsce*. „Studia Miejskie", 3: 147-157.
Galster G., Hanson R., Wolman H., Coleman S., Freihage J., 2001, *Wrestling Sprawl to the Ground: Defining and Measuring an Elusive Concept.* „Housing Policy Debate", 12(4): 681-717, [http://dx.doi.org/10.1080/10511482.2001.9521426].
García-Ayllón S., 2018, *Urban Transformations as Indicators of Economic Change in Post-communist Eastern Europe: Territorial Diagnosis through Five Case Studies.* „Habitat International", 71: 29-37, [https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2017.11.004].
Geyer H. S., Kontuly T., 1993, *A Theoretical Foundation for the Concept of Differential Urbanization. „*International Regional Science Review", 15(2): 157-177, [https://doi.org/10.1177/016001769301500202] .
Gibas P., Heffner K., 2018, *Rozproszenie zabudowy mieszkaniowej a dostępność do usług rynkowych i publicznych. „*Biuletyn KPZK PAN", 272: 303-315.
Gibbons S., Lyytikäinen T., Overman H., Sanchis-Guarner R., 2012, *New Road Infrastructure: the Effects on Firms.* Spatial Economics Research Centre, Discussion Paper, 117, London.
Gnatiuk O., 2017, *Demographic Dimension of Suburbanization in Ukraine in the Light of Urban Development Theories. „*AUC Geographica", 52(2): 151-163, [https://doi.org/10.14712/23361980.2017.12].
Gordon P., Richardson H., 1996, *Employment Decentralization in U.S. Metropolitan Areas: Is Los Angeles an Outlier or the Norm*? „Environment and Planning Association", 28(10): 1727-1743.
Grabkowska M., 2012, *Regeneration of the Post-socialist Inner City, Social Change and Bottom-up Transformations in Gdańsk.* Pracownia, Gdańsk.
Grochowski M., 2009, *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych.* „Mazowsze Studia Regionalne", 2: 73-88.
Gruber J., 2010, *Public Finance and Public Policy.* Worth Publishers, New York.
Grzeszczak J., 1996, *Tendencje kontrurbanizacyjne w krajach Europy Zachodniej*. „Prace Geograficzne", 167, IGiPZ PAN, Wrocław.
GUS, 2014, *Dojazdy do pracy*. „Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011", Warszawa.
Gutry-Korycka M., 2005, *Urban Sprawl Warsaw Agglomeration Case Study*. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
Haase D., 2013, *Shrinking Cities, Biodiversity and Ecosystem Services,* [w:] *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities,*T. Elmqvist, M. Fragkias, J. Goodness, B. Güneralp, P. M. Marcotullio, R. I. McDonald, S. Parnell, M Schewenius, M. Sendstad, K. C. Seto, C. Wilkinson (red.). Springer Open.
Harasimowicz A., 2018, *Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne.* „Studia Miejskie", 29: 115-130, [doi: 10.25167/sm2018.029.08].

Harasimowicz A., 2019, *Procesy urbanizacji w strefie zewnętrznej Białegostoku.* „Optimum. Econimic Studies", 3(97): 125-150, [doi: 10.15290/oes.2019.03.97.09].
Heffner K., 2016, *Proces suburbanizacji a polityka miejska w Polsce*, [w:] *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza*, T. Marszał (red.). Wyd. UŁ, Łódź: 75-110.
Hełdak M., 2004, *Skutki finansowe realizacji ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na przykładzie gminy Trzcinica.* „Acta Scientiarium Polonorum". Seria Administratio Locorum, 3(2): 17-31.
Hełdak M., Stacherzak A., Kazak J., 2012, *Zobowiązania gminy wynikające z planu miejscowego w zakresie budowy dróg.* „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości", 20 (4): 89-100.
Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A., 2011, *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej.* „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich", 1: 139-149.
Hirt S., 2007, *Suburbanizing Sofia: Characteristics of Postsocialist Peri-urban Change.* „Urban Geography", 28(8): 755-780, [https://doi.org/10.2747/0272-3638.28.8.755].
Hirt S., 2008, *Stuck in the Suburbs? Gendered Perspectives on Living at the Edge of the Post-communist City.* „Cities", 25(6): 340-354, [http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2008.09.002].
Hollow M., 2011, *Suburban Ideals on England's Interwar Council Estates.* „Journal of the Garden History Society", 39(2): 203-217.
Hołuj A., 2017, *Zmiany funkcjonalno-przestrzenne a działania miasta Krakowa wobec terenów zielonych.* "Zarządzanie Publiczne", Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, 4(40): 415-425.
Hołuj A., 2021, *Externalities in the Light of Selected Spatial Economy Issues – Contribution to the Discussion.* „European Research Studies Journal", 24(1): 3-21.
Hołuj A., Lityński P., 2016, *Następstwa ekonomiczne efektu urban sprawl*, [w:] *Społeczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast: studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego,* A. Noworól, A. Hołuj (red.). CeDeWu, Warszawa: 133-146.
Hołuj A., Zawilińska B., 2013, *Planning Documents Issued in Poland at the Municipal Level: Example of the Krakow Metropolitan Area.* „Journal of Settlements and Spatial Planning", 4(1): 119-12.
Hołuj D., Hołuj A., 2015, *Mechanisms of Densification of the City in the Neoliberal Economy – a Case Study: the Surroundings of the Eastern Part of the Former Airport Runway Rakowice-Czyżyny in Cracow.* „Bulletin of Geography. Socio-economic Series", 27: 81-93 [https://doi.org/10.1515/bog-2015-0006].
Hortas-Rico M., Solé-Ollé A., 2008, *Does Urban Sprawl Increase the Cost of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish Municipalities.* „Urban Studies", 47(7): 1513-1540, [doi: 10.1177/0042098009353620].
Hughes M. A., 1995, *A Mobility Strategy for Improving Oppo*rtunity. „Housing Policy Debate", 6(1): 271-297.
Iváncsics V., Kovács K. F., 2019, *Characteristics of Post Socialist Spatial Development of the Functional Urban Area of Veszprém, Hungary.* „Journal of Environmental Geography", 12(3-4): 33-43.
Iwanicka-Lyra E., 1969, *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce.* „Prace Geograficzne": 76, IG PAN, Warszawa.
Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M., 2018, *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce.* „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich", 2(1): 331-347.

Jackson K., 1985, *The Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States.* Oxford University Press.
Jadach-Sepioło A., Krystek-Kucewicz B., Muszyńska-Jeleszyńska D., 2018, *Żywiołowa suburbanizacja. Przegląd literatury przedmiotu oraz mechanizmów ograniczania i kontroli.* Wyd. Texter, Warszawa.
Jadach-Sepioło A., Zathey M., 2021, *Alternative between Revitalisation of City Centres and the Rising Costs of Extensive Land Use from a Polish Perspective.* „Land", 10(5), 488, [https://doi.org/10.3390/land10050488].
Jagiełło-Kowalczyk M., 2004, *Tożsamość przedmieść w kształtowaniu ekologicznego charakteru siedlisk ludzkich*. „Architektura Krajobrazu", 3-4: 92-97.
Jakóbczyk-Gryszkiewicz J., 1998, *Przeobrażenia stref podmiejskich dużych miast. Studium porównawcze strefy podmiejskiej Warszawy, Łodzi i Krakowa*. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Jancz A., 2016, *Suburbanizacja a sytuacja mieszkaniowa w aglomeracji poznańskiej.* "Świat Nieruchomości", 1(95): 53-60.
Jaroszewska E., 2020, *Kurczenie się (shrinkage) starych miast przemysłowych i przeciwdziałanie jego negatywnym skutkom.* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków.
Jauhiainen J., 1997, *Militarization, Demilitarization and Re-use of Military Areas. The Case of Estonia.* „Geography", 82(2): 118-126.
Jeżak J., 2011, *Ekonomiczne aspekty rozpraszania zabudowy w regionach miejskich na przykładzie aglomeracji Krakowa.* Praca doktorska opracowana na UE w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Gospodarki Regionalnej pod kier. prof. Zygmunta Ziobrowskiego, Kraków, maszyn.
Jezierska-Thoele A., Kozłowski L. (red.), 2008, *Gospodarka przestrzenna w strefie kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce.* Wyd. Naukowe UMK, Toruń.
Kaczmarek T., 2020, *Różne oblicza suburbanizacji. Od przedmieść w cieniu miasta do post-suburbiów.* „Prace i Studia Geograficzne", 65(3): 103-113.
Kährik A., Tammaru T., Leetmaa K., 2012, *Residential Decision-making and Satisfaction among New Suburbanites in the Tallinn Urban Region, Estonia.* „Cities", 29(1): 49-58, [http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2011.07.005].
Kajdanek K., 2011, *Pomiędzy miastem a wsią. Suburbanizacja na przykładzie osiedli podmiejskich Wrocławia.* Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków.
Kajdanek K., 2011a, *Suburbanizacja w Polsce – pejzaż społeczno-przestrzenny.* „Przegląd Socjologiczny" 60: 303-320.
Kamieniecki K. (red.), 2002, *Raport – miasto za miastem.* Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
Kańduła S., Kotlińska J., 2007, *Opłata adiacencka i planistyczna – niewykorzystane źródła dochodów gmin,* [w:] *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej,* K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska (red.). Wyd. „Difin", Warszawa: 542-555.
Kantor-Pietraga I., 2014, *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku.* Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
Kępkowicz A., 2013, *Krajobraz suburbiów – przestrzenny wymiar styku dwóch kultur: wiejskiej i miejskiej.* „Teka Kom. Arch. Urb. Stud. Krajobr. – OL PAN", IX/3: 7-25.
Kistowski M., 2010. *Eksterminacja krajobrazu Polski jako skutek wadliwej transformacji społeczno-gospodarczej państwa*, [w:] *Studia krajobrazowe a ginące krajobrazy*, D. Chylińska, J. Łach (red.). Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław: 9-20.

Klaassen L. H., Paelinck J. H. P., 1979, *The Future of Large Towns.* „Environment and Planning" A: Economy and Space 11(10): 1095-1104.
Kokot S., Gnat S., 2010, *Problem efektywności gospodarki nieruchomościami gmin.* „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości", 18(2): 29-44.
Koman W., 2017, *Suburbanizacja wewnętrzna Zabrza*. „Studia Miejskie", 26: 151-164.
Korcelli P. (red.), 1996-1997, *Aglomeracje miejskie w procesie transformacji.* Zeszyty IGiPZ PAN, 41-46, Warszawa.
Korcelli P., Śleszyński P., 2010, *Mapa nr 7. Funkcjonalne obszary miejskie*, [w:] *Ekspercki projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, P. Korcelli, M. Degórski, D. Drzazga, T. Komornicki, T. Markowski, J. Szlachta, G. Węcławowicz, J. Zaleski, J. Zaucha. "Studia KPZK PAN", 130, Warszawa: 27.
Kovács Z., 1998, *Ghettoization or Gentrification? Post-socialist Scenarios for Budapest.* „Netherlands Journal of Housing and the Built Environment", 13: 63-81.
Kovács Z., Farkas Z. J., Egedy T., Kondor A. C., Szabó B., Lennert J., Baka D., Kohán B., 2019, *Urban Sprawl and Land Conversion in Post-socialist Cities: The Case of Metropolitan Budapest.* „Cities", 92: 71-81.
Kowalczyk A., 1994, *Geograficzno-społeczne problemy zjawiska „drugich domów"*, WGSiR UW, Warszawa.
Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym. „*Studia KPZK PAN", 182(1-3), Warszawa.
Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu.* „Samorząd Terytorialny", 4: 5-21.
Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce.* Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
Kowalewski A., Nowak M. J., 2018, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje.* "Studia KPZK PAN", 182(1), Warszawa.
Koziński J., 2012, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*. „Zeszyty Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów", 1: 5-24.
Kozłowski S. (red.), 2006, *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce.* KUL, Komitet „Człowiek i Środowisko PAN", Białystok--Lublin-Warszawa.
Krisjane Z., 2005, *The Trends of Urban Concentration and Subrurbanization: The Case of Riga.* Paper presented at the Inaugural Nordic Geographers Meeting, Lund, Sweden.
Krisjane Z., Berzins M., 2012, *Post-socialist Urban Trends: New Patterns and Motivations for Migration in the Suburban Areas of Riga. Latvia.* „Urban Studies", 49(2): 289-306, [https://doi.org/10.1177%2F0042098011402232].
Królikowski J.T., 2019, *Krajobraz jako wyraz wartości,* [w:] *Krajobrazy Europy. Krajobraz jako wyraz idei i wartości*, A. Drapella-Hermansdorfer, O. Mycak, M. Surma (red.). Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław: 9-16.
Krugman P., Wells R., 2009, *Economics.* (2 wyd.). Worth Publishers, New York, NY.
Krzyk P., Tokarczuk T., 2011, *Funkcjonalno-krajobrazowe przemiany zagospodarowania obszarów podmiejskich.* „Problemy Rozwoju Miast", 8(3-4): 105-115.
Krzysztofik R., Kantor-Pietraga I., Runge A., Spórna T., 2017, *Is the Suburbanisation Stage Always Important in the Transformation of Large Urban Agglomerations? The Case of the Katowice Conurbation.* „Geographia Polonica", 90(2): 71-85.

Kulu H., Billari F., 2006, *Migration to Urban and Rural Destinations in Post-Soviet Estonia: A Multilevel Eventhistory Analysis.* „Environment and Planning A", 38(4): 749-764.
Kurek S., Gałka J., Wójtowicz M., 2014, *Wpływ suburbanizacji na przemiany wybranych struktur demograficznych i powiązań funkcjonalno-przestrzennych w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym.* Wyd. Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków.
Kurek S., Gałka J., Wójtowicz M., 2015, *Wpływ procesów suburbanizacji na przemiany demograficzne Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*. „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", 223: 206-222.
Kurek S., Wójtowicz M., Gałka J., 2020, *Functional Urban Areas in Poland. Demographic Trends and Migration Patterns. The Urban Book Series*. Springer, Cham, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-31527-6].
Larsson G., 2006, *Spatial Planning Systems in Western Europe: an Overview*. IOS Press, Amsterdam.
Leetmaa K., Tammaru T., 2007, *Suburbanisation in Countries in Transition: Destinations of Suburbanisers in the Tallinn Metropolitan Area.* „Geografiska Annaler, Series B: Human Geography", 89(2): 127-146.
Lehmann S., Ruble B., 1997, *From 'Soviet' to 'European' Yaroslavl: Changing Neighbourhood Structure in Post-Soviet Russian Cities.* „Urban Studies", 34(7): 1085-1107.
Leszczycki S., Eberhardt P., Heřman S., 1971, *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966–2000*. „Biuletyn KPZK PAN", 67.
Linkola T., 1996, *Land Registration and Land Management in Urban Areas.* Mission report. Riga: 1-43.
Lisowski A., 2005, *Procesy centralizacji i decentralizacji w aglomeracji warszawskiej w latach 1950–2002*. „Prace i Studia Geograficzne", 35: 13-44.
Lisowski A., 2009, *Problemy ze współczesną identyfikacją pojęcia „suburbanizacja"*, [w:] *Aglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Problemy rozwoju, przekształceń strukturalnych i funkcjonowania,* W. Maik (red.). Wyd. Uczelnianie WSG, Bydgoszcz: 57-92.
Lisowski A., Grochowski M., 2009, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy, konsekwencje.* „Biuletyn KPZK PAN", 240: 216-280.
Liszewski S., 1987, *Strefa podmiejska jako przedmiot badań geograficznych. Próba syntezy*. „Przegląd Geograficzny", 59(1-2): 65-79.
Lityński P., 2017, *Wpływ niekontrolowanej urbanizacji na obciążenie budżetowe gmin Miejskich Obszarów Funkcjonalnych,* [w:] *Gospodarka przestrzenna miast i regionów. Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych*, T. Kudłacz, P. Brańka (red.). „Studia KPZK PAN", 174, Warszawa: 372-381.
Lityński P., 2019, *Budżetowe konsekwencje żywiołowego rozprzestrzeniania się miast dla samorządów gminnych*. Wyd. UE w Krakowie, Seria Specjalna, Monografie, 265, Kraków.
Lityński P., Hołuj A., 2015, *Profil gospodarstw domowych generujących zjawisko urban sprawl na przykładzie wybranego obszaru Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego,* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki,* T. Kudłacz, P. Litynski (red.). „Studia KPZK PAN", 161, Warszawa: 402-414.
Lityński P., Hołuj A., 2017, *Urban Sprawl Costs: The Valuation of Households' Losses in Poland.* „Journal of Settlements and Spatial Planning" 8(1): 11-35.
Lityński P., Hołuj A., 2018, *Koszty migracji wahadłowych ze strefy podmiejskiej do miasta rdzeniowego ośrodków wojewódzkich*, [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym,* A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). "Studia KPZK PAN", 182(2), Warszawa: 114-162.

Lityński P., Hołuj A., 2021, *Macroeconomic Perspective on Urban Sprawl: a Multidimensional Approach in Poland.* „Land", 10 (2), 116, [https://doi.org/10.3390/land10020116].
Lityński P., Hołuj A., Zotic V., 2015, *The Polish Urban Sprawl: an Economic Perspective.* „Journal of Settlements and Spatial Planning", 6(2): 95-105.
Livingston E.H., Elliot A., Hynan L., Cao, J., 2009, *Effect Size Estimation: A Necessary Component of Statistical Analysis.* „Archives of Surgery", 144(8): 706-712, [doi: 10.1001/archsurg.2009.150].
Lorens P. (red.), 2005, *Problem suburbanizacji.* Biblioteka Urbanisty, 7, Wyd. Akapit DTP, TUP, Warszawa.
Lowe S., Tsenkova S., 2003, *Housing Change in East and Central Europe Integration or Fragmentation?* Routledge.
Łukomska J., Neneman J., 2019, *Fiskalne konsekwencje rozlewania miast – przypadek Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Lublina*, [w:] *Dochody podatkowe samorządu terytorialnego i czynniki je kształtujące,* J. Szołno-Koguc, J. Śmiechowicz (red.). Wyd. UMCS, Lublin: 67-84.
Łukomska J., Neneman J., 2020, *Urban Sprawl and the Financial Standing of Municipalities*. „Optimum. Economic Studies", 4(102):40-57, [DOI: 10.15290/oes.2020.04.102.04].
Maćkiewicz B., Andrzejewski A., Kacprzak E., 2018, *Koszty bezładu przestrzennego na rynku nieruchomości,* [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym*, A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). „Studia KPZK PAN", 182(2), Warszawa: 280-316.
Maik W., 1997, *Podstawy geografii miast.* UMK, Toruń.
Majewska A., Denis M., Jaroszewicz J., 2015, *Procesy rozpraszania zabudowy w strefie podmiejskiej Warszawy*. „Mazowsze Studia Regionalne", 16: 73-85.
Makharova A., 2007, *Changing Housing Markets in Russian Cities.* „Geographische Rundschau", 3(1): 28-35.
Mankiw G., 2009, *Principles of Microeconomics* (5. wyd.). Mason, OH: South-Western Cengage Learning.
Mankiw N. G., Romer D., Weil, D. A., 1992, *Contribution to the Empirics of Economic Growth*. „The Quarterly Journal of Economics", 107(2): 407-437.
Mantey D., 2009, *Żywiołowość procesów przestrzennych.* „Prace i Studia Geograficzne", 42:153-173.
Mantey D., 2011, *Żywiołowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy.* UW, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.
Mantey D., 2013, *Pułapka suburbanizacji, czyli o planach migracyjnych młodych piaseczan*. „Przegląd Geograficzny", 85(2): 271-289.
Mantey D., Sudra P., 2019, *Types of Suburbs in Post-socialist Poland and Their Potential for Creating Public Spaces*. „Cities", 88: 209-221, [https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.11.001].
Markowski T., 2010, *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków,* [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.). Wyd. „Urbanista", Gdańsk.
Markowski T., 2013, *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu* [w:] *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy,* F. Kuźnik (red.). „Studia KPZK PAN", 153, Warszawa: 12-23.
Markowski T., 2019, *Ład przestrzenny w zintegrowanym modelu planowania rozwoju.* Materiały KPZK PAN, Seminarium 28.11.2019, Warszawa.

Markowski T., Drzazga D., 2005, *Ogólna koncepcja instrumentów zarządzania procesami suburbanizacji w obszarach metropolitalnych,* [w:] *Problem suburbanizacji*, P. Lorens (red.). Biblioteka Urbanisty, 7, Warszawa.
Markowski T., Stawasz D., 2001, *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów.* Wyd. UŁ.
Marshall A., 1925, *Zasady ekonomiki*, t. 1, przeł. C. Znamierowski. Wyd. M. Arcta, Warszawa.
Marsz A., 1972, *Metoda obliczania pojemności rekreacyjnej ośrodków wypoczynkowych na Niżu.* Prace Komisji Geograficzno-Geologicznej PTPN. Wydział Matematyczno-Przyrodniczy, 12(3), Poznań.
Matlovič R., Sedláková A., 2007, *The Impact of Suburbanization in the Hinterland of Prešov (Slovakia).* „Moravian Geographical Reports", 15(2): 22-31.
McHarg I.L., 1969, *Design with Nature. Garden City.* Natural History Press, New York.
Metz D., 2008, *The Myth of Travel Time Saving.* „Transport Reviews", 28(3): 321-336 [https://doi.org/10.1080/01441640701642348].
Mierzejewska L., 2015, *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele.* „Problemy Rozwoju Miast", 3: 5-11.
Mikuła Ł., 2014, *Polityka przestrzenna a rozwój aglomeracji: pomiędzy konkurencją a intergacją,* [w:] *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, M. Madurowicz (red.). Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej WGiSR UW, Warszawa: 526-537.
Mills E. S., 1999, *The Brawl Over So-Called Sprawl. „*Illinois Real Estate Letter": 1-7.
Moroni S., Buitelaar E., Sorel N., Cozzolino S., 2020, *Simple Planning Rules for Complex Urban Problems: Toward Legal Certainty for Spatial Flexibility*. „Journal of Planning Education and Research", 40(3): 320-331, [https://doi.org/10.1177/0739456X18774122].
Mouter N., Chorus C. G., 2016, *Value of Time: A Citizen Perspective.* „Transportation Research", part A, 91: 317-329.
Mrozik K., Wiśniewska A., 2013, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako instrument zarządzania procesem suburbanizacji na terenach wiejskich na przykładzie obrębu geodezyjnego Skórzewo.* „Ochrona Środowiska", 15: 2126-2141.
Mumford L., 1961, *The City in History: Its Origins, its Transformations, and its Prospects.* Harcourt Brace, New York.
Muñoz-Gielen D., 2014, *Urban Governance, Property Rights, Land Readjustment and Public Value Capturing.* „European Urban and Regional Studies", 21(1): 60-78, [https://doi.org/10.1177%2F0969776412440543].
Musiał-Malago M., 2015, *Analiza i ocena przemian demograficznych i przestrzennych w gminach podmiejskich Krakowa,* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, T. Kudłacz, P. Litynski (red.). "Studia KPZK PAN", 161, Warszawa: 415-426.
Musterd S., Marcińczak S., van Ham M., Tammaru T., 2015, *Socioeconomic Segregation in European Capital Cities. Increasing Separation between Poor and Rich.* „Urban Geography", 38(7): 1062-1083.
Nadin V, Fernández-Maldonado A., Zonneveld.W., Stead D., Dąbrowski M., Piskorek K., Sarkar A., Schmitt P., Smas L., Cotella G., Rivolin U., Solly A., Berisha E., Pede E., Seardo B., Komornicki T., Goch K., Bednarek-Szczepańska M., Degórska B., Szejgiec-Kolenda B., Śleszyński P., Lüer C., Böhme K., Nedovic-Budic Z., Williams B., Varghese J., Colic N., Knaap G., Csák L., Faragó L., Mezei C., Kovács I., Pamer Z., Reimer M., Münter A.., 2018, *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-2018: Final Report*. ESPON & TU Delft.

Nadin V., Stead D., 2008, *European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning.* „disP – The Planning Review", 44(172): 35-47, [http://dx.doi.org/10.1080/02513625.2008.10557001].
Nefedova T. G., Pokrovskii N. E., Treivish A. I., 2016, *Urbanization, Counterurbanization, and Rural-urban Communities Facing Growing Horizontal Mobility.* „Sociological Research", 55(3): 195-210.
Newman P., Thornley A., 2002, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. Routledge.
Nijkamp P., Verhoef E. T., 2003, *Externalities in the Urban Economy.* Tinbergen Institute Discussion Paper, Amsterdam.
Nowak M. J., 2019, *Funkcje narzędzi wykorzystywanych w polityce przestrzennej*. „Studia z Polityki Publicznej", 23(3): 79-91.
Nowak M., 2017, *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*. „Studia KPZK PAN", 175, Warszawa.
Nowak M., Lorens P., 2020, *Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Propozycje kierunku wykładni,* [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej,* M. Nowak (red.). Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
OECD, 2012, *Compact City Policies: A Comparative Assessment,* OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris.
OECD/European Commission, 2020, *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD, Publishing, Paris.
Ojeda-Cabral M., Chorus C. G., 2016, *Value of Travel Time Changes: Theory and Simulation to Understand the Connection between Random Valuation and Random Utility Methods.* „Transport Policy", 48: 139-145.
Oleniacz R., Gorzelnik T., Bogacki M., 2021, *Impact of Urban, Suburban and Industrial Background on Air Pollution Levels of Dust Substances in North-Eastern Part of Krakow (Poland),* IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 642 (012013): 1-12, [http://dx.doi.org/10.1088/1755-1315/642/1/012013].
Ouředníček M., 2007, *Differential Suburban Development in the Prague Urban Region.* „Geografiska Annaler", Series B, Human Geography, 89 (2): 111-126.
Ouředníček M., 2016, *The Relevance of "Western" Theoretical Concepts for Investigations of the Margins of Post-socialist Cities: the Case of Prague*. „Eurasian Geography and Economics", 57(4-5): 545-564.
Ozdowski J., 1975, *Społeczne aspekty urbanizacji w Polsce*. „Rocznik Nauk Społecznych", 3, KUL, Lublin.
Pagliarin S., De Decker P., 2021, *Regionalised Sprawl: Conceptualising Suburbanisation in the European Context.* „Urban Research & Practice" 14(2): 138-156, [https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1539513].
Palak M., 2016, *Nowe oblicza przedmieść. Socjologiczne studium suburbanziacji w Polsce na przykładzie Rzeszowa.* Wyd. Uniw. Rzeszowskiego, Rzeszów.
Palicki S., 2017, *Housing Resources and Needs in Light of Modern Urban Transformations: the Case of Poznan.* "Real Estate Management & Valuation", 2(25): 72-78.
Parteka T., 2005, *Warunki transformacji zdegradowanych struktur miejskich w procesie sub-urbanizacji,* [w:] *Problem suburbanizacji*, P. Lorens (red.). Biblioteka Urbanisty, 7, Warszawa.
Parysek J. J., 2008, *Suburbanizacja i reurbanizacja: Dwa bieguny polskiej urbanizacji,* [w:] *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, J. Parysek, T. Stryjakiewicz (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.

Pawlik A., Dziekański P., 2021, *Entrepreneurship as the Basis for the Development of Rural Communes in Eastern Poland.* „Baltic Journal of Economic Studies", 7(2): 1-11, [http://dx.doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-2-1-11].
Phillips M., 2010, *Counterurbanisation and Rural Gentrification: an Exploration of the Terms, Population.* „Space and Place", 16(6): 539-558.
Pickvance C., 1994, *Housing Privatization and Housing Protest in the Transition from State Socialism: a Comparative Study Budapest and Moscow.* „International Journal of Urban and Regional Research", 18(3): 433-450.
Pickvance C., 1997, *Inequality and Conflict in the Post-socialist City: some Analytical Issues Concerning the Transition from State Socialism*, [w:] *Cities in Transformation - Transformation in Cities. Social and Symbolic Change of Urban Space*, O. Källtorp, I. Elander, O. Ericsson, M. Franzén (red.). Aldershot, Avebury.
Pidgrushnyi G. P., Mezentsev, K. V., Dudin, V. S., Provotar, N. I., Bondar, V. V., 2020, *Commercial Suburbanization in Kyiv Metropolitan Region: Uneven Development and Polycentricity.* „Ukrainian Geographical Journal", 4(112): 19-28, [doi: 10.15407/ugz 2020.04.019].
Potrykowska A., Śleszyński P., 1999, *Migracje wewnętrzne w Warszawie i w województwie warszawskim.* Atlas Warszawy, 7, IGiPZ PAN, Warszawa.
Purkarthofer E., Humer A., Mattila H., 2021, *Subnational and Dynamic Conceptualisations of Planning Culture: The Culture of Regional Planning and Regional Planning Cultures in Finland.* „Planning Theory & Practice", 22(2): 244-265. [https://doi.org10.1080/14649357.2021.1896772].
Puzulis A., Skinkis P., 2010, *Suburban Settlements in the Context of Urban Policy: Latvian Example.* „European Integration Studies", 4: 153-158.
Pylypenko I. O., 2010, *Methods and Techniques of Geo-space Spatial Distribution in the Center-periphery System.* „Ekonomichna ta Sotsialna Geografiya" 60: 29-37.
Reimer M., Getimis P., Blotevogel H. (red.), 2014, *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge.
Repaská G., Vilinová K., Šolcová L., 2017, *Trends in Development of Residential Areas in Suburban Zone of the City of Nitra (Slovakia).* „European Countryside", 2: 287-301.
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dz.U. 2019, poz. 1065, z późn. zm.
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania Przestrzennego. Dz. U. 2003 nr 164, poz. 1587.
Rozporządzenie Ministra Transportu z 23 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy. Dz.U. 2007 nr 201 poz. 1462.
Runge A., 2018. *Przeobrażenia funkcjonalno-przestrzenne miast tradycyjnego regionu społeczno-ekonomicznego – przykład Katowic*. „Studia Miejskie", 32: 35-46.
Runge A., Sitek S., 2011, *Czynnik ekonomiczny w procesie suburbanizacji na wybranych przykładach miast średniej wielkości.* „Studia Miejskie", 3: 139-146.
Ruoppila S., Kährik A., 2003, *Socio-economic Residential Differentiation in Post-socialist Tallinn.* „Journal of Housing and the Built Environment", 18(1): 49-73.
Rynio D., Pawlik A., Kalisiak-Mędelska M., Rogowska M., Drobniak A., 2020, *Nowe wymiary przestrzeni społeczno-ekonomicznej.* Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.

Salvati L., Carlucci M., 2015, *Land-use Structure, Urban Growth, and Periurban Landscape: a Multivariate Classification of the European Cities.* „Environment & Planning B: Planning & Design", 42(5): 801-829.
Salvati L., Cheli F. M., Zambon I., Serra P., 2018, *Do Spatial Patterns of Urbanization and Land Consumption Reflect Different Socioeconomic Contexts in Europe*? „Science of the Total Environment", 625: 722-730, [doi: 10.1016/j.scitotenv.2017.12.341].
Sant M., Simons P., 1993, *The Conceptual Basis of Counterurbanisation: Critique and Development.* „Australian Geographical Studies", 31(2): 113-126.
Serafin P., 2017, *Zmiany w użytkowaniu gruntów oraz gęstość zabudowy na styku miasto-obszar wiejski jako przejaw suburbanizacji Nowego Sącza.* „Prace Naukowe UE we Wrocławiu", 467: 102-113.
Simon D., 2008, *Urban Environments: Issues on the Peri-urban Fringe.* „Annual Review of Environment and Resources", 33: 167-185, [https://doi.org/10.1146/annurev.environ.33.021407.093240].
Slaev A., Krunic N., Kovachev A., Petric J., 2016, *Urban Growth in South-Eastern Europe: Specific Trends to Suburbanisation, Turas Transitioning towards Urban Resilience and Sustainability.* Varna Free University, Varna.
Słodczyk J. (red.), 2011, *Procesy suburbanizacji w wybranych miastach Polski.* „Studia Miejskie", 3.
Słodczyk J., 2003, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia.* „Studia i monografie", 298, Uniwersytet Opolski, Opole.
Słodczyk J., 2005, *Gospodarka przestrzenna – pojęcia podstawowe*, [w:] *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty,* S. Korenik, J. Słodczyk (red.). Wyd. UE, Wrocław: 214-225.
Słodczyk J., Klimek R. (red.), 2006, *Przemiany przestrzeni miast i stref podmiejskich.* Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
Smętkowski P., 2005, *Rola infrastruktury transportowej w integracji obszaru metropolitalnego Warszawy,* [w:], *Infrastruktura techniczno-ekonomiczna w obszarach metropolitalnych,* Z. Makieła, T. Marszał (red.). „Biuletyn KPZK PAN", 222: 45-63.
Smętkowski M., 2007, *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, G. Gorzelak, A. Tucholska (red.); Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, EUROREG, Warszawa: 215-233.
Smutek J., 2012, *Wpływ suburbanizacji w strefie oddziaływania wielkiego miasta na dochody gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce.* „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna", 20: 103-122.
Solarek K., 2005, *Dezurbanizacja południowej strefy podmiejskiej Warszawy. Charakterystyka procesu, główne zagrożenia*, [w:] *Problemy suburbanizacji,* P. Lorens (red.). Biblioteka Urbanisty, 7, Warszawa: 63-70.
Solarek K., 2013, *Struktura przestrzenna strefy podmiejskiej Warszawy. Determinanty współczesnych przekształceń.* Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej, Seria Architektura, Warszawa.
Spórna T., 2019, *Proces suburbanizacji w strefie zewnętrznej Konurbacji Katowickiej – przykład Sławkowa.* „Konwersatorium Wiedzy o Mieście", 4(32): 65-77.
Stanek L., 2011, *Ekonomiczno-społeczne znaczenie prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.* „Inżynieria Ekologiczna", 27: 191-201.
Stanilov K., Sýkora L. (red.), 2014, *Confronting Suburbanization: Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe.* Chichester, Wiley.

Staszewska S., 2013, *Urbanizacja przestrzenna strefy podmiejskiej polskiego miasta.* Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
Stead D., 2021, *Conceptualizing the Policy Tools of Spatial Planning*. „Journal of Planning Literature", 36(3): 297-311, [https://doi.org/10.1177/0885412221992283].
Stelmaszewska N., 2020, *Konsekwencje suburbanizacji dla miast i stref podmiejskich w świetle literatury krajowej i zagranicznej.* „Problemy Rozwoju Miast", 66: 25-34.
Storper M., Manville M., 2006, *Behaviour, Preferences and Cities: Urban Theory and Urban Resurgence.* „Urban Studies", 43(8): 1247-1274.
Stryjakiewicz T. (red.), 2014, *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej.* Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
Sudra P., 2020, *Rozpraszanie i koncentracja zabudowy na przykładzie aglomeracji warszawskiej po 1989 r.* „Prace Geograficzne", 273, IGiZP PAN, Warszawa.
Sulimski J., 1967, *Procesy urbanizacji w strefie podmiejskiej Krakowa. Studium socjologiczne*. „Prace Komisji Socjologicznej", 8, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków.
Szczepańska A., 2021, *Transport Accessibility in a Suburban Zone and Its Influence on the Local Real Estate Market: A Case Study of the Olsztyn Functional Urban Area (Poland).* „Land", 10(5), 465, [https://doi.org/10.3390/land10050465].
Szmytkie R., 2021, *The Impact of Residential Suburbanization on Changes in the Morphology of Villages in the Suburban Area of Wrocław, Poland.* „Environmental and Socio-Economic Studies", 8(4): 24-43, [doi: 10.2478/environ-2020-0021].
Szymańska D., Biegańska J., 2011, *Fenomen urbanizacji i procesy z nim związane.* „Studia Miejskie", 4: 13-38.
Śleszyński P, Nowak M, Sudra P, Załęczna M., Blaszke M., 2021, *Economic Consequences of Adopting Local Spatial Development Plans for the Spatial Management System: The Case of Poland.* „Land", 10(2), 112, [https://doi.org/10.3390/land10020112].
Śleszyński P. (red.), 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*. „Biuletyn KPZK PAN", 252, Warszawa.
Śleszyński P., 2011, *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS.* „Studia Demograficzne", 2(160): 35-57.
Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*. „Przegląd Geograficzny", 85(2): 173-197.
Śleszyński P., 2013a, *Warszawa jako ośrodek dojazdów pracowniczych.* „Studia Regionalne i Lokalne", 1(51): 5-25.
Śleszyński P., 2014, *Procesy suburbanizacji w Polsce a polityka przestrzenna i regionalna*, [w:] *Centra i peryferie w okresie transformacji ustrojowej*, A. Wolaniuk (red.). „Konwersatorium Wiedzy o Mieście", 17, Wyd. UŁ, Łódź: 11-26.
Śleszyński P., 2015, *Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*. „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna", 29: 37-53.
Śleszyński P., 2015a, *Gospodarka finansowa gmin w świetle prognoz skutków finansowych obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2013 r.* „Finanse Komunalne", 5: 7-21.
Śleszyński P., 2017, *Dostępność ekonomiczna miast wojewódzkich w świetle kosztów dojazdu samochodem osobowym.* „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG", 20(1): 7-18.
Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku,* Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

Śleszyński P., 2019, *Znaczenie migracji wewnętrznych w rozwoju społeczno-gospodarczym i terytorialnym Polski*. [w:] *Migracje a sytuacja demograficzna Polski*, J. Hrynkiewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska (red. nauk.). Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
Śleszyński P., 2020, *Koncepcja nowego wskaźnika atrakcyjności migracyjnej i jego zastosowania.* „Czasopismo Geograficzne", 91(1-2): 37-58.
Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach.* „Prace Geograficzne", 211, IGiPZ PAN, Warszawa.
Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach.* IGiPZ PAN, Wyd. Akademickie Sedno, Warszawa.
Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M., 2020, *The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland.* „Land", 9(7), 214, [https://doi.org/10.3390/land9070214].
Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A. 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*. „Studia KPZK PAN", 182(3), Warszawa.
Śleszyński P., Stępniak M., Mazurek D., 2018, *Oszacowanie skutków presji inwestycyjnej i nadpodaży gruntów budowlanych w strefie podmiejskiej Warszawy na przykładzie gmin pasma zachodniego.* „Przegląd Geograficzny", 90(2): 209-240.
Śleszyński P., Sudra P., 2016, *Skutki finansowe uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla gmin według danych na koniec 2014 roku.* „Człowiek i Środowisko PAN", 40(1): 25-44.
Świetlik M., 2004, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania Przestrzennego.* Biblioteka Urbanisty, Warszawa.
Tammaru T., 2001, *Suburban Growth and Suburbanisation under Central Planning: The Case of Soviet Estonia.* „Urban Studies", 38(8): 1314-1357.
Tammaru T., Leetmaa K., 2007, *Suburbanisation in Relation to Education in the Tallinn Metropolitan Area.* „Population, Space and Place", 13(4): 279-292.
Tammaru T., Leetmaa K., Silm S., Ahas R., 2009, *Temporal and Spatial Dynamics of the New Residential Areas around Tallinn.* „European Planning Studies", 17(3): 423-439.
Tammaru T., Van Ham M., Leetmaa K., Kährik A., Kamenik K., 2013, *The Ethnic Dimensions of Suburbanisation in Estonia.* „Journal of Ethnic and Migration Studies", 5(39): 845-862.
Ustawa z 23.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2021, poz. 741, z późn. zm.
Valkanov Y., 2006, *Suburbanization in Sofia: Changing Spatial Structure of Post-socialist City. The European City in Transition.* Peter Lang, Frankfurt.
Van Ommeren J., Rietveld P., Nijkamp P., 1999, *Job Moving, Residential Moving, and Commuting: a Search Perspective.* „Journal of Urban Economics", 46(2): 230-253, [https://doi.org/10.1006/juec.1998.2120: 230-253].
Wardwell J. M., 1977, *Equilibrium and Change in Nonmetropolitan Growth.* „Rural Sociology", 42: 156-179.
Wąsewicz M., 2010. *Rynek nieruchomości mieszkaniowych i jego finansowanie*. „Annales UMCS, Sectio H (Oeconomia)", 44: 557-570.
Wassmer R. W., 2002, *An Economic Perspective on Urban Sprawl: with an Application to the American West and a Test of the Efficacy of Urban Growth Boundaries.* California State University.

Wdowicka M., Mierzejewska L., 2012, *Chaos w zagospodarowaniu przestrzennym stref podmiejskich jako efekt braku zintegrowanego systemu planowania (na przykładzie strefy podmiejskiej Poznania).* „Problemy Rozwoju Miast", 1: 40-52.
Wesołowska M., Polski J., 2006, *Ekonomiczne aspekty rozprzestrzeniania się miast na przykładzie aglomeracji lubelskiej*, [w:] *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, S. Kozłowski (red.). KUL, Komitet „Człowiek i Środowisko PAN", Białystok-Lublin-Warszawa: 327-347.
Węcławowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku.* Monografie, 6, IGiPZ PAN, Warszawa.
White P., 1990, *Labour Migration and Counter-urbanization in France*, [w:] *Labour Migration: The Internal Geographical Mobility of Labour in the Developed World*, J. Johnson, J. Salt (red.). David Fulton Publishers, London, UK.
Więcław-Michniewska J., 2006, *Krakowskie suburbia i ich społeczność.* Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, UJ, Kraków.
Winiarczyk-Raźniak A., Raźniak P., 2012, *Migracje wewnętrzne ludności w polskich obszarach metropolitalnych u progu XXI wieku.* Prace Monograficzne, 604, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków.
Zawilińska B., Hołuj A., 2014, *Impact of Protected Areas on the Development of Suburban Areas: the Case of Kraków Metropolitan Area.* „Spatial Research and Policy", 21(1): 137-155, [https://doi.org/10.2478/esrp-2014-0010].
Zborowski A., Raźniak P., 2013, *Suburbanizacja rezydencjonalna w Polsce – ocena procesu.* „Studia Miejskie", 9: 7-50.
Zévl J-J, Ouředníček, M., 2021, *Measuring the Morphology of Suburban Settlements: Scale-dependent Ambiguities of Residential Density Development in the Prague.* „Urban Region, Moravian Geographical Reports", 29(1): 27-38, [https://doi.org/10.2478/mgr-2021--0003].
Zuziak K. Z., 2005, *Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektoniki regionu miejskiego,* [w:] *Problem suburbanizacji*, P. Lorens (red.). Biblioteka Urbanisty, 7, Warszawa.
Zydroń A., Szczepański P., 2013, *Ekonomiczne implikacje decyzji planistycznych a kształtowanie struktury przestrzennej gminy Luboń.* „Prace Naukowe UE we Wrocławiu", 320: 226-236.
Żelechowski M., 2015, *Możliwości wykorzystania statystycznych metod klasyfikacji danych w badaniach natężenia suburbanizacji.* „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna", 29: 139-148.
Żylicz T., 2004, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych.* PWE, Warszawa.

Spis rycin

Ryc. 2.1. Delimitacja i klasyfikacja gmin podmiejskich w Polsce 34
Ryc. 2.2. Struktura inwestycji mieszkaniowych (PUM) w latach 1995-2019 według typów stref podmiejskich 36
Ryc. 2.3. Zmiany wskaźnika atrakcyjności migracyjnej (MAI) dla różnych typów obszarów miejskich 37
Ryc. 2.4. Zmiany liczby ludności w 185 strefach podmiejskich miast w latach 1989-2004 (A) i 2004-2019 (B) 39
Ryc. 2.5. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w 185 strefach podmiejskich miast w latach 1988, 2002, 2011 i 2019 40
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. 43
Ryc. 2.7. Udział terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe w studiach gminnych w końcu 2019 r. 43
Ryc. 2.8. Zmiany pokrycia planistycznego w latach 2004-2019 według typów stref podmiejskich 45
Ryc. 2.9. Pokrycie planistyczne w strefach podmiejskich końcu 2019 r. 46
Ryc. 2.10. Przeciętna powierzchnia planu miejscowego w gminie według typów stref podmiejskich 46
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.. 48
Ryc. 2.12. Udział terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe w planach miejscowych w strefach podmiejskich w końcu 2019 r. 48
Ryc. 2.13. Tereny przeznaczone pod funkcje usług publicznych w planach miejscowych w strefach podmiejskich na 1 mieszkańca w końcu 2019 r.. 49
Ryc. 2.14. Zależność pomiędzy pokryciem planistycznym a planami projektowanymiw strefach podmiejskich w końcu 2019 r. 50
Ryc. 2.15. Liczba decyzji wz w przeliczeniu na 100 mieszkańców wydanych w strefach podmiejskich do końca 2019 r.. 52

Ryc. 2.16. Odległość między lokalizacją decyzji o warunkach zabudowy a najbliższym budynkiem w gminach zachodniej części strefy podmiejskiej Warszawy. 53
Ryc. 2.17. Krotność chłonności demograficznej w strefach podmiejskich według planów miejscowych w końcu 2019 r. 55
Ryc. 2.18. Porównanie (analiza korelacji liniowej) krotności chłonności demograficznej z pokryciem planistycznym w strefach podmiejskich w końcu 2019 r. 56
Ryc. 2.19. Krotność chłonności demograficznej w strefach podmiejskich według planów miejscowych w końcu 2019 r. w podziale na gminy zurbanizowane i urbanizujące się. 56
Ryc. 2.20. Zależność pomiędzy odrolnieniami w planach miejscowych a prognozowanymi wydatkami, głównie na rozwój infrastruktury (wykup gruntów, budowa dróg i innych obiektów i urządzeń) 61
Ryc. 2.21. Prognozowane salda dochodów i wydatków wskutek uchwalenia planów miejscowych w 185 strefach podmiejskich w końcu 2019 r. . . . 62
Ryc. 2.22. Zrealizowane salda dochodów i wydatków wskutek uchwalenia planów miejscowych w 185 strefach podmiejskich w końcu 2019 r. 64
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. 65
Ryc. 2.24. Relacja prognozowanych sald wynikających z uchwalenia planów miejscowychdo budżetów własnych gmin w 185 strefach podmiejskich. 67
Ryc. 2.25. Relacja zrealizowanych sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do budżetów własnych gmin w 185 strefach podmiejskich . 67
Ryc. 2.26. Relacja zrealizowanych sald wynikających z uchwalenia planów miejscowych do zadłużenia gmin w 185 strefach podmiejskich 69
Ryc. 3.1. Rozrzuty wskaźników maksymalnej dopuszczalnej intensywności zabudowy dla przeznaczenia mieszkaniowego (MDIZ) i powierzchni biologicznie czynnej (PBC) w planach miejscowych w strefach podmiejskich pięciu badanych aglomeracji „wielkiej piątki”. 85
Ryc. 4.1.Wskaźniki morfologiczne wybranych do analiz gmin (gęstość, ciągłość, koncentracja) 102

Spis tabel

Tabela 2.1. Klasyfikacja stref podmiejskich, przyjęta w analizach 33
Tabela 2.2. Zmiany liczby ludności w latach 1989-2019 według typów stref podmiejskich 35
Tabela 2.3. Nowa powierzchnia użytkowa mieszkań (PUM) oddana do użytku w latach 1996-2019 według typów stref podmiejskich 36
Tabela 2.4. Zmiany udziału ludności w wieku poprodukcyjnym w latach 1988-2019 według typów stref podmiejskich 38
Tabela 2.5. Podstawowe dane o studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w typach stref podmiejskich w końcu 2019 r. 42
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. 42
Tabela 2.7. Zmiany w pokryciu planistycznym w latach 2004-2019w typach stref podmiejskich z podziałem na gminy o różnym stopniu zurbanizowania 45
Tabela 2.8. Zmiany przeznaczenia gruntów z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) zrealizowane do końca 2019 r. według typów stref podmiejskich 47
Tabela 2.9. Tereny przewidziane pod funkcje mieszkaniowe w planach miejscowych w końcu 2019 r. według typów stref podmiejskich 47
Tabela 2.10. Decyzje o warunkach zabudowy wydane dla różnych typów stref podmiejskichw Polsce w latach 2003-2019 51
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. 55
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. 57

Tabela 2.13. Prognozowane skutki uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r. 60
Tabela 2.14. Prognozowane dochody wskutek uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r. 60
Tabela 2.15. Prognozowane wydatki wskutek uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r. 61
Tabela 2.16. Zrealizowane skutki uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r. 63
Tabela 2.17. Zrealizowane dochody wskutek uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r. 63
Tabela 2.18. Zrealizowane wydatki wskutek uchwalenia planów miejscowych w typach gmin podmiejskich w końcu 2019 r. 64
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 66
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 66
Tabela 3.1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w gminach ze stref podmiejskich „wielkiej piątki” 79
Tabela 4.1. Wykorzystane wskaźniki morfologiczne 101
Tabela 4.2. Formuły dla szacowania kosztów transportowych 106
Tabela 4.3. Koszty transportowe *per capita* 108
Tabela 4.4. Ocena kosztów transportowych *per capita* z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich 110
Tabela 4.5. Macierz korelacji rang Spearmana wskaźników morfologicznych i kosztów transportowych 111
Tabela 4.6. Społeczne koszty transportowe w tys. zł 113
Tabela 4.7. Ocena społecznych kosztów transportowych z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich w tys. zł 115
Tabela 4.8. Dochody i wydatki *per capita* związane z procesami suburbanizacyjnymi; średnia z lat 2015-2019 w zł 116
Tabela 4.9. Ocena dochodów i wydatków *per capita* związanych z procesami suburbanizacyjnymi z wykorzystaniem standaryzowanej różnicy średnich 117
Tabela 4.10. Macierz korelacji rang Spearmana wskaźników morfologicznych i finansów lokalnych 117

Informacje o Autorach

Małgorzata Blaszke, dr, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości; ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; malgorzata.blaszke@zut.edu.pl; ORCID: 0000-0001-7806-6710.

Artur Hołuj, dr inż., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Studiów Miejskich, Katedra Gospodarki Przestrzennej; ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; holuja@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0003-1676-8965.

Aleksandra Jadach-Sepioło, dr, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, Katedra Miasta Innowacyjnego; ul. Madalińskiego 6/8, 02-513 Warszawa; Aleksanda.JADACH-SEPIOLO@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0002-9464-9649.

Paulina Legutko-Kobus, dr, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Katedra Polityki Publicznej, Zakład Polityki Regionalnej i Lokalnej; ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa; paulina.legutko-kobus@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0003-0380-8913.

Piotr Lityński, dr, hab., profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Studiów Miejskich, Katedra Gospodarki Przestrzennej; ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; piotr.litynski@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0002-1400-5545.

Maciej J. Nowak, dr hab., profesor Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości; ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; macnowak@zut.edu.pl; ORDCID: 0000-0001-6437-3226.

Przemysław Śleszyński, prof. dr hab., Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN; Zakład Geografii Miast i Ludności; ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa; psleszyn@twarda.pan.pl; ORCID: 0000-0002-1369-6129.