



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Negatywne skutki chaotycznego rozpraszania zabudowy

1. Wprowadzenie
2. Definiowanie suburbanizacji
3. Charakter zjawiska
4. Formy rozproszenia zabudowy
5. Uwarunkowania procesu suburbanizacji w Polsce
6. Przyczyny rozpraszania zabudowy
7. Rozpraszanie zabudowy a planowanie przestrzenne
8. Przestrzenne, społeczne i ekonomiczne skutki rozpraszania zabudowy
9. Kierunki przeciwdziałania negatywnym skutkom
10. Środki racjonalizacji tego procesu ze szczególnym uwzględnieniem planowania
11. Podsumowanie

URBAN SPRAWL „PO POLSKU”

Nie budujmy w polu! Gmina planuje kolejne osiedla na obrzeżach

Mateusz Kokoszkiwicz, 20 stycznia 2015 | 01:00



Zamiast budować tam, gdzie jest już komunikacja czy kanalizacja, miasto planuje osiedla w szczyrim polu (MACIEJ SWIERCZYNSKI)

Magistrat przeznaczają pod nową zabudowę kolejne pola na skraju miasta, w sytuacji gdy mamy wiele niezabudowanych terenów bliżej centrum. Gdy wszyscy mówią o rozlewaniu się miast, Wrocław sam skazuje się na problemy komunikacyjne i dodatkowe koszty

Mieszkają na pierwszym piętrze, nie mogą się umyć. Kłopoty z wodą na Białołęce

Michał Wojtczuk, 4 lutego 2015 | 01:00



Nowe bloki na Zielonej Białołęce, w głębi Trasa Toruńska, z prawej - korytarz zarezerwowany pod Trasę Olszyny Grochowskiej (Fot. Dariusz Borowicz / Agencja Gazeta)

Koniec z budową nowych osiedli na Zielonej Białołęce, dopóki nie powstaną dodatkowe wodociągi. - Deweloperzy postawili tu za dużo domów. Ostrzegliśmy, że infrastruktura tego nie wytrzyma - mówią w MPWiK.

Źródło: http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,54420,17355100,Mieszkaja_na_pierwszym_pietrze__nie_moga_sie_umyc_.html

Olsztyn się rozplywa. Jak zatrzymać ludzi w mieście?

Tomasz Kurs, 12 maja 2016 | 22:00



Nowe osiedle przy ul. Bartąskiej już na terenie gm. Sławiguda, w tle Olsztyn (ROBERT ROBASZEWSKI)

Według badań Olsztyn jest jednym z najlepszych miast do mieszkania w Polsce, a mimo to tysiące olsztynian chętnie wyprowadzają się do okolicznych miejscowości. Czy ten exodus można zatrzymać?

Źródło: <http://olsztyn.wyborcza.pl/olsztyn/1,150375,20065001,olsztyn-sie-rozplywa-jak-zatrzymac-ludzi-w-miescie.html>

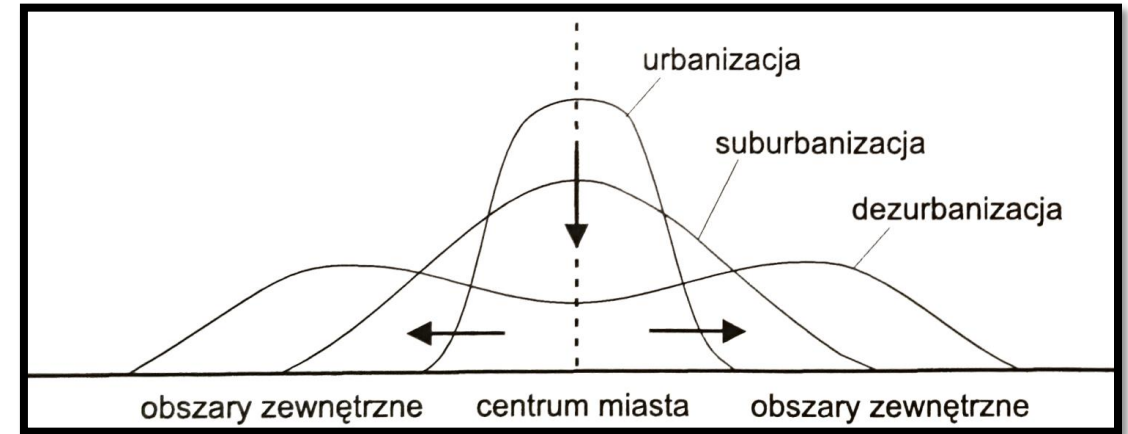
Źródło: http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,17280692,Nie_budujmy_w_polu__Gmina_planuje_kolejne_osiedla.html

**URBAN SPRAWL „PO POLSKU” - EFEKT:
ROZPROSZENIE ZABUDOWY, BLOKI POŚRÓD PÓL UPRAWNYCH, OSIEDLA GRODZONE,
BRAK INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ I SPOŁECZNEJ**



SUBURBANIZACJA

- jedna z **form przestrzennego rozwoju miast** w tzw. modelu cyklu życiowego miasta,
- **proces** charakteryzujący się **przenoszeniem miejskich wzorców** w sposobie zagospodarowania działek oraz stylu życia mieszkańców,
- proces związany także z **dynamicznym przekształcaniem struktur osadniczych na terenach wiejskich**, pozostających w zasięgu silnego oddziaływania ekonomicznego miast,
- powszechnym **przejawem suburbanizacji** jest efekt rozlewania się miast, wyrażający się m.in. **rozproszeniem zabudowy**.



*Faza suburbanizacji w cyklu rozwoju miasta
wg L.H. Klaassena i H.J.P. Paelincka 1976*

Źródło: Słodczyk J., 2001, Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia, s. 39



Fot. K. Nowak

Podstawowe znaczenia suburbanizacji:

1. Proces urbanizacji strefy podmiejskiej

- rozszerzanie się atrybutów miasta na tereny z nim sąsiadujące, ale także na obszary pozostające w jego granicach, dotychczas pozbawione presji inwestycyjnej,

2. Proces decentralizacji w regionie miejskim

- przemieszczanie się ludności i podmiotów gospodarczych do strefy podmiejskiej,

3. Szczególny proces rozwoju aglomeracji

- szybszy wzrost ludności i miejsc pracy w strefie podmiejskiej niż w mieście centralnym, które z czasem może nawet dotknąć względny ubytek.

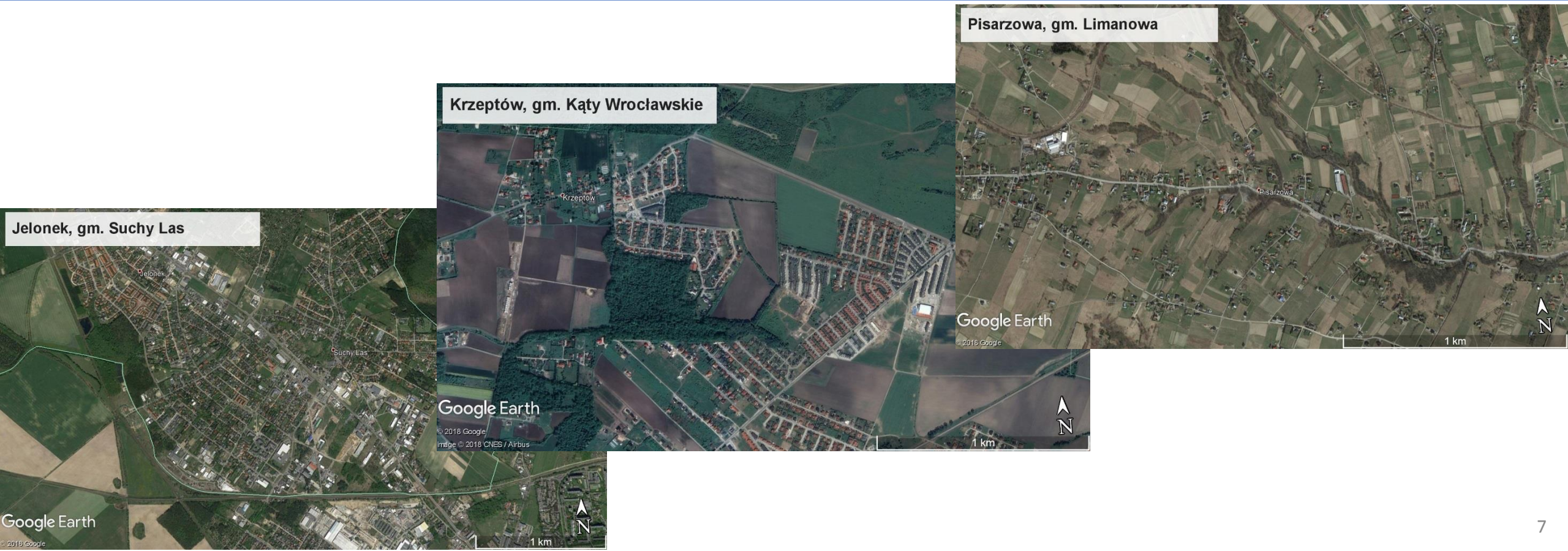


Suburbanizacja była i jest zjawiskiem nieuchronnym.

W zależności od siły oddziaływania miasta zjawisko przybiera jednak różne formy i skalę.

W Polsce dominującą formą suburbanizacji jest rozproszenie.

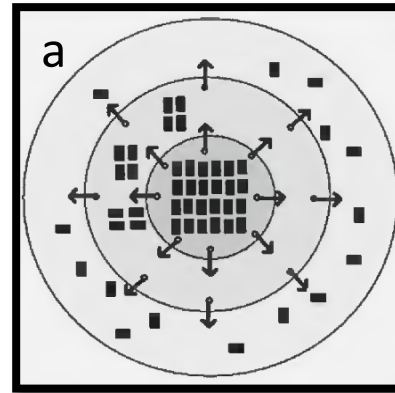
Z tego też powodu negatywne skutki suburbanizacji wyraźnie dominują nad ewentualnymi korzyściami.



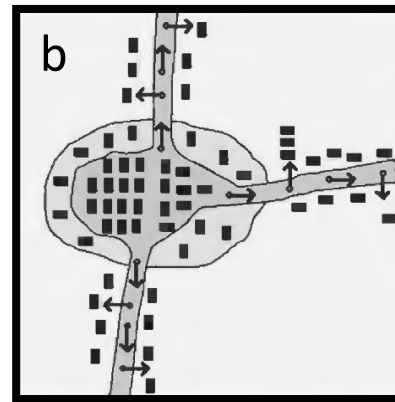
Formy (modele)

rozproszenia zabudowy:

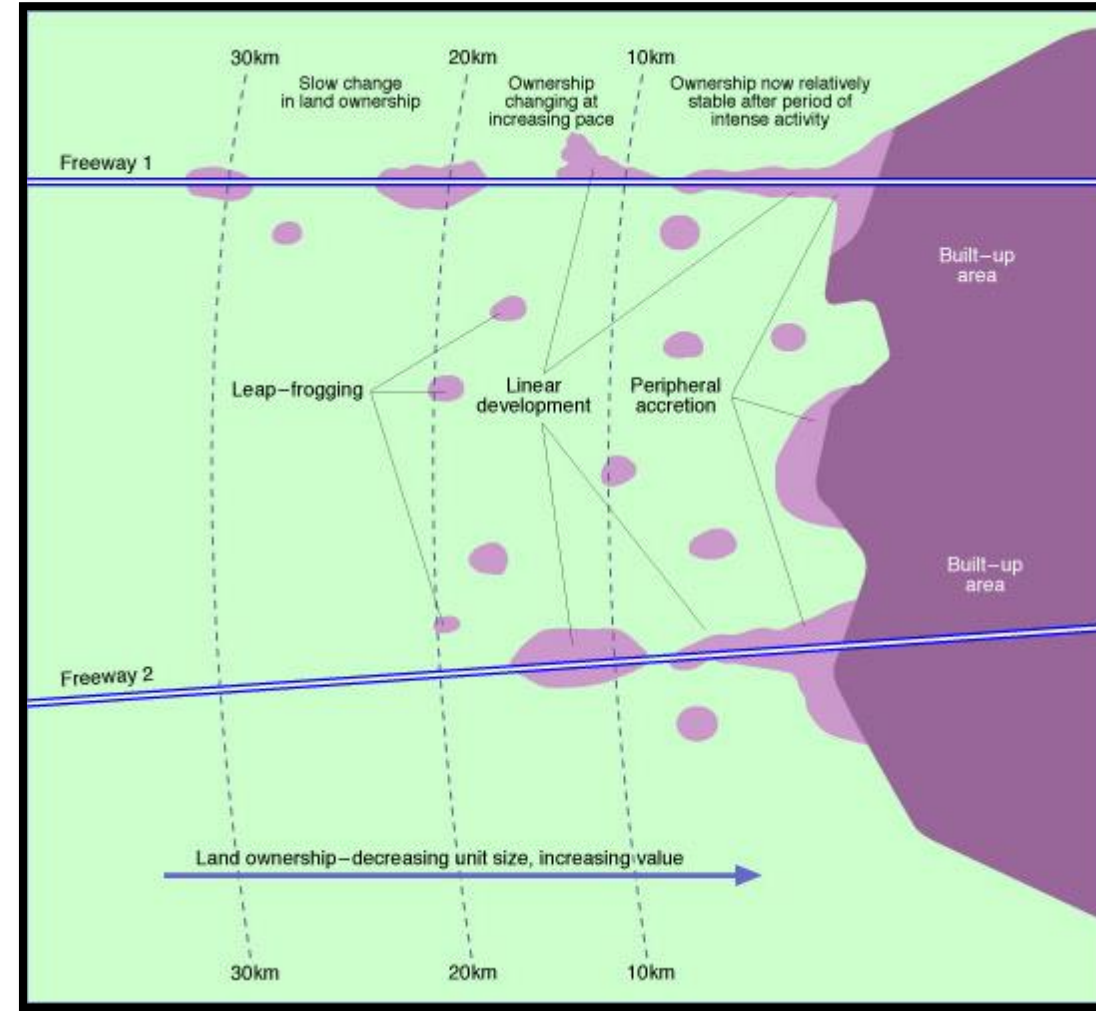
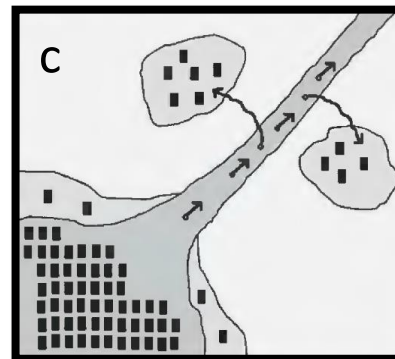
a) **Rozproszenie koncentryczne**
(ang. peripheral accretion)



b) **Rozproszenie liniowe**
(ang. linear development)



c) **Rozproszenie „tzw. żabi skok”**
(ang. leap-frogging)



Źródło: Wolny A., Dawidowicz A., Żróbek R., *Identification of the spatial causes of urban sprawl with the use of land information systems and GIS tools*, 2017, s. 113

Model rozproszenia koncentrycznego:

- przyrost zabudowy wokół dzielnic peryferyjnych miasta na terenach wiejskich,
- im dalej od rdzenia miasta tym mniejsza intensywność zabudowy,
- rozwój nowej zabudowy związany ze stopniowym rozwojem sieci infrastruktury technicznej.

2004



2016



Model rozproszenia liniowego:

- przyrost zabudowy wzdłuż dróg,
- rozwój zabudowy uwarunkowany przebiegiem istniejących sieci infrastruktury technicznej

2004



2016



Model rozproszenia tzw. „żabiego skoku”:

- brak ciągłości zabudowy,
- rozmyte granice terenów zurbanizowanych,
- izolowane skupiska zabudowy wśród terenów o charakterze rolniczym (efekt grodzenia przestrzeni),
- obsługa komunikacyjna odbywa się poprzez drogi dojazdowe lub wewnętrzne (zazwyczaj zachodzi konieczność ustanowienia służebności drogowej).

2002

dzielnica Białołęka -
suburbanizacja obszarów
peryferyjnych Warszawy



2016

dzielnica Białołęka -
suburbanizacja obszarów
peryferyjnych Warszawy



Zarys rozwoju procesów suburbanizacji w Polsce

- forma urbanizacji dynamicznie rozwijająca się od połowy XIX w.,
- początkowo związana z powstawaniem osiedli i luźnej zabudowy, wywołanych licznymi ograniczeniami dla inwestowania wewnątrz XVIII-wiecznych fortyfikacji,
- rozwój kolei sprzyjający powstawaniu osiedli podmiejskich (np. Podkowa Leśna, Zgierz),
- rozwój motoryzacji,
- urbanizacja w okresie PRL,
- transformacja ustrojowa i wprowadzenie mechanizmów gospodarki rynkowej na początku lat 90. XX w.,
- XXI wiek – zjawisko żywiołowego rozlewania się miast.



Główne przyczyny

rozpraszania zabudowy w Polsce:

1) wadliwa polityka przestrzenna gmin

2) rozdrobnienie działek i gospodarstw

rolnych:

9,6 ha – średnia wielkość gospodarstwa rolnego w Polsce,

przy czym w ujęciu regionalnym:

3,98 ha – woj. małopolskie

4,71 ha – woj. podkarpackie

5,57 ha – woj. świętokrzyskie

Małopolska, okolice Krakowa



Pozostałe istotne przyczyny rozpraszania zabudowy to:

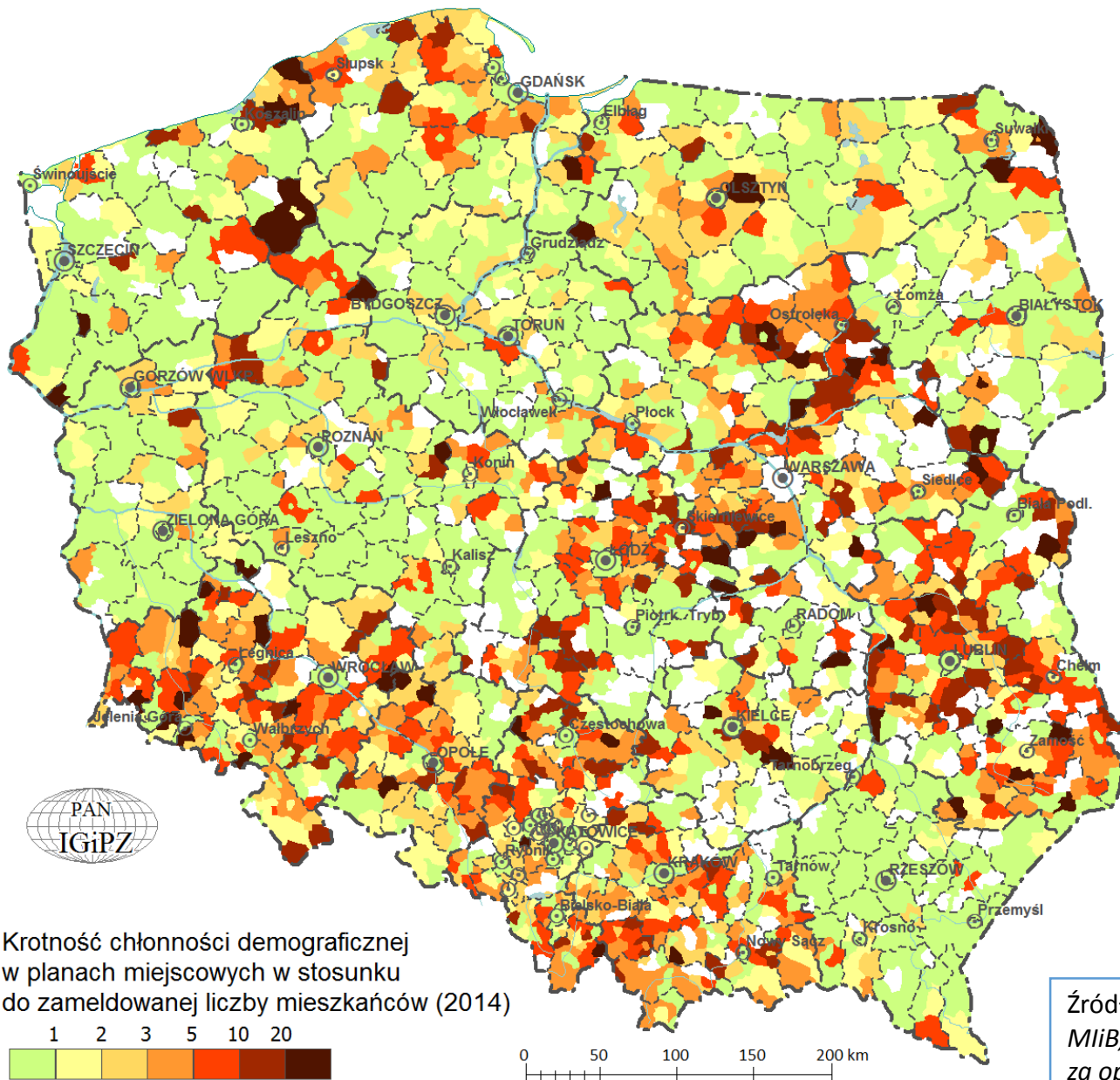
- brak skoordynowanej i skutecznej polityki państwa w zakresie rozwiązywania problemu suburbanizacji,
- liberalne podejście władz lokalnych do problematyki planowania przestrzennego,
- upatrywanie przez niektóre gminy wiejskie, sąsiadujące z miastem, możliwości zwiększenia dochodów budżetowych,
- zwiększona mobilność transportowa,
- wzrost zamożności społeczeństwa
- chęć poprawy warunków zamieszkania bez rezygnacji z pracy,
- wzrost patologii społecznych w dzielnicach centralnych,
- wysokie ceny działek budowlanych,
- rosnące koszty utrzymania mieszkań/lokali usługowych w centrum,
- niekorzystne warunki aerasanitarne,
- pomniejszanie terenów zieleni i związane z tym dogęszczanie istniejącej zabudowy.

Skala suburbanizacji w Polsce nie osiągnęła jeszcze poziomu obserwowanego dziś w krajach Europy Zachodniej natomiast jej forma przyjmuje znamiona coraz większego chaosu.

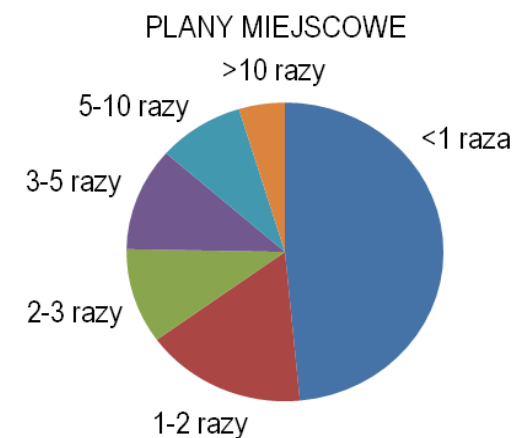
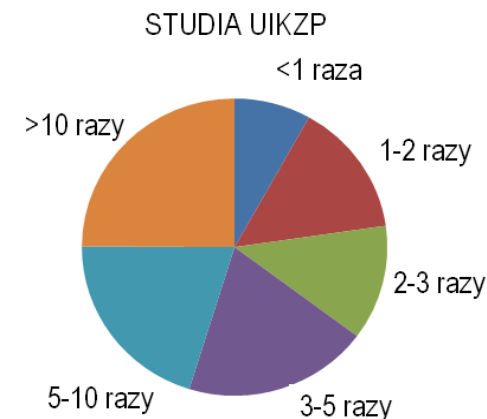
Głównym powodem zaistniałej sytuacji jest poważny kryzys w planowaniu przestrzennym i właściwie zanik racjonalnej gospodarki terenami.

Wśród najistotniejszych przyczyn kryzysu należy wskazać:

- **srowadzenie planowania przestrzennego po 1990 r. do roli instrumentu spekulacji gruntami,**
- niekorzystne zmiany ustawowe skutkujące m.in. unieważnieniem planów miejscowych,
- likwidacja izb urbanistów,
- **niewielkie pokrycie powierzchni kraju planami miejscowymi,**
- wybór obszarów, dla których sporządzano plan miejscowy,
- **sposób i skala wyznaczania w dokumentach planistycznych terenów pod zabudowę.**

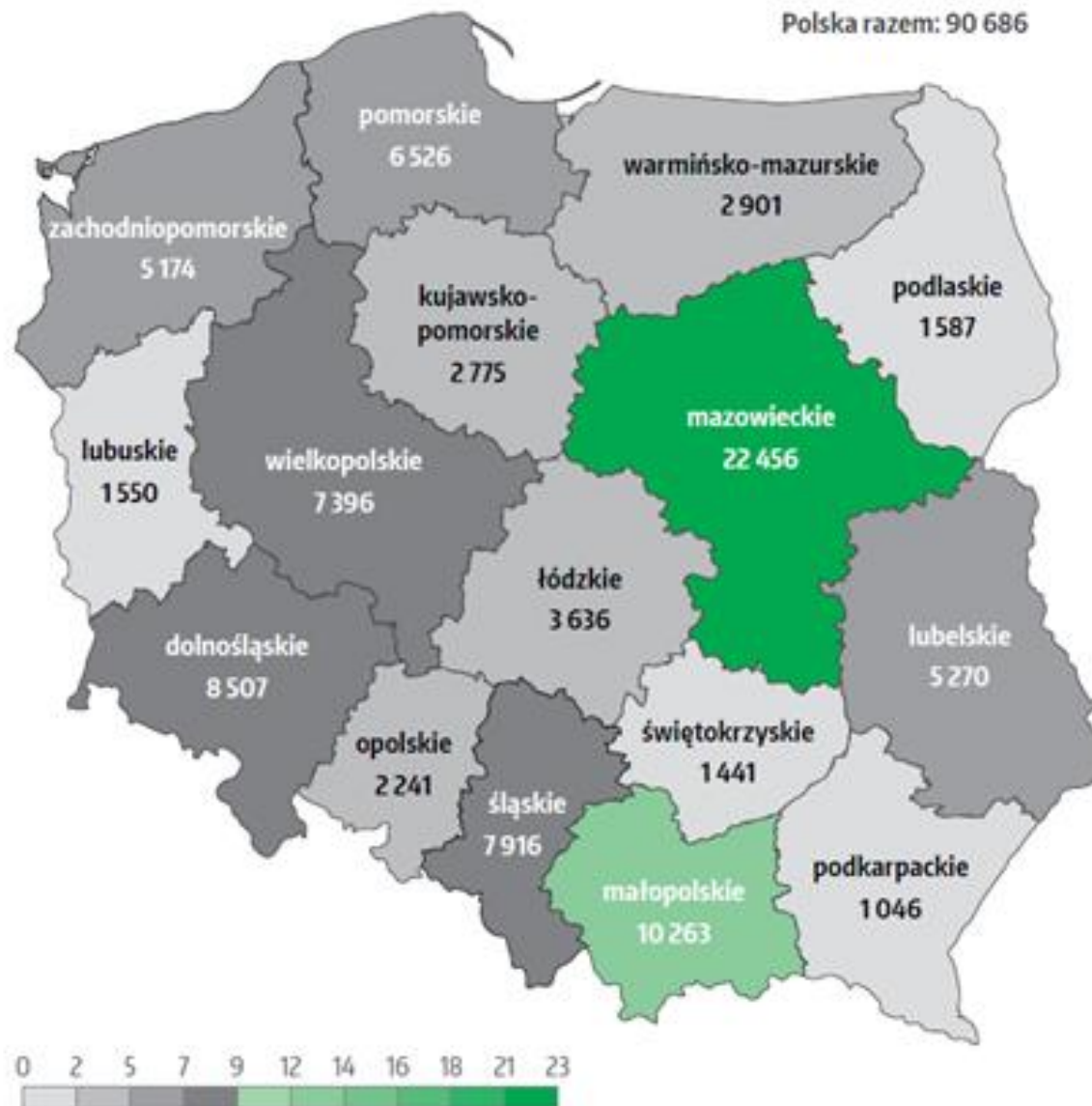


Chłonność w dokumentach planistycznych przekraczająca aktualne zaludnienie



Źródło:

MliB, Konferencja konsultacyjna – prezentacja Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, 2016, za opracowanie PAN IGiPZ pt. „Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku”, Przemysław Śleszyński i in. Opracowanie wykonane na zlecenie MliB, 2016.



Koszty zobowiązań finansowych gmin, w układzie województw, z tytułu uchwalania planów miejscowych –

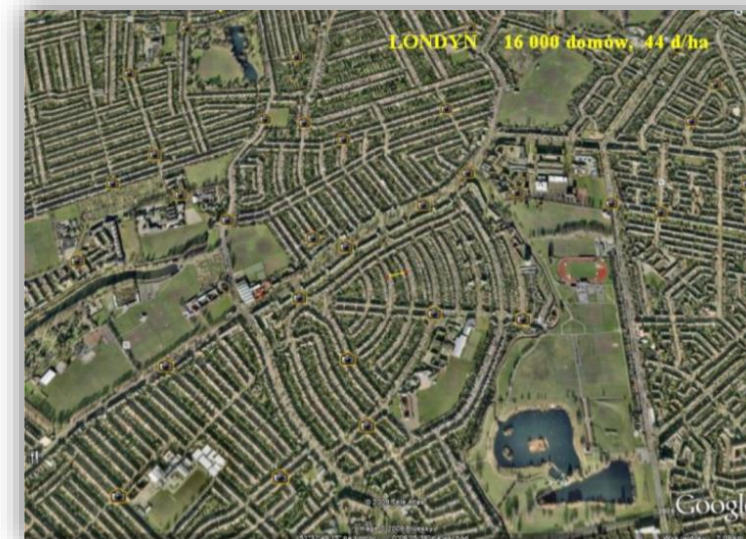
szacunek odszkodowań za przejmowane grunty pod drogi gminne w mln zł

Koszt wyposażenia nowej zabudowy w sieci infrastruktury technicznej

- **16-krotnie większy koszt uzbrojenia terenu w pełni zabudowanego w Bobrowcu niż w Londynie** (dane za J. Koziński)
- **dwukrotnie wyższe koszty powodowane wyłącznie planowania**

Koszt budowy pełnej infrastruktury technicznej
(dane za A. Olbrysz):

- dla zabudowy chaotycznej (Kępa Zawadowska - 174 ha)
- **ok. 120 tys. zł/dom**
- dla modelowego osiedla o zwartej zabudowie (176,29 ha)
- **ok. 61 tys. zł/dom**



16 x



W aspekcie przestrzennym zjawisko rozproszenia zabudowy przejawia się najczęściej w formie:

- pogłębiającego się chaosu przestrzennego związanego z rozproszeniem zabudowy oraz zaburzeniem układu kompozycyjno-funkcjonalnego pierwotnych struktur osadniczych,
- utraconych walorów estetyczno-krajobrazowych,
- nowoczesnej zabudowy, powstającej w oderwaniu od tradycyjnej wiejskiej zabudowy,
- braku przestrzeni publicznych,
- koegzystencji terenów mieszkaniowych z terenami rolniczymi,
- przeznaczenia pod budownictwo mieszkaniowe wąskich oraz sięgających w głąb pól uprawnych działek.

W aspekcie ekonomicznym zjawisko rozproszenia zabudowy skutkuje:

- przeznaczaniem zbyt dużych terenów pod inwestycje (głównie mieszkaniowe),
- rosnącymi kosztami budowy i utrzymania podstawowych sieci i elementów infrastruktury technicznej,
- wydłużeniem czasu dojazdu do pracy,
- utratą wpływu do budżetu gminy środków pochodzących m.in. z opłat planistycznych,
- zawyżaniem cen gruntów w wyniku prowadzonych działań spekulacyjnych,
- poniesieniem kosztów związanych z utraconymi korzyściami gminy,
- poniesieniem kosztów powstałych w wyniku zniszczeń w zabudowie spowodowanych zdarzeniami ekstremalnymi.

W aspekcie społecznym zjawisko rozproszenia zabudowy przyczynia się do:

- segregacji ludności (np. ze względu na wiek, status materialny),
- powstania osiedli zamkniętych w sąsiedztwie zabudowy zagrodowej,
- osłabienia, bądź nawet zaniku więzi społecznych,
- wykluczenia społecznego,
- pogorszenia dostępności do dóbr kultur, obiektów sportowych, terenów rekreacyjnych.

Główne kierunki działań:

- **scalanie, komasacja i wymiana gruntów,**
- kształtowanie dobrze funkcjonujących pod względem ekonomicznym i eksploatacyjnym struktur osadniczych,
- przebudowa systemu planowania i jego formuły,
- **wdrażanie zasad zintegrowanego planowania,**
- racjonalizacja uczestnictwa społeczeństwa w formułowaniu prawa miejscowego, polegająca m.in. na negocjowaniu rozwiązań z przedstawicielami grup społecznych, lecz:
negocjacje powinny być prowadzone od samego początku procesu, począwszy od formułowania celów sporządzania planu aż do jego finalnego projektu,
- edukacja społeczeństwa w zakresie podstawowych mechanizmów gospodarki przestrzennej, prowadzona w różnych formach i na różnych poziomach, począwszy od szkoły średniej.

- Podstawowymi instrumentami umożliwiającymi wyraźne ograniczenie rozpraszania zabudowy mogą być przede wszystkim **plany miejscowe oraz aktywna gospodarka terenami**, którą powinny prowadzić władze gmin.
- W ustawach, jak i przepisach gminnych dotyczących gospodarki przestrzennej należy formułować cele podejmowanych regulacji.
- **W preambule do ustawy dotyczącej planowania przestrzennego należy wyjaśnić po co potrzebny jest monopol planistyczny gminy i jakie główne instrumenty zamierza się stosować.**
- Jedną z ważniejszych cech zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem jest wiązanie celów z instrumentami.
- Do procedury planistycznej na poziomie lokalnym należy wprowadzić sporządzanie **map cenności gruntów**.
- Koordynacja działań wszystkich uczestników procesu planistycznego w celu jednolitej interpretacji przepisów prawa i ustaleń planów miejscowych.

Warunkiem racjonalizacji procesu suburbanizacji, w tym zjawiska rozproszenia zabudowy jest realizacja następujących zadań:

1. Zawężenie pola gry inwestycyjnej, wyznaczonego w dokumentach SUIKZP.
2. Ograniczenie pola sporządzania planów miejscowych do terenów istniejącego zainwestowania oraz terenów objętych I etapem realizacji polityki przestrzennej.
3. Przywrócenie obowiązujących do niedawna zasad wydawania decyzji PnB.
4. Wprowadzenie dodatkowej jednorazowej opłaty za inwestowanie na tzw. „*greenfields*”.
5. Zobligowanie gmin do formułowania w Studium polityki gospodarowania gruntami.
6. Wyznaczenie i ustalenie w planach zagospodarowania przestrzennego województwa łatwo dostępnych wsi oraz skupisk zabudowy jako ośrodków krystalizacji nowego osadnictwa.
7. Organizowanie scaleń i komasacji gruntów.

- Rozpraszanie zabudowy jest czytelnym sygnałem, że nie występują, bądź nie działają prawidłowo instrumenty odpowiedzialne za kształtowanie ładu przestrzennego w gminach.
- Głównymi czynnikami sprzyjającymi powstawaniu zjawiska rozpraszania zabudowy są m.in. ułomna suburbanizacja w strefach podmiejskich oraz rozdrobnienie działek i gospodarstw rolnych.
- Suburbanizacja była i jest zjawiskiem nieuchronnym. Problemy stwarza skala tego zjawiska i jego niektóre formy. Głównie chodzi tu o rozpraszanie zabudowy.
- W Polsce wiele mówiono i pisano o suburbanizacji oraz rozpraszaniu zabudowy, natomiast nie stworzono skutecznego instrumentarium, które pozwoliłoby na ucywilizowanie suburbanizacji oraz zminimalizowanie rozpraszania zabudowy na terenach rolniczych.
- Istnieje potrzeba podjęcia szeregu istotnych działań, dla których oprzyrządowanie prawne powinno znaleźć się w przygotowanym Kodeksie Urbanistyczno-Budowlanym i proponowanych w nim zmianach do wielu ustaw.

1. Gałka J., Warych-Juras A., 2011, Regionalne uwarunkowania suburbanizacji w Polsce, [w:] Procesy suburbanizacji w wybranych miastach Polski, J. Słodczyk (red.), Studia Miejskie, t. 3, Opole, s. 147-158.
2. Heffner K., 2016, Proces suburbanizacji a polityka miejska w Polsce, [w:] Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza, red. T. Marszał, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 75–110.
3. Jeżak J., 2011, Ekonomiczne aspekty rozpraszania zabudowy w regionach miejskich na przykładzie aglomeracji Krakowa, Praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 50-137.
4. Korzeniak G. (red.), 2011, Zintegrowane planowanie rozwoju miast, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
5. Kowalewski A., Mordasiewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, [w:] Opinie i ekspertyzy na konferencję o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce. Sejm – Sala Kolumnowa: Kongres Budownictwa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
6. Lisowski A., Grochowski M., 2009, Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje, [w:] Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033, Warszawa.
7. MliB, Konferencja konsultacyjna – prezentacja Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, 2016.
8. Słodczyk J., 2001, Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia, Studia i Monografie, 298, Uniwersytet Opolski, Opole.
9. Słodczyk J. (red.), 2011, Procesy suburbanizacji w wybranych miastach Polski, [w:] Studia Miejskie, t. 3, Opole.
10. Śleszyński i in., 2014, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku, opracowanie na zlecenie DPP MliB, PAN IGiPZ, Warszawa.
11. Urban sprawl in Europe. The ignored challenge, 2006, Raport Europejskiej Agencji Środowiska, z. 10, Luxemburg, s. 17-20
[dostęp: https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10]
12. Urban sprawl in Europe. Joint EEA-FOEN report, 2016, Raport Europejskiej Agencji Środowiska, z. 11, Luxemburg
[dostęp: <https://www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe>].
13. Wolny A., Dawidowicz A., Żróbek R., 2017, Identification of the spatial causes of urban sprawl with the use of land information systems and GIS tools, In: Rogatka, K. and Szymańska, D. editors, Bulletin of Geography. Socio-economic Series, No. 35, Toruń: Nicolaus Copernicus University, 2017, pp. 111–122.