

**Piotr Szczepański, Adam Zydróż,
Magdalena Antkowiak, Tomasz
Kuźniar**

**Kształtowanie funkcji
mieszkaniowych w politykach
przestrzennych wybranych gmin w
Polsce w kontekście lokalnych
uwarunkowań
społeczno-ekonomicznych**

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 46/1, 381-392

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-30

Piotr Szczepański*

Adam Zydróż**

Magdalena Antkowiak***

Tomasz Kuźniar****

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

KSZTAŁTOWANIE FUNKCJI MIESZKANIOWYCH W POLITYKACH PRZESTRZENNYCH WYBRANYCH GMIN W POLSCE W KONTEKŚCIE LOKALNYCH UWARUNKOWAŃ SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH

Streszczenie

W obecnych uwarunkowaniach prawnych gminy, jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego kraju, mają największe władztwo planistyczne. Władze samorządów lokalnych prowadzą na własnym obszarze szereg polityk, z których jedną z najważniejszych jest polityka przestrzenna, wyrażona w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Polska posiada hierarchiczny system planowania, zatem polityka przestrzenna gminy powinna być spójna z prerogatywami zawartymi w dokumentach wyższego rzędu oraz z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju. W artykule podjęto próbę oceny powiązania, wyznaczanych w politykach przestrzennych kierunków rozwoju funkcji mieszkaniowych z procesami demograficznymi i uwarunkowaniami ekonomicznymi.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, samorząd lokalny, zrównoważony rozwój

* E-mail: szczepan@up.poznan.pl

** E-mail: adzyd@up.poznan.pl

*** E-mail: mantkow@up.poznan.pl

**** E-mail: tomasz.kuzniar@op.pl

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 3 *Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych samorządu lokalnego. Podstawowym dokumentem, określającym kierunki jej realizacji oraz lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium). Choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, które są narzędziem realizacji polityki przestrzennej wyrażonej przez studium. Fakt ten ma zasadnicze znaczenie, ponieważ przesądzenia planistyczne podjęte na etapie studium, w chwili uprawomocnienia się planu miejscowego stają się obowiązujące.

Polityka przestrzenna wyrażona w studium powinna być realizowana zgodnie z naczelną zasadą zrównoważonego rozwoju i prowadzić do budowania ładu przestrzennego. Za Zbierską (2015) można przyjąć, że ład przestrzenny to docelowy stan zagospodarowania, w którym rozmieszczenie obiektów i usług w przestrzeni powinno odpowiadać istniejącemu układowi sieci osadniczej, uwarunkowaniom społecznym i przyrodniczym oraz służyć zaspokajaniu różnorodnych potrzeb społecznych. Do głównych czynników zachowania ładu przestrzennego można zaliczyć odpowiednie i bezkonfliktowe rozmieszczenie przestrzenne funkcji planistycznych oraz efekt synergii ich współdziałania.

W ostatnich dziesięcioleciach najważniejszym kierunkiem rozwoju przestrzennego stała się koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego. (...) Kategoria ta oznacza działanie, które zakłada harmonizację rozwoju ekonomicznego i społecznego kraju z uwzględnieniem postulatu ochrony środowiska (Przybyła, 2014). Nadpodaż terenów mieszkaniowych w dokumentach planistycznych wydaje się być bezpieczna.

Dzięki danym statystycznym z ankiety nt. planowania przestrzennego możliwe jest wykonywanie szacunków dla całego kraju. (...) Na podstawie powyższych danych prezentowano publicznie kilka szacunków, wykonanych według różnej metodologii. Obliczano m.in., że na podstawie zapisów dokumentów w kraju jest możliwe zasiedlenie nawet 600–700 mln osób. Wydaje się, że tego typu szacunki są znacznie zawyżone, niemniej nawet wartości o rząd wielkości (dziesięciokrotnie)

niższe napawają poważną obawą. Bardziej realne wydają się obliczenia, przedstawione w Raplocie o ekonomicznych kosztach i społecznych stratach niekontrolowanej urbanizacji, w którym oszacowano chłoność demograficzną na około 60 mln osób (plany miejscowe) lub 180–220 mln osób (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) (Śleszyński, 2015).

W artykule analizie poddano wybrane aspekty polityk przestrzennych prowadzonych przez trzy gminy: Wrześnię (woj. wielkopolskie), Sędziejowice (woj. łódzkie) i Bytom Odrzański (woj. lubuskie). Szczególną uwagę poświęcono ilościowej analizie wyznaczania nowych terenów pod funkcje związane z mieszkalnictwem. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy w badanych gminach obserwowany jest przyrost funkcji mieszkaniowych, jeśli tak – to w jaki sposób powiązany jest on z uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi. Ważnym zagadnieniem pozostaje również to, jakie konsekwencje mogą w tym kontekście nieść obecne zmiany w otoczeniu prawnym z zakresu planowania przestrzennego.

Planowanie i lokalizowanie nowej zabudowy w istniejących jednostkach osadniczych oraz ograniczanie nowych terenów inwestycyjnych na pozostałych obszarach gminy stanowi kluczowy element planowania i zagospodarowania przestrzennego, a jednocześnie jest jednym z nowych kryteriów oceny uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz jej walorów ekonomicznych. Prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej wynikać musi z określenia faktycznego zapotrzebowania na nową zabudowę, oceny lokalizacji nowych terenów w strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy, dostępności infrastrukturalnej i możliwości jej realizacji.

Wejście w życie *Ustawy z 9 października 2015 roku o rewitalizacji* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777), obok określenia regulacji dla obszarów wymagających działań naprawczych, wprowadziło, szereg zmian do obowiązującej *Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.). Najistotniejsze nowelizacje dotyczą zakresu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym w szczególności oceny potrzeb i możliwości rozwoju gminy w kontekście wyznaczenia przestrzeni inwestycyjnych.

2. Dane i metody badań

Dane wykorzystane w niniejszej pracy pozyskano ze statystyki publicznej (Główny Urząd Statystyczny) oraz z dokumentów planistycznych badanych gmin. Dane statystyczne dotyczyły liczby ludności w badanym okresie. Informacje uzyskane z dokumentów planistycznych gmin przedstawiały obecną i planowaną powierzchnię terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.

Zakres przestrzenny badań obejmował trzy gminy: Wrześnię – gminę wiejsko-miejską położoną w województwie wielkopolskim, gminę wiejską Sędziejowice, położoną w województwie łódzkim oraz Bytom Odrzański, gminę miejsko-wiejską zlokalizowaną w województwie lubuskim. Analizowane gminy różnią się znacznie nie tylko położeniem geograficznym, komunikacyjnym *etc.*, ale przede wszystkim obecnymi uwarunkowaniami i planowanym profilem funkcjonalnym rozwoju.

Dane przestrzenne pozyskano, korzystając z oprogramowania GIS¹. W celu obliczenia powierzchni poszczególnych wydzieleni planistycznych, dokonano wektoryzacji załączników graficznych obecnie obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uzyskane wartości, które odnosiły się zarówno do stanu obecnego (uwarunkowania), jak i planowanego (kierunki), zestawiono z danymi pozyskanymi z Głównego Urzędu Statystycznego.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 *Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), w studium określa się uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego oraz możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy. Można dzięki nim określić maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, co stanowi podstawę dokonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

¹ System Informacji Geograficznej

3. Wyniki badań

Pierwszą analizowaną gminą jest Września. Miasto i gminę pod koniec 2014 roku zamieszkiwało 45 820 osób, w tym 23 548 kobiet (tj. 51,39% ogółu ludności). W porównaniu do 2000 roku liczba ludności gminy wzrosła o 2681 osoby (tab. 1).

Tabela 1. Liczba ludności w mieście i gminie Września w wybranych latach

Liczba ludności	2000	2005	2010	2014
Ogółem	43 139	43 584	45 146	45 820
Kobiety	22 242	22 448	23 221	23 548
Mężczyźni	20 897	21 136	21 925	22 272

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, 2016.

W analizowanym okresie występuje liczebna przewaga kobiet nad mężczyznami, co znalazło odzwierciedlenie we wskaźniku feminizacji, określającym liczbę kobiet przypadającą na 100 mężczyzn. W roku 2005 wskaźnik ten wynosił 106. Odpowiednio dla kraju wskaźnik feminizacji wynosił 107, dla województwa – 106², a dla powiatu – 105. Na terenie gminy zaobserwować można niższą nadwyżkę kobiet nad mężczyznami (101), co wynika przede wszystkim z dominacji miasta (108), gdzie w większym stopniu skupione są miejsca pracy typowe dla kobiet (edukacja, ochrona zdrowia, handel).

Gminę Sędziejowice pod koniec 2014 roku zamieszkiwało 6 411 osób, w tym 3 253 kobiet (tj. 50,74% ogółu ludności). Analizując lata 2000–2014, obserwujemy systematyczny, niewielki spadek liczby ludności na terenie gminy (tab. 2).

Tabela 2. Liczba ludności w gminie Sędziejowice w wybranych latach

Liczba ludności	2000	2005	2010	2014
Ogółem	6669	6516	6418	6411
Kobiety	3359	3295	3269	3253
Mężczyźni	3310	3221	3149	3158

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, 2016.

² Na podstawie GUS

W analizowanym okresie udział kobiet i mężczyzn w ogólnej liczbie ludności na terenie gminy Sędziejowice ulegał niewielkim zmianom, co znalazło odzwierciedlenie we wskaźniku feminizacji. W roku 2000 wskaźnik ten wynosił 101. Odpowiednio wskaźnik, dla województwa 109, a dla powiatu 105. W kolejnych latach odnotowano wzrost wartości wskaźnika. Wyższy wskaźnik feminizacji nie jest typowy dla obszarów wiejskich, na których w większym stopniu skupione są miejsca pracy typowe dla mężczyzn (rolnictwo). W analizowanym przypadku może stanowić on efekt oddziaływania sąsiednich miast, szczególnie Łodzi, Łasku i Zduńskiej Woli.

Miasto i gminę Bytom Odrzański pod koniec 2014 roku zamieszkiwało 5 503 osób, w tym 2 753 kobiet (tj. 50,03% ogółu ludności). W porównaniu do roku 2000 liczba ludności gminy zwiększyła się o 99 osób.

Tabela 3. Liczba ludności w wybranych latach

Liczba ludności	2000	2005	2010	2014
Ogółem	5404	5450	5508	5503
Kobiety	2736	2775	2765	2753
Mężczyźni	2668	2675	2743	2750

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, 2016.

Tak jak we wcześniejszych przypadkach, również tu w analizowanym okresie występowała liczebna przewaga kobiet nad mężczyznami, co również znalazło odzwierciedlenie we wskaźniku feminizacji. W 2014 roku nastąpiło jednak niemalże całkowite zrównanie wartości wskaźnika, który wynosi obecnie 100.

Polityka przestrzenna każdej gminy powinna mieć charakter strategiczny i długookresowy. Za ustawodawcą można przyjąć, że przedmiotowy dokument może mieć perspektywę wyznaczoną na maksymalnie 30 lat. Prognoza demograficzna obejmuje przewidywanie kształtowania się w przyszłości zjawisk i procesów demograficznych, ich kierunków oraz tempa rozwoju, jak również przemian strukturalnych. Antycypowanie przyszłych kierunków zmian procesów demograficznych zawsze jest obciążone dużą niepewnością, wynikającą przede wszystkim z braku możliwości przewidywania zmiany dynamiki i kierunku rozwoju społeczno-gospodarczego.

Na potrzeby opracowania prognozy demograficznej dla analizowanych gmin wykorzystano informacje publikowane przez Główny Urząd Statystyczny, niestety

prognoza ta odnosi się jedynie do poziomu powiatów, zatem jedyną możliwością było przyjęcie danych charakteryzujących całe powiaty i na ich podstawie oszacowanie liczby ludności na obszarze przedmiotowych gmin.

Tabela 4. Liczba ludności w wybranych latach

Gmina	Liczba mieszkańców w 2014	Liczba mieszkańców w 2045	zmiana [%]
Września	45820	42577	-7
Sędziejowice	6411	5193	-19
Bytom Odrzański	5503	4753	-14

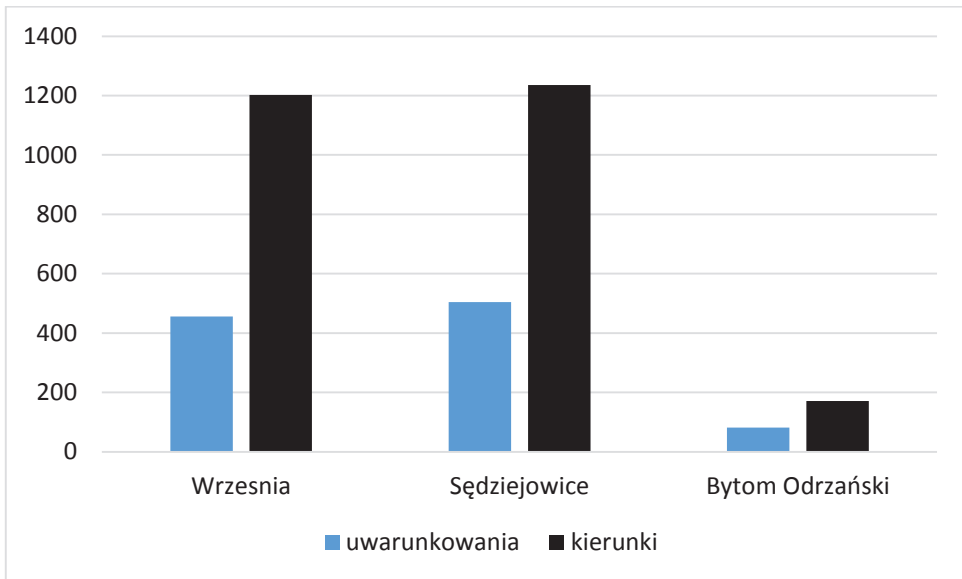
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS, 2015.

Szacowaną liczbę ludności przedstawiono w założonym horyzoncie czasowym obejmującym najbliższe 30 lat. W pierwszej kolejności określono zmianę liczby ludności w latach 2014–2045 w ujęciu procentowym (tab. 4). Następnie uzyskane wartości wskaźników odniesiono do aktualnej liczby ludności na obszarze każdej z gmin i w ten sposób określono zakładaną liczbę ludności w przyjętej perspektywie czasowej.

Jak wynika z przytoczonych danych, w każdej z analizowanych gmin liczba mieszkańców będzie się zmniejszać. Najwięcej procentowo osób ubędzie w gminie Sędziejowice w województwie łódzkim – blisko jedna piąta obecnej liczby mieszkańców.

Jednak, jak można zauważyć na rysunku 1, zarówno obecnie obserwowany, jak i szacowany znaczny spadek liczby ludności nie znajdują odzwierciedlenia w politykach przestrzennych badanych gmin. Porównując obecną powierzchnię zajęłą przez funkcje mieszkalne (uwarunkowania) z tą planowaną, można zaobserwować znaczny przyrost powierzchni funkcji mieszkaniowej.

Rysunek 1. Powierzchnia terenów mieszkaniowych [ha]

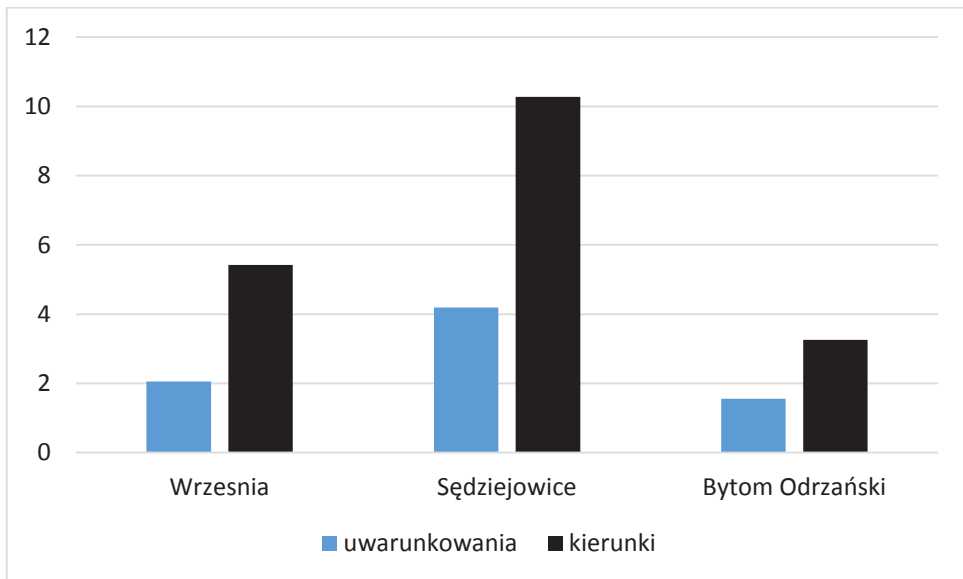


Źródło: opracowanie własne.

Powierzchnia terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wzrasta, odpowiednio dla gminy i miasta Września – blisko 265%, dla gminy Sędziejowice jest to 245% a dla Bytomia Odrzańskiego niecałe 210%. Powyższa sytuacja może wskazywać, że zmiany ludnościowe nie mają wpływu na kształt polityki przestrzennej związanej z mieszkalnictwem.

Planowany przyrost powierzchni mieszkaniowych zaobserwować można nie tylko w wartościach bezwzględnych, ale również w stosunku do powierzchni danej gminy (rys. 2). W każdej gminie procentowy przyrostu terenów jest zbliżony, jednak w stosunku do całej powierzchni gminy najwyższą wartość osiąga w gminie Sędziejowice, w której ponad 10% jest przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Jest to o tyle niepokojące, że jest to gmina wiejska i jak wynika z wcześniejszych analiz gmina o największym, prognozowanym spadku liczby mieszkańców.

Rysunek 2. Udział terenów mieszkaniowych w ogólnej powierzchni gminy [%]



Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że w powyższych rozważaniach nie uwzględniono zabudowy mieszkaniowej, która może być lokalizowana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te na mocy obowiązującego prawa nie muszą być zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zatem nowa zabudowa mieszkaniowa może powstawać na obszarach, które zgodnie ze studium powinny zostać wyłączone spod zainwestowania.

Uruchamianie przez gminę nowych terenów inwestycyjnych wiąże się z koniecznością rozbudowy infrastruktury technicznej – głównie sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej oraz doprowadzeniem do tych terenów dróg publicznych.

Tabela 5. Szacowane dochody z tytułu podatku od nieruchomości na terenie gminy

Gmina	Kategoria terenu przeznaczonego pod zabudowę	Powierzchnia gruntów [m ²]	Powierzchnia użytkowa [m ²] ³	Podatek od nieruchomości (grunt)	Podatek od nieruchomości (powierzchnia użytkowa)
Września	Zabudowa mieszkaniowa	12 023 338	3 607 001	1 322 267 zł	1 875 641 zł
Sędziejowice	Zabudowa mieszkaniowa	12 355 735	3 706 721	2 100 475 zł	1 853 361 zł
Bytom Odrzański	Zabudowa mieszkaniowa	1 708 170	512 451	461 206 zł	348 467 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS, 2015.

Dla właściwej oceny możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej oraz infrastruktury technicznej istotna jest przede wszystkim analiza dochodów i wydatków inwestycyjnych. Zagadnienia kosztów związanych z aktywizacją planowanych w studium terenów mieszkaniowych są bardzo skomplikowane, szczególnie w tak długim horyzoncie czasowym, nie sposób ich całościowo opisać w niniejszym artykule. Z przedstawionego zestawienia (tab. 5) potencjalnych, a w kontekście wcześniej wskazanych zmian demograficznych mało prawdopodobnych do osiągnięcia wpływów z tytułu podatków lokalnych można stwierdzić, że możliwe do osiągnięcia kwoty z pewnością nie zbilansują wydatków, które trzeba ponieść na niezbędną infrastrukturę.

Podsumowanie

Nowe przepisy rozszerzyły zakres uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego o niezbędne analizy ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i prognozy demograficzne oraz możliwości finansowe gminy istotne dla określania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, a także wskazały zasady wyznaczania nowych terenów pod nią przeznaczonych. Niestety ustawa nie wpro-

³ Maksymalną powierzchnię użytkową, w każdej z gmin oszacowano na podstawie linii trendu wyznaczonej dla ostatniego dziesięciolecia.

wadziła szczegółowych kryteriów oceny przedmiotowych analiz i ich wpływu na oszacowanie zapotrzebowania na nową zabudowę.

Na podstawie przeprowadzonych analiz możliwe jest sformułowanie kilku podstawowych wniosków:

- 1) Istotnym problemem pozostaje przede wszystkim uznanie dotychczasowych przesądzeń planistycznych wynikających z obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym również miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które stanowią podstawę wielu czynności administracyjnych i cywilno-prawnych.
- 2) W każdej z badanych gmin, mimo niewielkich zmian liczby ludności, zaobserwowano znaczny, ponad dwukrotny, przyrost terenów przeznaczonych pod zabudowę związaną z mieszkalnictwem.
- 3) Uwarunkowania demograficzne stanowią istotny argument, przemawiający za racjonalizacją polityki przestrzennej. Powierzchnia terenów przeznaczonych pod zainwestowanie, przede wszystkim pod zabudowę mieszkaniową, powinna wynikać głównie z aktualnej oraz prognozowanej liczby ludności.
- 4) Wycofanie się z terenów już przeznaczonych w studium pod inwestycje mieszkaniowe może narazić gminy na koszty związane z odszkodowaniami, uzyskanymi na gruncie prawa cywilnego z tytułu utraty wartości nieruchomości.

Literatura

- Przybyła, Z. (2014). *Rozwój zrównoważony jako koncepcja dynamiczna kształtowania przestrzeni gospodarczej*. W: J. Potocki, J. Ładysz (red.), *Gospodarka przestrzenna. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej*, *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Śleszyński, P., Komornicki T., Deręgowska, A., Zielińska B., (2015). *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r.* Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.
- Zbierska, A. (2015). *Analiza porównawcza wskaźników ładu przestrzennego na poziomie gminy*, W: B. Kryk, L. Kłós (red.), *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 40, (tom 2). Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.).

Ustawa z 9 października 2015 roku o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777).

SHAPING THE FUNCTION OF HOUSING POLICIES SPATIAL SELECTED MUNICIPALITIES IN POLAND IN THE CONTEXT OF LOCAL CONDITIONS SOCIO-ECONOMIC

Abstract

In the current legal conditions municipalities as basic units of territorial division of the country they have the greatest sway planning. Local governments conduct their own area a number of local policies, one of which the most important is the spatial policy, expressed in the theories of urban planning. Poland has a hierarchical planning system, therefore the spatial policy of the community should be consistent with the prerogatives contained in the documents of higher order and the constitutional principle of sustainable development. The article attempts to assess the association, appointed in the policies of spatial development directions feature housing with the processes of demographic and economic conditions.

Translated by Piotr Szczepański

Keywords: spatial planning, local government , sustainable development

Kod JEL: Q01