



## Michał Kudłacz

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej  
michal.kudlacz@uek.krakow.pl

# DYSFUNKCJE AMORFICZNEGO ROZROSTU OSADNICTWA W POLSCE

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest pokazanie i podkreślenie wybranych tendencji rozwojowych obszarów zurbanizowanych ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju przestrzennego. Istotnym elementem jest także uwypuklenie prawdopodobnych konsekwencji przestrzennego rozlewania się rozwoju miast dla potencjału społecznego, gospodarczego, środowiskowego oraz kulturowego tych układów w Polsce. Chociaż artykuł ma charakter teoretyczny, jest próbą odpowiedzi na pytania dotyczące przyczyn amorficznego rozrostu miast, jak również wpływu tego zjawiska na potencjał ośrodków zurbanizowanych. Artykuł dotyczy zjawiska, jakim jest rozlewanie lub przenoszenie się rozwoju ośrodków metropolitalnych z miasta-rdzenia do otoczenia ośrodka metropolitalnego. W niniejszym artykule zostanie podjęta próba zebrania i przeanalizowania wiedzy na temat tego zjawiska, które należy uznać za niedostatecznie zbadane w kontekście polskiej sieci osadniczej ze względu na niewielką ilość analiz w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** metropolia, metropolizacja, amorficzny rozrost miast, rozlewanie się rozwoju, dysfunkcje rozwoju miast, polityka rozwoju miast.

## Wprowadzenie

Jednym z istotniejszych współczesnych procesów przestrzennych, dotykających również sferę gospodarczą i społeczną, jest tzw. amorficzny rozrost miast. Amorficzny rozrost miast (*urban sprawl*) dotyczy niekontrolowanego przez władze ośrodka metropolitalnego odpływu potencjału z miasta-rdzenia do otoczenia, które w sensie administracyjnym do miasta nie należy. Jest to zjawisko negatywne z punktu widzenia władz metropolii, osłabiające potencjał jakościowy, w tym finansowy ośrodka. Liczne przykłady literaturowe, podobnie jak przeprowadzone badania pokazują, że dotyczy to przede wszystkim silnych potencjałem jakościowym obszarów zurbanizowanych. Siła sprawcza ośrodków metropolitalnych związana jest z mechanizmem swobodnej wymiany potencjału pomiędzy nimi. Mechanizm ten prowadzi do polaryzowania się globalnej przestrzeni i powstawania miejsc mniej i bardziej uprzywilejowanych względem możliwości rozwojowych. Można zauważyć następującą prawidłowość: współczesne ośrodki metropolitalne są definiowane przez pryzmat kryteriów jakościowych, a więc świadczących

o obecności funkcji wyższego rzędu, przyczyniających się do rozwoju. Ośrodki metropolitalne posiadają zdolność do samokreowania potencjału jakościowego. Wytwarzany potencjał z różnych obszarów w pierwszej kolejności zaspokaja potrzeby na lokalnym rynku, jednak rzadko jest konsumowany przez samą metropolię w całości. Powstaje tzw. nadwyżka potencjału, która jest przedmiotem wymiany z innymi, podobnymi sobie ośrodkami. Mechanizm ten promuje bezpośrednie połączenia metropolia-metropolia. Tworzące się tunele komunikacyjne powodują, że metropolie są „węzłami” przepływu dóbr, usług, informacji, kapitału i ludzi, co dynamizuje rozwój wielkich miast kosztem obszarów pozametropolitalnych. Jednakże nawet jeśli nie jest intencją władz miasta rozwijanie swojego otoczenia, następuje mimowolna i żywiołowa dyfuzja potencjału jakościowego i wzrost znaczenia obszarów metropolitalnych. W literaturze przedmiotu znajdziemy różne opinie dotyczące kwestii przyszłego znaczenia obszarów metropolitalnych. Istnieją dwa główne podejścia oparte na koncepcjach rozwoju terytorialnego. W jednym z nich obszar metropolitalny traci na znaczeniu przy jednoczesnym dynamicznym rozwoju ośrodków metropolitalnych, w myśl drugiej zaś z opinii obszary metropolitalne będą uspołniać relację z metropoliami.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż relacje pomiędzy ośrodkiem metropolitalnym a jego otoczeniem są mimowolne, naturalne i dynamiczne. Wynika to z faktu, iż ośrodki metropolitalne w mniejszym stopniu są zainteresowane współpracą ze swoim otoczeniem, gdyż otoczenie nie może zaoferować metropolii wartościowego przedmiotu wymiany, a intensywny proces wymiany dóbr, usług, kapitału finansowego, informacji czy ludzi zachodzi pomiędzy dwoma jednostkami podobnej, wysokiej rangi. W wielu przypadkach o stałym, naturalnym oddziaływaniu ośrodka metropolitalnego na otoczenie decyduje odległość od miasta-rdzienia lub, by być bardziej precyzyjnym, czas dojazdu do ośrodka metropolitalnego. Do tej pory oddziaływanie to było kojarzone z ożywianiem bezpośredniego otoczenia metropolitalnego (otoczenia funkcjonalnego), względnie z drenowaniem potencjału z obszarów peryferyjnych regionów. Oznacza to, że funkcjonalne zaplecze korzysta z zasobów miasta-rdzienia, ale ta relacja nie jest wzajemna. Prezydent miasta-metropolii, czy sobie tego życzy czy nie, musi pogodzić się z faktem, że potencjał rozwojowy miasta rozlewa się mimowolnie na otoczenie, powodując wzrost znaczenia obszaru metropolitalnego.

*Urban sprawl* to termin historyczny, już w starożytności oznaczający luźną lub nieregularną zabudowę o niskiej intensywności rozprzestrzeniającą się bez planu zagospodarowania przestrzennego w większej skali [Bruegmann, 2005, s. 18]. Początkowo rozproszona zabudowa otaczająca miasta (ale i zwarte układy wiejskie) związana była głównie z funkcjami uciążliwymi dla skupiska lub wymagającymi specjalnej lokalizacji (kuźnie, cegielnie, garbarnie, młyny, przystanie). Przykłady rozdziału zabudowy na zwarte miasto i rozproszone pod względem przestrzennym otoczenie mogliśmy zaobserwować już w starożytności. Przykładowo w greckim *polis* istniała miejska *asta* i wiejska *chora* [Ostrowski, 1996]. W starożytnym Rzymie zaś – obok wsi i folwarków – pojawiły się wille podmiejskie i wiejskie – *villa suburbana* i *villa rustica* [Böhm, 2006, s. 22].

Zjawisko *urban sprawl* po raz pierwszy zostało zaobserwowane w USA. Duże ośrodki metropolitalne wschodniego wybrzeża USA na zdjęciach satelitarnych wykonywanych nocą nie są punktami, a skupiskami punktów wokół jasnego jądra. W USA wiedza na temat zjawiska *urban sprawl* jest powszechna, znane są jego przyczyny i następstwa. *Urban sprawl* rozważany jest w literaturze amerykańskiej jako uboczny efekt

aktów prawnych dotyczących rozwoju miast, dostępności kredytów mieszkaniowych itp., ale także jako nieuchronny etap rozwoju urbanizacji. Spotykany jest pogląd o nieuchronności *urban sprawl* („*Inevitability Theory*” of *sprawl*). Zjawisko to postrzegane jest zatem jako naturalny proces wynikający z przemian społecznych (demokratyzacja, wzrastająca otwartość społeczeństwa, pluralizm kulturowy) i ekonomicznych (związanych m.in. ze wzrostem zamożności), a jednocześnie niepoddający się kształtowaniu przez decyzje administracyjne. Jak dostrzega jednak Lewyn, „*Inevitability Theory*” of *sprawl* jest trudna do potwierdzenia i utrzymania, ponieważ z porównania USA i krajów europejskich wynika, że odmienne polityki miejskie prowadzą do odmiennych skutków przestrzennych i społeczno-ekonomicznych. W krajach europejskich zjawisko *sprawlu* jest znacznie mniej powszechne, Europejczycy chodzą, używają roweru czy transportu publicznego w znacznie większym zakresie niż mieszkańcy Ameryki Północnej [Lewyn, 2009, s. 88-89].

Równoległe z krytycznymi analizami zjawiska *sprawlu* rodziły się koncepcje „nowej miejskości” – *new urbanism* – a raczej „odnajdowanej miejskości”, zagubionej w mieście modernistycznym. Ich początki sięgają prac Kriera z końca lat 70. Z tego ogólnego, postmodernistycznego kierunku na przełomie XX i XXI w. wyłoniła się idea *smart sprawl*, związana z *smart growth* – inteligentnym rozwojem. W tym przypadku oznacza to projektowanie strefy osadniczej w sposób zachowujący atrakcyjność mieszkania w „domu z ogrodem”, a zarazem eliminujący negatywne cechy rozproszenia terytorialnego. Wśród licznych projektów i realizacji wyróżniają się tu pionierskie prace A. Duany i E. Plater-Zyberk w USA (poczynając od 1991 r.).

Brak jest jednak podobnych pogłębionych analiz w Polsce, a należy pamiętać, że zarówno ranga, jak i funkcje metropolitalne oraz struktury miast różnią się na tyle od siebie pomiędzy kontynentami, że trudno traktować w pełni wiarygodnie amerykańskie przypadki w odniesieniu do Polski. Warto jednak przyrzeć się bliżej doświadczeniom amerykańskim w przedmiotowym problemie. Jednym z najważniejszych dokumentów obrazujących skalę zjawiska jest raport pt. *Cost of sprawl* [1974]. Jego podstawą jest tzw. *sprawl index* bazujący na pięciu mierzalnych wskaźnikach: gęstość zabudowy, różnorodność zabudowy, struktura przedsiębiorców, aktywizująca siła centrów w poszczególnych częściach miasta, dostępność komunikacyjna sieci drogowych. W raporcie analizuje się relację środków transportu do potencjału społeczno-gospodarczego i stwierdza się, że osoby żyjące w większych odległościach od wielkich miast mają tendencję do częstszej jazdy na większe odległości, posiadają więcej własnych samochodów i są narażone na większe ryzyko wypadków śmiertelnych. W regionach, w których pokonuje się miliony dodatkowych kilometrów w celu komunikowania się z miastem-rdzeniem, następuje wysoka, dodatkowa emisja zanieczyszczeń z pojazdów samochodowych. Ponadto badania wykazały, że w dziesięciu najbardziej rozległych obszarach metropolitalnych jest średnio 180 samochodów na każde 100 gospodarstw domowych, w obszarach słabiej rozwiniętych są 162 samochody na 100 gospodarstw domowych. Badania wskazują, że nie jest to po prostu kwestia większej lub mniejszej zamożności, nawet w odniesieniu do dochodów *per capita*. Gospodarstwa domowe funkcjonujące w otoczeniach funkcjonalnych są bardziej narażone na poniesienie kosztów dodatkowych pojazdów w bardziej rozległym obszarach. Dalej analizując raport można stwierdzić, iż obniża się chęć korzystania z alternatywnego do własnego samochodu środka transportu celem przedostania się do miasta-rdzenia. W USA coraz większa część społeczeństwa zamieszkująca obszar funk-

cyjonalny odkrywa szeroki wachlarz problemów, związany przede wszystkim z zanieczyszczeniem powietrza, problemami z dotarciem do centrum miasta (czas, koszty), większym niebezpieczeństwem w ruchu, jak również degradacją nierzadko malowniczych terenów. Jak pokazują badania nad *urban sprawl* w USA, problemem dla ośrodków metropolitalnych jest fakt, iż koło zamachowe gospodarki lokalnej kręci się wolniej. Osoby zamieszkujące obszary metropolitalne rzadziej korzystają z zasobów ośrodka związanych ze sferą usług, szczególnie tych podstawowych. Wytwarza się przestrzeń usługowa na peryferiach miast, mająca na celu obsługiwanie mieszkańców funkcjonalnego otoczenia. Możliwy jest również wzrost bezrobocia w miastach-rdzeniach ze względu na fakt, iż przenoszące się na peryferia przedsiębiorstwa chętniej zatrudnią osoby z obszarów peryferyjnych, mające bliżej do pracy i niższe wymagania finansowe. Problemem jest skala zjawiska, która może powodować zaburzenia w strukturze rynku pracy. To z kolei będzie mieć przełożenie na potencjał gospodarczy i społeczny miasta.

### 1. Istota zjawiska *urban sprawl*

*Urban sprawl* wynika z jednej strony z procesów żywiołowych, rynkowych, jak również z działań (procesów) sterowalnych, polegających przede wszystkim na tworzeniu warunków przez gminy położone na terenie obszaru metropolitalnego do przyciągania kapitału zewnętrznego. Co równie istotne, decyzje podejmowane przez podmioty (jednostki) dotyczące opuszczenia metropolii i funkcjonowania w obszarze metropolitalnym mogą być zarówno świadome, racjonalne, rynkowe, jak i nieświadome i nierynkowe. Zależy to od pobudek sprzyjających podjęciu decyzji o przenosinach do otoczenia metropolii. Pobudki i oczekiwania są z kolei powiązane z charakterystyką podmiotów i jednostek podejmujących decyzję o zmianie miejsca zamieszkania lub inwestowania. Najbardziej świadomi i racjonalni w tej materii są, co naturalne, przedsiębiorcy, których działalność polega w największym uproszczeniu na maksymalizacji korzyści finansowych i minimalizowaniu kosztów. Lokalizacja central lub filii międzynarodowych firm w infrastrukturze biurowej centralnej części ośrodka metropolitalnego jest kwestią biznesowej opłacalności i prestiżu. Tendencja ta, utrzymująca się od połowy XX w., zmienia nieco swoją siłę i kierunek: infrastruktura usługowo-biurowa metropolii dla jednych staje się zbyt droga, dla innych zbyt mała, stąd też pojawiła się tendencja do przenoszenia siedzib przedsiębiorstw do specjalnie wyznaczonych miejsc na peryferiach metropolii lub poza jej granice, jednak w bezpośrednim sąsiedztwie. Między innymi to spowodowało rozbitcie zwartości przestrzennej metropolii i wzrost znaczenia obszarów metropolitalnych.

Można zatem wysnuć konstatację, że racjonalne działania przedsiębiorców są polem do wykazania się zręcznością i kreatywnością władz lokalnych samorządów gmin położonych wokół miasta-rdzenia. Z perspektywy przedsiębiorcy w decyzji o przeniesieniu siedziby firmy do obszaru metropolitalnego ukryta jest troska o ograniczanie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa, ważne jednak, aby nie odbywało się to kosztem jakości wytwarzanych produktów lub świadczonych usług, jak również ograniczania działalności zarówno z punktu widzenia możliwości produkcyjnych, jak i dostępu do rynków zewnętrznych. Dlatego też gminy wiejskie konkurują między sobą, tworząc warunki do przyciągania kapitału zewnętrznego.

Osobnym elementem są uwarunkowania formalnoprawne. Można je traktować jako przyczynę lub jako skutek *urban sprawl*. Planowanie przestrzenne jest jednym z kluczowych elementów występowania zjawiska *urban sprawl* i jednocześnie jest to element styczny z aspektami formalnoprawnymi. W Polsce swoimi pracami planistycznymi administracja publiczna stworzyła nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, spodziewany czas sprzedaży zasobów (podaż – popyt) wyniesie dla terenów budowlanych przewidzianych w planach miejscowych – 911 lat, natomiast w studiach – 3278 lat; trzeba jednak wziąć pod uwagę, że podaż gruntów budowlanych jest w istocie jeszcze wyższa, obrotowi podlegają bowiem także inne grunty – w 2010 r. wydano 113 decyzji o warunkach zabudowy (przy czym całe budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne w Polsce w 2010 r. zamknęło się liczbą ok. 65 tys. nowych domów). Szacuje się, że zobowiązania gmin wynikające z uchwalonych planów miejscowych w związku z koniecznymi wykupami terenów pod drogi publiczne we wszystkich gminach kraju wynoszą ok. 130 mld zł.

Przedstawione dane świadczą o tym, że system planowania zagospodarowania przestrzennego nie ma na celu uporządkowanej w czasie i przestrzeni realizacji zabudowy stosownie do społecznych potrzeb [Zachariasz, 2013]. W nowych warunkach planistycznych, zakładających brak obligatoryjności planu miejscowego jako podstawy inwestycji publicznych, powstała luka prawna, polegająca na braku możliwości realizacji zamierzeń przestrzennych przez administrację publiczną na terenach, gdzie nie było obowiązujących planów miejscowych. Zatem niezbędne stało się wprowadzenie instrumentów prawnych pozwalających na realizację inwestycji publicznych oraz konieczność ochrony terenów i przestrzeni państwa tego wymagających, co nie musi przecież być związane z koniecznością stworzenia kompleksowych regulacji prawnych w zakresie rozwoju osadnictwa (zwłaszcza nowej zabudowy). System planowania przestrzennego, składając się z licznych i niewspółgrających ze sobą elementów, jest nieefektywny. Problemem są ogólne, niejednoznaczne przepisy prawa, sprzyjające działaniom deweloperów (np. stosowane na szeroką skalę warunki zabudowy zamiast miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Deweloper zarabia więcej, jeśli jest słaba kontrola publiczna i niejasne prawo i często decyduje się na tworzenie infrastruktury w sposób chaotyczny, nieefektywny z punktu widzenia planowania przestrzennego. Ponadto przykładowo stworzenie nowej infrastruktury mieszkaniowej w relatywnie tanim miejscu pozbawionym infrastruktury stwarza potrzebę ponoszenia dodatkowych kosztów, które są nieefektywne, dublując istniejącą już sieć. Drogi, szkoły, wyspecjalizowane ośrodki zdrowia czy też infrastruktura komunalna są elementami, które powinna zapewnić jednostka samorządu terytorialnego szczebla lokalnego.

W Polsce jedną z przyczyn rozwoju *urban sprawl* jest zatem chaos przestrzenny spowodowany brakiem kontroli i koordynacji planowania rozwoju. Wynika on przede wszystkim z braku dobrego prawa oraz pewnego rodzaju społecznej kultury, tradycji zarządzania przestrzenią w Polsce już od średniowiecza. Chaos urbanistyczny i funkcjonalny miast oraz rosnące ceny nieruchomości powodują osłabianie potencjału miastardzenia przy jednoczesnym zasilaniu potencjałem terenów podmiejskich (problemy z koordynacją planowania społeczno-gospodarczego, przestrzennego i finansowego na poziomie miast na prawach powiatów). *Urban sprawl* może być przykładem racjonalnych zachowań części społeczeństwa, która wybiera zamieszkanie w nieruchomości

tańszej części obszaru metropolitalnego (częścią składową ceny nieruchomości obok marży dewelopera, ceny robocizny i materiałów budowlanych jest cena gruntu, a ta jest tańsza niż w granicach administracyjnych ośrodka metropolitalnego), mając za to np. większy metraż lub niższy kredyt mieszkaniowy.

Zjawisko amorficznego rozwoju przestrzeni podmiejskiej dotyczy również obywateli ośrodków metropolitalnych. Decyzje podejmowane przez osoby fizyczne są najczęściej racjonalne, choć niekiedy nie do końca świadome. Ludzi, których dotyczy zjawisko *urban sprawl*, możemy podzielić na następujące grupy: bogaci mieszkańcy miasta poszukujący ciszy i spokoju, młodzi mieszkańcy metropolii na dorobku poszukujący mieszkania „na kredyt”, jak również przybywający z obszarów niezurbanizowanych, pragnący korzystać z zasobów metropolii.

*Urban sprawl* polega również na pokrywaniu całych przestrzeni, nierzadko o wysokich wartościach krajobrazowych, zabudową, często zunifikowaną, niekoniecznie dopasowaną do lokalnych tradycji, typu krajobrazu itp. Rozprzestrzenianie się miasta oznacza powstawanie nieplanowanych, często chaotycznych struktur „rozpychających” miasto. *Urban sprawl* jest ściśle powiązany z rozwojem komunikacji indywidualnej, powstawaniem hipermarketów i centrów handlowych na obrzeżach, a także z procesami suburbanizacji. Zjawisko to niemal zawsze wiąże się z brakiem spójności, przerywaniem ciągłości zabudowy, tworzeniem obszarów o odmiennej intensywności użytkowania, pozbawionych centrów i cech charakterystycznych [Gruen, 1965].

Do funkcjonalnego rozwoju otoczenia potrzeba wielu kapitałochłonnych inwestycji, które spowodowałyby poprawę jakości życia mieszkańców otoczenia metropolii. Są one nieodzowne w sytuacji niekontrolowanego rozwoju otoczenia miast (np. służba zdrowia, placówki edukacyjne itd.).

## 2. *Urban sprawl* a rozwój polskiej gospodarki

Analizując ruchy migracyjne w Polsce pomiędzy metropolią a jej otoczeniem oraz rozwój sektora mieszkalnictwa, można zauważyć wzrost znaczenia obszarów metropolitalnych. Według danych GUS w Polsce w 2011 r. oddano do użytku o 3,5% mniej mieszkań niż w roku poprzednim. W miastach oddano do eksploatacji 79,9 tys. mieszkań, czyli o ponad 9% mniej niż w 2010 r., a na terenach pozamiejskich – 51 tys. w stosunku do 49,7 tys. w roku poprzednim [Dworańczyk i in., 2012].

Zjawisko amorficznego rozwoju strefy podmiejskiej jest z punktu widzenia władz miasta-rdzienia negatywne. Można mówić o dysfunkcjach: gospodarczych, przestrzennych, społecznych, kulturowych, środowiskowych, czy też finansowych. Są one nawzajem powiązane i tworzą samowzmacniające się syndromy niekorzystnych cech. Mogą wywoływać ułomny rozwój we wszystkich trzech zakresach (gospodarce, życiu społecznym, przestrzeni zurbanizowanej). Ze względu na odpływ ludzi, którzy nierzadko podejmują decyzje o zmianie miejsca zameldowania, jak również siedzib przedsiębiorstw, kurczą się finansowe możliwości władz miasta. Ponadto zjawisko *urban sprawl* sprzyja chaotycznej zabudowie zarówno w ośrodku, jak i w obszarze metropolitalnym ze względu na swój żywiołowy charakter.

Do opisanych powyżej dysfunkcji o charakterze ekonomicznym i przestrzennym warto dodać aspekty społeczne oraz formalnoprawne. Analizując dysfunkcje społeczne, należy zauważyć związek pomiędzy zjawiskiem *urban sprawl* a ułomnym społeczeństwem obywatelskim. W dużych skupiskach miejskich występuje duże poczucie anonimowości i co za tym idzie – niska jakość kapitału społecznego. Chodzi tutaj o poczucie lokalnego patriotyzmu, dumy i przynależności do mikrolokalnej wspólnoty, jak również odpowiedzialności za swoje sąsiedztwo. Brak tych odczuć w dużych ośrodkach jest powszechny. W dużych miastach w Polsce występują dysfunkcje związane z procesami budowania tożsamości lokalnej – zanikanie spójnych „ram odniesienia” społeczności, brak (utrata) przestrzeni (miejsc) zdefiniowanych jako wspólne. W tę ułomność wpisują się kolejne: przede wszystkim dysfunkcje związane z zapewnieniem jakości życia mieszkańców na poziomie potrzeb psychicznych, społecznych, estetycznych, intelektualnych. Potrzeby swojskości, poczucia bycia „u siebie”, nawiązywania i utrzymywania kontaktów społecznych (sąsiedzkich, towarzyskich), satysfakcji estetycznej z kontaktów z otoczeniem itp. są znacznie trudniejsze do zaspokojenia w warunkach amorficznego rozrostu miasta.

Nierzadko problemem ośrodków metropolitalnych jest „narcystyczna” postawa władz miasta, będąca w istocie rzeczą pewnym sposobem myślenia, polegającym na gloryfikowaniu swoich zasobów materialnych i niematerialnych i nieobiektywnym oszacowaniu swoich działań na rzecz tworzenia warunków do rozwoju potencjału społeczno-gospodarczego. Zaniedbania władz miast wynikające z tego aspektu nierzadko są powodem utraty części posiadanego potencjału. Rozwiązania prawne, w tym sposoby ich funkcjonowania w praktyce, jak również złe funkcjonowanie władz lokalnych, brak efektywności planowania przestrzennego czy problemy związane ze społecznym uczestnictwem w procesach decyzyjnych i brak wrażliwości społecznej na pojawiające się objawy braku ładu przestrzennego są jednym z kluczowych problemów wzmacniających zjawisko *urban sprawl*. Zbyt rzadko dostrzega się związku pomiędzy ładem przestrzennym a ładem społecznym.

Należy również zauważyć, iż funkcjonujemy w systemie naczyń połączonych: motorem rozwoju lokalnego jest przedsiębiorczość. Warunkami do jej rozwoju są zasoby ludzkie i kulturowe, infrastruktura o odpowiednim dopasowaniu i jakości, podaż wiedzy i innowacji, jakość usług publicznych, środowisko naturalne, przestrzeń, jak również stan finansów publicznych. To oczywiste, że te zjawiska ze sobą koegzystują. Odpływ przedsiębiorstw i ludzi poza granice miasta oznacza mniejsze wpływy z podatków PIT i CIT do kasy miasta. Ponadto odpływ przedsiębiorstw działa poniekąd na zasadzie „kuli śnieżnej”, czyli podejmowania świadomych decyzji pod wpływem decyzji konkurencji, np. z powodu osłabiania się prestiżu miejsca.

Jedną z ogólnych przyczyn niemożności zatrzymania zjawiska *urban sprawl* jest fakt, iż rośnie liczba różnorodnych sposobów użytkowania przestrzeni. Brak działań na rzecz racjonalnego użytkowania i organizowania przestrzeni, wobec zwiększonej liczby aktorów użytkujących przestrzeń i sprzecznych interesów, prowadzić będzie do coraz większej liczby „kolizji” w zakresie oczekiwań i realnych form użytkowania przestrzeni. Odmienne sposoby postrzegania przestrzeni rodzą „kolizje” na gruncie społecznym, przestrzennym i gospodarczym. Jednym z objawów braku organizacji przestrzeni jest *urban sprawl*. W tym kontekście specyfika polskiego *urban sprawl* polega na nadpodaży

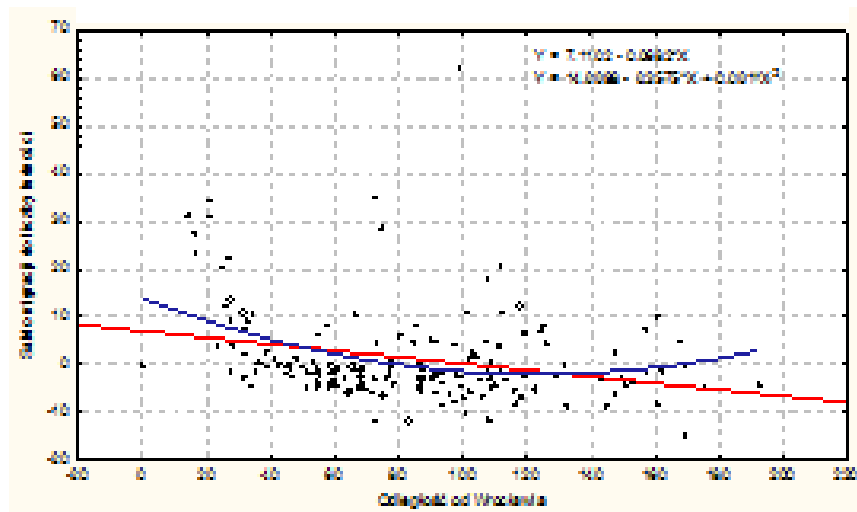
terenów budowlanych (wyznaczanych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) przy jednoczesnym braku wystarczających regulacji planistycznych ich zagospodarowania. Tworzy to gigantyczną dysproporcję pomiędzy popytem wynikającym z populacji kraju (ok. 40 mln) i podażą określaną w raportach urbanistycznych na poziomie potrzeb 300 mln mieszkańców. To z kolei stwarza groźbę spotęgowania dotychczasowego chaosu, już obecnie tworzącego wiele dysfunkcji.

W celu zweryfikowania powszechności zjawiska *urban sprawl* autor zdecydował się na przeanalizowanie przypadku Wrocławia oraz gmin wchodzących w skład województwa dolnośląskiego. Poszukiwano prawidłowości w rozkładzie przestrzennym gmin województwa dolnośląskiego, a mówiąc bardziej precyzyjnie, próbowano odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście wartość potencjału jakościowego gmin ma charakter malejący względem odległości od miasta-rdzienia. Jeśliby uznać, że obszar metropolitalny składa się z metropolii wraz z funkcjonalnie powiązaniem zapleczem, można by stwierdzić, że wielkość obszaru metropolitalnego zależy od potencjału ośrodka metropolitalnego. Im jest on większy, tym silniej będzie się rozlewać na otoczenie w procesie naturalnym. Zadaniem władz regionalnych jest zaś wzmacnianie mimowolnego procesu interakcji metropolia – otoczenie regionalne poprzez dążenie do rozwoju, wzrostu konkurencyjności i spójności obszarów metropolitalnych. Im większy potencjał jakościowy metropolii, tym – zgodnie z teorią grawitacji potencjału – silniejsze pozytywne jej oddziaływanie ma bezpośrednie otoczenie<sup>1</sup>. Granice funkcjonalnego obszaru metropolitalnego<sup>2</sup> przebiegają w miejscu, gdzie kończy się bezpośrednie powiązanie z miastem-rdzieniem. Jak należy rozumieć „bezpośrednie powiązania”? Polega to przede wszystkim na zwyczajowym (codziennym) korzystaniu z zaplecza funkcjonalnego i zasobów metropolii przez istotną część społeczeństwa pozametropolitalnego. Tak więc o stałym, naturalnym oddziaływaniu ośrodka metropolitalnego decyduje potencjał endogeniczny metropolii oraz odległość od miasta-rdzienia, lub, mówiąc precyzyjniej, czas dojazdu do lub z ośrodka metropolitalnego. Tam, gdzie jest już za daleko, aby codziennie dojeżdżać do pracy, szkoły, uniwersytetu, wyspecjalizowanej placówki kulturalnej, zdrowia czy handlowej, przebiega granica funkcjonalnego obszaru metropolitalnego. Granice funkcjonalnego obszaru metropolitalnego są dynamiczne – mogą zmieniać swoje położenie. Dotyczy to przede wszystkim przypadku, w którym, jak napisano powyżej, nastąpi wzrost potencjału jakościowego metropolii lub też udrożnienie wewnątrzregionalnych połączeń komunikacyjnych, dzięki czemu skróci się czas dojazdu do metropolii.

<sup>1</sup> „Zapóżyczony” przez ekonomistów z astronomii model grawitacji potencjału dotyczy relacji pomiędzy ośrodkiem metropolitalnym a jego otoczeniem. Podstawowym założeniem jest to, że metropolia oddziałuje pozytywnie na swoje najbliższe otoczenie, ale siła i kierunek tego oddziaływania zależy od odległości. Istnieje „punkt przegięcia”, po przekroczeniu którego metropolia zaczyna oddziaływać negatywnie na otoczenie, „wysysając” potencjał, w szczególności kapitał ludzki.

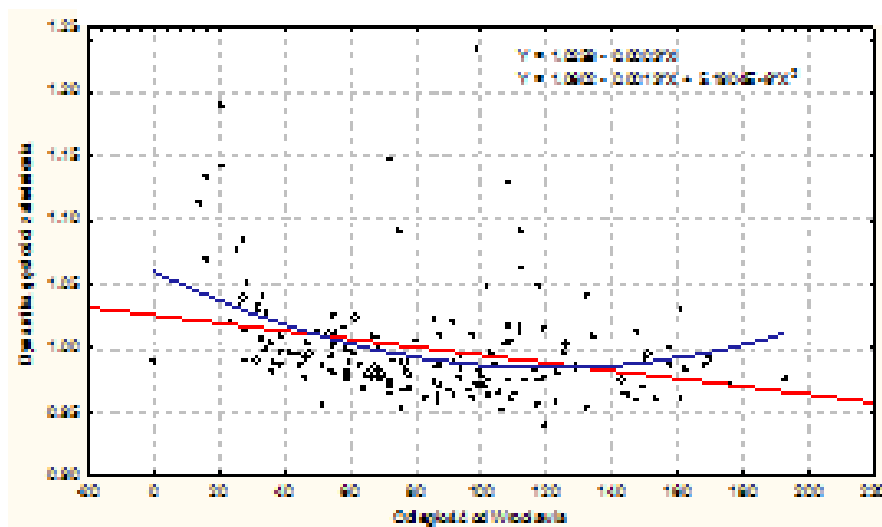
<sup>2</sup> Obszar metropolitalny, podobnie jak region, można postrzegać jako terytorium zdelimitowane sztucznie decyzją administracyjną (co miało związek z projektem tzw. ustawy metropolitalnej), lub też funkcjonalnie, ekonomicznie delimitowane przez analizę bezpośrednich powiązań pomiędzy miastem-rdzieniem a jego zapleczem.





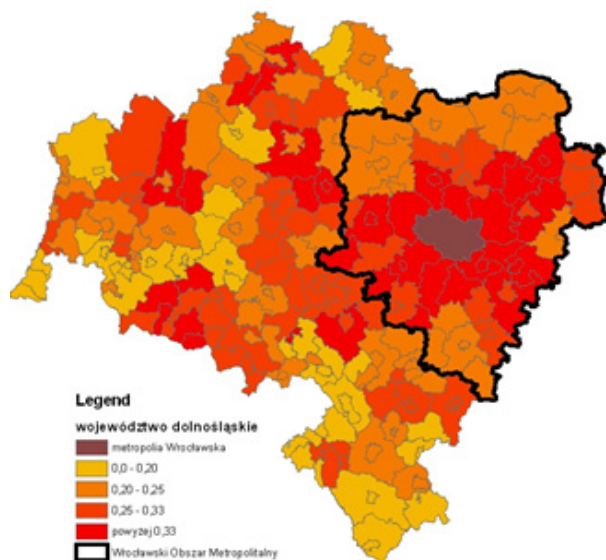
Rys. 1. Saldo migracji do liczby względem odległości od Wrocławia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS.



Rys. 2. Dynamika gęstości zaludnienia względem odległości od Wrocławia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS.



Rys. 3. Przestrzenny rozkład rozwoju województwa dolnośląskiego

Na rys. 1 i 2 zaznaczono punktami każdą z gmin województwa dolnośląskiego, pokazując jednocześnie ich odległość od miasta-rdzienia, poszukując zależności pomiędzy odległością a wartościami wskaźników. Jak wynika z powyższych rysunków, gminy ościenne względem Wrocławia cieszą się ponadprzeciętnym zainteresowaniem nowych mieszkańców. Jeśli wziąć pod uwagę syntetyczny wskaźnik rozwoju gospodarczego wydaje się, że funkcjonalny obszar metropolitalny powinien być kategorią współczesnego myślenia, którego rozwój polegać powinien m.in. na tworzeniu zintegrowanych planów rozwoju. Działania przynosić będą pożądane rezultaty w sytuacji harmonizacji planowanych i realizowanych programów i projektów. Brak harmonizacji prowadzi do dysfunkcyjności układu terytorialnego, spowolnienia procesów rozwoju, powstawania konfliktów. Zarządzanie złożonymi obszarami funkcjonalnymi wykracza poza możliwości poszczególnych gmin.

Rozwiązania sprzed kilkunastu lat są nieadekwatne do potrzeb i wyzwań. Hegemonia gmin czyni trudnym, a czasami wręcz niemożliwym stworzenie skutecznych mechanizmów zarządzania. Interes publiczny gubi się w interesach gminnych. Funkcjonowanie w sieciach powiązań nie zawsze oznacza współpracę, jednak wpływa na koszty ekonomiczne, społeczne i przestrzenne realizowanych planów i przedsięwzięć.

Warto również zauważyć, iż dostęp do ziemi jako dobra wspólnego w zasadzie jest nienaruszalny. Brak jest interpretacji, czym jest dobro wspólne czy też dobro publiczne w kontekście interesów gminy czy np. dewelopera. Można zatem stwierdzić, że brak wytycznych co do tego, czym jest prawo własności, jak się ono ma do prawa użytkowania nieruchomości, jak się to ma do wartości wyższych: harmonizacji przestrzeni, strukturyzacji przestrzeni morfologicznej i funkcjonalnej. Powodem jest zbyt liberalne i ogólne prawo w zakresie zagospodarowania przestrzeni, które po pierwsze pozwala na interpretację swoich zapisów, po drugie dopuszcza np. możliwość zdominowania wydawania decyzji

o pozwoleniu na budowę na podstawie tzw. warunków zabudowy, a nie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co może być narzędziem korupcyjnym.

Zjawisko *sprawl* jest powszechne i ma tendencje do ekspansji, szczególnie że główną przyczyną współczesnego *urban sprawl* jest rozwój motoryzacji indywidualnej. Jak już wspomniano, nie chodzi o zatrzymanie tego zjawiska, a o możliwość jego kontrolowania. W USA czy krajach Europy Zachodniej mówimy o *smart sprawl*, które miałyby przeciwdziałać negatywnym przestrzennym, gospodarczym i społecznym skutkom tego zjawiska. Negatywne zjawiska gospodarcze to przede wszystkim nieefektywność finansowa związana z potrzebą multiplikacji infrastruktury komunalnej przez złe wykorzystanie przestrzeni, w kontekście zjawisk społecznych mówimy o występowaniu po pierwsze różnic społeczno-kulturowych – segmentacji polskiego społeczeństwa na suburbiach; odmiennych względem rdzennych mieszkańców suburbiów oczekiwaniach i potrzebach (roszczeniowość, przedsiębiorczość, dążenie do współuczestniczenia); większym poczuciu anonimowości z wszelkimi konsekwencjami.

W Polsce powinniśmy zapewne poszukiwać rozwiązań systemowych, przeciwdziałających niekontrolowanemu rozrostowi przestrzeni podmiejskiej, tym bardziej że całkowite zniwelowanie zjawiska *urban sprawl* jest niemożliwe. Chodzi tutaj o:

1. Doprecyzowanie przepisów prawa i wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zapisów, które uniemożliwią budowlaną samowolę, bo tak można nazwać podejmowanie decyzji na wniosek deweloperów o budowie osiedli mieszkań, apartamentowców, centrów handlowych i usługowych w miejscach, które dewastują krajobraz, upośledzając strukturę morfologiczną i narażając budżet gminy na zbędne wydatki.
2. Zmianę mentalności społecznej polegającą na budowaniu w sposób zharmonizowany, symetryczny, efektywnie wykorzystując dostępną przestrzeń, nie zostawiając „pustych pól”, które zostają bez funkcjonalnej roli.
3. Dostrzeganie przez władze samorządowe cieni i blasków wynikających ze zwiększającej się liczby mieszkańców poszczególnych gmin: oprócz większych wpływów z podatków oznacza to potrzebę zaangażowania większych środków finansowych na realizację zadań własnych gminy, szczególnie istotnym elementem wydają się koszty usług komunalnych, na które m.in. składają się koszty budowy infrastruktury komunalnej, które z kolei są istotnie wyższe, jeżeli mamy do czynienia z nieefektywnym zarządzaniem przestrzenią.
4. Na kanwie powyższego punktu rodzi się jeszcze dodatkowa refleksja: istnieje potrzeba zintegrowanego zarządzania rozwojem terytorialnym, uwzględniającym interesy obszaru większego niż gmina, co ukróci zachowania konkurencyjne, polegające na wzajemnym „wyrywaniu” sobie potencjału i tworzeniu coraz bardziej liberalnych rozwiązań mających na celu przyciągnięcie do siebie nowych przedsiębiorców i mieszkańców bez analizy gospodarczych, przestrzennych i społecznych konsekwencji dla gminy. Szczególne pożądane są zintegrowane działania miasta-rdzienia i gmin wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego.

## Literatura

- Abramowicz B. (2012), *Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Böhm A. (2006), *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu – o czynniku kompozycji*, Politechnika Krakowska, Kraków.
- Brodecki Z. (red.) (2005), *Regiony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Brol M. (2010), *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Bruegmann R. (2005), *Sprawl: A Compact History*, University of Chicago Press, Chicago.
- Cost of sprawl* (1974), U.S. Government Printing Office, Washington.
- Dworańczyk G. i in. (2012), *Informacje o mieszkalnictwie, wyniki monitoringu za rok 2011*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M. (2005), *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Glaeser E., Kahn M.E. (2003), *Sprawl and Urban Growth*, NBER Working Paper Series, Working Paper 9733, <http://www.nber.org/papers/w9733>.
- Grosse T.G. (2007), *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.
- Gruen V. (1965), *The Heart of our Cities*, Thames and Hudson, London.
- Hausner J. (red.) (2013), *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Klasik A. (red.) (2008), *Kreatywna aglomeracja – potencjały, mechanizmy, aktywności*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Klasik A. (2009), *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Kożuch B. (2009), *Innowacyjność w sektorze publicznym – bariery i możliwości rozwoju* [w:] B. Kryk, K. Piech, *Innowacyjność w skali makro i mikro*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Lex, Warszawa.
- Landry Ch. (2013), *Miasta kreatywne*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Lewyn M. (2009), *Sprawl in Europe and America*, „San Diego Law Review”, Vol. 46.
- Ostrowski W. (1996), *Wprowadzenie do historii budowy miast – Ludzie, środowisko*, Warszawa.
- Thurow L.C. (2006), *Powiększanie bogactwa. Nowe reguły gry w GOW*, Helion, Gliwice.
- Wiśniewska J. (2005), *Teoretyczne aspekty rozprzestrzeniania się innowacji* [w:] W. Janasz (red.), *Innowacje w działalności przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, Difin, Warszawa.
- Zachariasz I. (2013), *Efektywność instrumentów i procedur planowania przestrzeni w polskiej administracji*, seminarium „Dobre Rządzenie”, materiały konferencyjne, Kraków.

**DYSFUNCTIONS OF AMORPHOUS SPRAWL  
OF SETTLEMENT SYSTEM IN POLAND**

**Summary:** The objective of this article is to show and underline a few trends in developments of urban areas, with particular emphasis on spatial development. An important element is the to underline of the likely consequences of spatial sprawl of the cities for the potential social, economic, environmental and cultural heritage of these systems in Poland. Although the article is theoretical, is an attempt to answer questions about the causes of amorphous sprawl, as well as the area of the impact of this phenomenon on the potential of urban centers. Article refers to a phenomenon that is racking or moving to metropolitan development, with the city-core to the surrounding metropolitan center. In this article there will made an attempt to collect and analyze knowledge about this phenomenon, which should be considered relatively new in the context of Polish settlement network due to the small amount of research in this area.

**Keywords:** metropolis, metropolisation, urban sprawl, spill-over, dysfunctions of urban development, city development policy.