



Polski
Instytut
Ekonomiczny

GRUDZIEŃ 2021

WARSZAWA

ISBN 978-83-66698-54-3

Spółeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego

Cytowanie: Śleszyński, P., Kukołowicz, P. (2021), *Spoleczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*,
Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, grudzień 2021 r.

Autorzy: Przemysław Śleszyński, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN,
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN,
Paula Kukołowicz, Polski Instytut Ekonomiczny

Komentarz do raportu: Tomasz Komornicki, Adam Kowalewski

Redakcja merytoryczna: Andrzej Kubisiak

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Skład i łamanie: Sławomir Jarząbek

Współpraca graficzna: Tomasz Gałązka, Sebastian Grzybowski

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66698-54-3

Spis treści

| | |
|--|----|
| Kluczowe liczby..... | 5 |
| Kluczowe wnioski..... | 7 |
| Wprowadzenie | 10 |
| Przyczyny chaosu przestrzennego..... | 12 |
| Ogólny zarys | 12 |
| Procesy osadnicze i demograficzne | 13 |
| Niewystarczający poziom regulacji planistycznych w gminach..... | 15 |
| Nadpodaż gruntów budowlanych..... | 17 |
| Spółeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego | 20 |
| Podsumowanie kosztów..... | 20 |
| Wysokie koszty funkcjonowania infrastruktury..... | 21 |
| Nie zrównoważony bilans gospodarki przestrzennej | 24 |
| Nadmierne lokalne potrzeby transportowe i straty czasu..... | 26 |
| Dostępność do usług publicznych..... | 28 |
| Koszty przyrodnicze..... | 29 |
| Chaos przestrzenny oczami Polaków..... | 32 |
| Dostępność przestrzenna | 32 |
| Jak przemieszczamy się po miastach? | 36 |
| Społeczne koszty chaosu przestrzennego – czyli co najbardziej przeszkadza Polakom? | 39 |
| Reklamy w przestrzeni publicznej | 41 |
| Kto odpowiada za ład przestrzenny w Polsce? | 44 |
| Dyskusja | 45 |

| | |
|---|----|
| Komentarz Tomasza Komornickiego..... | 48 |
| Komentarz Adama Kowalewskiego..... | 50 |
| Bibliografia | 52 |
| Spis infografik, map, ramek, tabel i wykresów | 56 |

Kluczowe liczby

84,3 mld PLN

całkowite roczne koszty chaosu przestrzennego w Polsce, w tym: koszty nadmiarowych dojazdów do pracy, koszty budowy i utrzymania nadmiarowej infrastruktury (dróg, kanalizacji etc.), nadmiernego natężenia ruchu drogowego według oszacowań KPZK PAN

2 200 PLN

roczny koszt chaosu przestrzennego w przeliczeniu na każdego zameldowanego mieszkańca Polski

5,8 mld PLN

minimalna wartość środków, jaką zaoszczędziłyby gminy rocznie, gdyby ograniczyć chaos przestrzenny

7,9 mln

liczba osób zamieszkałych na obszarach zagrożonych powodzią lub podtopieniem

+ 463 tys. osób

rejestrowany przyrost ludności na terenach podmiejskich w latach 2011-2020 (niedoszacowany)

- 560 tys. osób

rejestrowany ubytek ludności na terenach poza aglomeracjami i strefami podmiejskimi w latach 2011-2020 (niedoszacowany)

30 proc.

mieszkańców miast i terenów podmiejskich planuje bądź rozważy zmianę miejsca zamieszkania

18 proc.

mieszkańców miast i terenów podmiejskich mieszka w innym miejscu, niż miejsce zameldowania

18,5 proc.

odsetek gmin podmiejskich, w których średnia odległość ucznia do szkoły podstawowej jest większa niż 2 km

56 proc.

mieszkańców miast i obszarów podmiejskich dojeżdża do pracy samochodem

o 35 proc.

wydłuża się średni czas przejazdu w największych polskich miastach w związku z kongestią drogową

Kluczowe wnioski

- **Chaos przestrzenny można rozumieć jako nieprawidłową i nieoptymalną lokalizację zabudowy i infrastruktury technicznej (w tym mieszkaniowej).** Przejawia się on między innymi nadmiernym rozproszaniem zabudowy oraz brakiem koordynacji między rozwojem zasobu mieszkaniowego a rozwojem infrastruktury obsługującej potrzeby mieszkańców – szlaków komunikacyjnych, placówek usług publicznych czy punktów sprzedażowo-usługowych. Innym przejawem chaosu przestrzennego są nadmierne odrolnienia terenów na cele budowlane oraz rozwój budownictwa na terenach zagrożonych (powodziami, osuwiskami i tym podobnymi zagrożeniami).
- **Jedną z głównych przyczyn chaosu przestrzennego jest nadmierna dostępność terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.** Obecnie według miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego 14,0 proc. ich powierzchni przeznaczonych jest pod budownictwo mieszkaniowe, z czego 12,8 proc. pod budownictwo jednorodzinne, a 1,2 proc. pod wielorodzinne (a plany dotyczą 31,4 proc. powierzchni kraju). Na tych terenach można by osiedlić co najmniej 59 mln osób, w tym na niezabudowanych – co najmniej 11 mln osób, a więc znacznie więcej niż roczne saldo migracji wewnętrznych wynoszące 350-450 tys. osób. Tak znaczna nadpodaż terenów budowlanych, oznaczająca możliwość lokowania domów i osiedli często z dala od istniejącej już zabudowy i infrastruktury, powoduje rozpraszanie osadnictwa.
- **Chaos przestrzenny jest potęgowany przez prawo planistyczne, które zezwala na niemal dowolne lokowanie budynków mieszkaniowych na znacznym obszarze kraju.** Na terenach niepokrytych planami zagospodarowania przestrzennego, a więc na 68,6 proc. powierzchni kraju, budownictwo rozwija się na podstawie tak zwanych „wuzetek” (decyzji o warunkach zabudowy). Warunki, które trzeba spełnić, aby uzyskać decyzję WZ, są zbyt luźno określone i dlatego „wuzetki” są przyznawane nawet w sytuacjach, gdy planowane inwestycje usytuowane są w znacznej odległości od istniejącej już zabudowy. Od 2003 r., od kiedy ten instrument prawny obowiązuje, wydano w całym kraju ponad 2,5 mln decyzji o warunkach zabudowy. Względna łatwość uzyskania tych decyzji powoduje, że budownictwo rozwija się w sposób spontaniczny, żywiołowy i niezaplanowany.
- **Pierwszym istotnym skutkiem chaosu przestrzennego jest konieczność budowy i utrzymania nadmiarowej infrastruktury, co silnie obciąża budżety gmin.** Szacuje się, że nadmiarowe koszty budowy i utrzymania infrastruktury obsługującej rozproszone osadnictwo wynoszą rocznie 20,5 mld PLN. W skład tych kosztów wchodzi m.in. budowa i utrzymanie nadmiarowych dróg (w tym wykup gruntów), kanalizacji i wodociągów. Utrzymanie tej infrastruktury będzie coraz większym wyzwaniem, zwłaszcza dla gmin doświadczających procesów depopulacji. Gdyby ograniczyć chaos przestrzenny przez zwiększenie koncentracji

zabudowy, gminy mogłyby oszczędzić rocznie przynajmniej 5,8 mld PLN.

- **Drugim istotnym skutkiem chaosu przestrzennego jest niższa efektywność (sprawność) transportowa i wynikające stąd wysokie koszty dojazdów.**

Rozproszona i chaotyczna zabudowa zwiększa potrzeby transportowe mieszkańców. Na co dzień pokonują oni znacznie większe odległości, niż miałyby to miejsce w przypadku dobrze rozplanowanej zabudowy. W aspekcie mobilności istotną kategorię stanowią koszty dojazdów do pracy. Badania wskazują, że strefa dojazdów do pracy w Warszawie sięga nawet 100 km. Taki stan generuje znaczne koszty finansowe. **Szacuje się, że bezpośrednio koszty nadmiarowych dojazdów do pracy wynoszą przynajmniej 25,9 mld PLN rocznie**, a kwota ta byłaby znacznie wyższa, gdyby uwzględnić pozostałe nadmiarowe dojazdy do miejsc świadczenia usług (szkół, przedszkoli, handlu, miejsc rekreacji i innych).

- **Chaos przestrzenny zwiększa uzależnienie od prywatnych środków transportu i powoduje nadmierne przeciążenie ruchu drogowego.** Według Indeksu Kongestii Drogowej przygotowanego przez firmę TomTom **w największych polskich miastach kongestia ruchu (tak zwane korki) wydłuża średni czas podróży o 35 proc., co plasuje nasz kraj na dziewiątej pozycji w Europie.** Jeszcze trudniejsza sytuacja ma miejsce na terenach podmiejskich, na których zabudowa jest szczególnie rozproszona. Na tych obszarach efektywna organizacja usług transportu zbiorowego jest bardzo kosztowna i w efekcie często niemożliwa do realizacji. Szacunki strat ekonomicznych wywołanych kongestią

drogową we wszystkich polskich miastach wskazują, że **roczne straty spowodowane staniami w korkach wynoszą 13,3 mld PLN.** Składają się na to zwłaszcza koszty dodatkowego paliwa oraz utraconego czasu.

- **Ponieważ rozproszenie zabudowy obniża efektywność komunikacji publicznej, Polacy oceniają dostępność przestrzenną różnych miejsc przez pryzmat dojazdu prywatnym środkiem transportu, a nie środkami transportu zbiorowego.**

Z przeprowadzonego badania wynika, że 56 proc. mieszkańców miast i terenów podmiejskich wykorzystuje samochód w codziennych dojazdach do pracy, a 46 proc. – w odwożeniu dzieci do placówek opiekuńczych i edukacyjnych. Co istotne, wysoki udział transportu prywatnego w dojazdach do pracy i placówek opiekuńczo-wychowawczych dotyczy również największych miast (odpowiednio 37 proc. i 33 proc. badanych mieszkańców), co kontrastuje z faktem, że miasta te posiadają względnie dobrze rozwiniętą sieć transportu publicznego.

- **Niska dostępność infrastruktury i brak niektórych udogodnień, a także niska jakość życia, to dwie ogólne kategorie czynników, które przeszkadzają Polakom w ich najbliższym otoczeniu.**

Odpowiedzi mieszkańców miast odnoszące się do niskiej jakości życia najczęściej dotyczyły hałasu i nadmiernego ruchu samochodowego, a także uciążliwej lokalizacji miejsca zamieszkania. Natomiast odpowiedzi wskazujące na niską dostępność infrastruktury bądź brak niektórych udogodnień najczęściej dotyczyły zbyt małej dostępności miejsc parkingowych, ścieżek rowerowych, placów zabaw, miejsc rozrywki, rekreacji

i odpoczynku a także niewystarczającej infrastruktury transportowej.

- Na przestrzeni ostatnich lat w polskim osadnictwie dominowały trzy procesy: **depopulacji regionów peryferyjnych, aglomeracji (koncentracji ludności na obszarach największych aglomeracji) i suburbanizacji**. W latach 2011-2020 według oficjalnych statystyk zarejestrowano 3,9 mln migracji wewnętrznych. W tym okresie **liczba ludności wzrosła tylko w największych miastach (+97,1 tys.) oraz w strefach podmiejskich (+462,7 tys.)**, co jest oznaką zachodzących procesów aglomeracji

i suburbanizacji. Równocześnie **pozostałe obszary kraju – zarówno miasta, jak i tereny wiejskie – odnotowały ubytek ludności, który wyniósł -559,7 tys. osób**. Rzeczywisty przyrost ludności w aglomeracjach i w strefach podmiejskich oraz ubytek ludności na pozostałych obszarach są większe, niż wskazują na to oficjalne dane ze względu na fakt, że część migracji nie jest rejestrowana. Według badania przeprowadzonego na zlecenie PIE, aż **18 proc. mieszkańców miast i terenów podmiejskich zamieszkuje w innym miejscu, niż miejsce zameldowania**.



Wprowadzenie

Celem raportu jest przedstawienie ekonomicznych i społecznych kosztów chaosu przestrzennego. Koszty tego rodzaju są najczęściej niezauważalne w opinii społecznej. Na co dzień nie dostrzegamy tego jak dużo środków finansowych tracimy w związku z chaosem przestrzennym, to jest rozproszeniem zabudowy i jej wadliwą lokalizacją. Nie dostrzegamy również tego, w jakim stopniu chaos przestrzenny wpływa negatywnie na jakość naszego życia.

Tymczasem obecny w Polsce chaos przestrzenny ma wiele negatywnych skutków, które odczuwają wszyscy Polacy. Należą do nich przede wszystkim koszty finansowe wynikające z konieczności utrzymywania nadmiarowej infrastruktury – dróg, wodociągów, kanalizacji i tym podobnych. Są to również koszty nadmiarowych dojazdów do pracy i rozmaitych instytucji oraz skutki przeciążenia ruchu drogowego: to zarówno koszty finansowe, jak i koszty utraconego czasu. Negatywnym skutkiem chaosu

przestrzennego jest również niższa jakość życia wielu Polaków, wynikająca chociażby z zanieczyszczeń powietrza czy usytuowania miejsc zamieszkania na terenach uciążliwych.

W niniejszym raporcie w sposób syntetyczny przedstawiamy główne przyczyny oraz skutki chaosu przestrzennego w Polsce. Przytaczamy i omawiamy również wyniki badań nad skutkami chaosu przestrzennego przeprowadzone w latach 2016-2018 w Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, opublikowane w 2018 r. (Kowalewski i in., 2018). Rozwijamy wyniki badań przeprowadzonych w KPZK PAN w zakresie finansowym i społecznym (w tym na podstawie badań ankietowych), a także staramy się zaktualizować część danych o kosztach chaosu przestrzennego. Ponadto raport zawiera analizy dotyczące subiektywnego postrzegania kosztów chaosu przestrzennego przez mieszkańców polskich miast i obszarów podmiejskich, których podstawą było przeprowadzone badanie opinii.

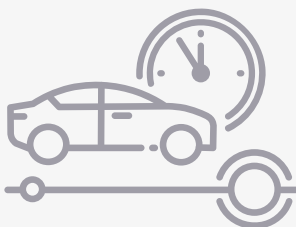


➤ Ramka 1. Czym jest chaos przestrzenny?

Chaos przestrzenny można rozumieć jako nieoptymalną lokalizację zabudowy. Procesom osiedleńczym towarzyszy rozwój infrastruktury zaspokajającej potrzeby mieszkańców – infrastruktury transportowej (drogi i linie kolejowe), obiektów usług publicznych (szkoły, przedszkola, urzędy) oraz punktów sprzedażowo-usługowych. Niezaplanowany rozwój zabudowy mieszkaniowej w miejscach oddalonych od istniejących skupisk ludności oraz oddalonych od istniejącej infrastruktury publicznej można uznać za przejaw chaosu przestrzennego.

Przeciwieństwem chaosu (bezlądu) jest ład przestrzenny, który oznacza lokalizację zabudowy mieszkaniowej w taki sposób, aby możliwy był równoczesny i odpowiedni rozwój infrastruktury towarzyszącej w najbardziej racjonalny sposób. Po pierwsze, miejsca zamieszkania powinny posiadać dobry dostęp do infrastruktury komunikacyjnej – środków transportu zbiorowego i dróg o odpowiedniej przepustowości. Umożliwi to mieszkańcom dogodny dostęp do miejsc pracy, instytucji opiekuńczo-edukacyjnych oraz rozmaitych usług – publicznych i prywatnych. Po drugie, miejsca zamieszkania powinny być zlokalizowane w taki sposób, aby racjonalne pod względem ekonomicznym było dostarczanie i utrzymywanie przez samorządy gminne infrastruktury publicznej – sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, dostępności środków transportu zbiorowego, organizacja procesu wywozu nieczystości czy też budowy i utrzymania dróg publicznych. Po trzecie, miejsca zamieszkania powinny być zlokalizowane w taki sposób, aby nie obniżały niepotrzebnie jakości życia mieszkańców – na przykład przez brak dostępu do terenów zielonych, nadmierny hałas czy zbyt wysokie zanieczyszczenie powietrza.

Ład przestrzenny nie oznacza osiągnięcia maksymalnej możliwej gęstości zaludnienia. Niewątpliwie zwarta i skupiona zabudowa sprzyja osiągnięciu większej efektywności ekonomicznej w finansowaniu usług publicznych przez samorządy. Dzieje się tak, ponieważ zagęszczenie obniża jednostkowe koszty budowy i obsługi infrastruktury, a także umożliwia racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Jednak sama koncentracja zabudowy, bez odpowiedniego zaplanowania rozbudowy pozostałej infrastruktury, niezbędnej dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, nie przyczynia się do kształtowania ładu przestrzennego.



Przyczyny chaosu przestrzennego

OGÓLNY ZARYS

Pierwszą przyczyną powstawania chaosu przestrzennego są procesy osiedleńcze, wyrażające się w strumieniach migrującej ludności.

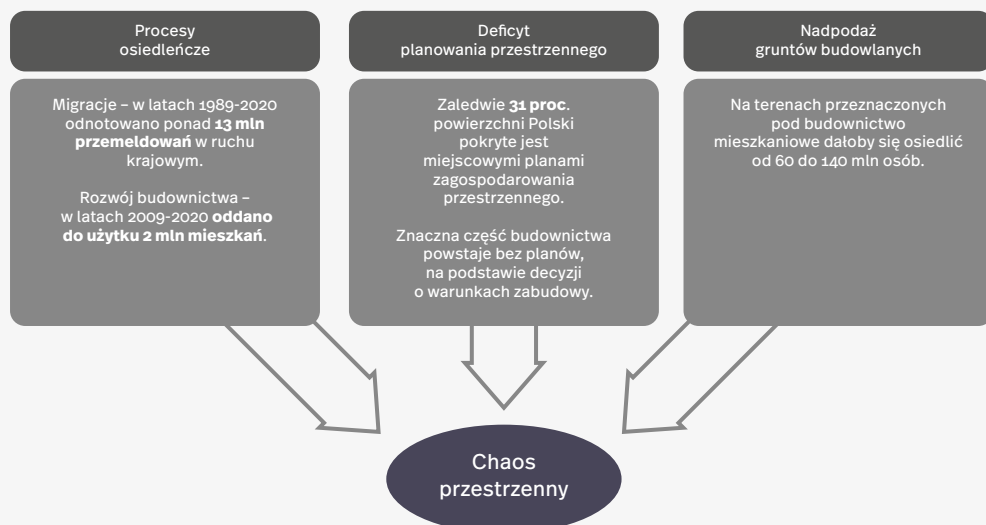
Wraz z przemieszczaniem się osób, zachodzą procesy budowy i rozbudowy infrastruktury – nie tylko mieszkaniowej, lecz również usług publicznych, komunikacyjnej i usługowo-handlowej. W latach 1989-2020 odnotowano 13,1 mln zameldowań w ruchu krajowym, przy czym ze względu na fakt, że pewna część migracji nie jest rejestrowana, liczba jest prawdopodobnie zaniżona.

Drugą przyczyną chaosu przestrzennego jest niedostateczny stan planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Zaledwie 31 proc. powierzchni Polski pokryte jest gminnymi

planami zagospodarowania przestrzennego. Na pozostałym obszarze kraju inwestycje budowlane można realizować na podstawie decyzji o warunkach zabudowy wydawanych dla indywidualnych inwestycji (tzw. „wuzetki”). Warunki uzyskania tych decyzji są zbyt luźno zdefiniowane, co powoduje, że rozwój budownictwa na obszarach nieobjętych planami zagospodarowania przestrzennego następuje w znacznej mierze w sposób żywiołowy i nieskoordynowany.

Trzecią przyczyną chaosu przestrzennego jest nadpodaż terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Szacuje się, że obszary tego rodzaju zajmują w powierzchni Polski ok. 4 proc. (według planów miejscowych)

▼ Infografika 1. Główne przyczyny chaosu przestrzennego



i 12 proc. (według studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin). Oznacza to, że na obszarach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe można by osiedlić 60-140 mln osób. Tak znaczna nadmiarowa podaż gruntów budowlanych sprzyja

rozpraszaniu budownictwa oraz przyczynia się do chaosu przestrzennego.

Trzy przedstawione powyżej przyczyny chaosu przestrzennego omówiliśmy w formie syntetycznej w kolejnych częściach tego rozdziału.

PROCESY OSADNICZE I DEMOGRAFICZNE

Współcześnie w Polsce zachodzą równocześnie trzy główne procesy osadniczo-demograficzne:

1. **Depopulacja, która dotyczy co najmniej 70 proc. powierzchni kraju.** Procesy wyludniania dotyczą nie tylko tradycyjnych obszarów peryferyjnych, ale coraz większej liczby miast. W 2020 r. liczba ludności zmalała w 1784 gminach (72 proc.), w tym w 812 miastach (86 proc.). Realny spadek liczby ludności jest większy, ponieważ znaczna część odpływu – zwłaszcza za granicę – pozostaje nierejestrowana;
2. **Koncentracja ludności w najbardziej atrakcyjnych aglomeracjach.** Najbardziej interesująca dla migrantów jest aglomeracja warszawska i inne ośrodki tzw. „wielkiej piątki” – Krakowa, Poznania, Trójmiasta i Wrocławia;
3. **Suburbanizacja.** Ma miejsce wewnętrzna dekoncentracja aglomeracji i **tendencja do rozpraszania osadnictwa wokół miast** wszystkich kategorii osadniczych (nawet tych najmniejszych) oraz w strefach turystycznych.

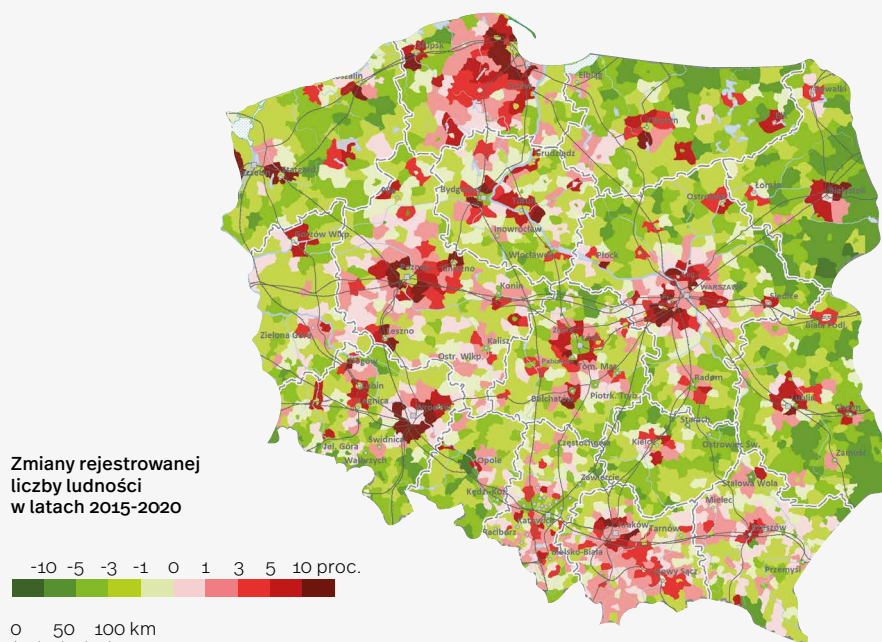
Zachodzące w Polsce procesy migracyjne są silnie niezrównoważone pod względem terytorialnym. W Polsce w latach 2011-2020 zarejestrowano 3871 tys. migracji wewnętrznych. Z tego dodatni bilans odnotowały miasta tak zwanej „wielkiej piątki” oraz strefy podmiejskie. W Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Trójmieście i Poznaniu liczba ludności wzrosła – według oficjalnych statystyk o 97,1 tys., ale faktycznie wzrost był z pewnością większy. Największy przyrost ludności odnotowały jednak strefy podmiejskie, w których liczba ludności wzrosła o 462,7 tys. (i też jest to liczba niedoszacowana). **Tak znaczny przyrost ludności terenów podmiejskich jest oznaką dynamicznych procesów suburbanizacji.** Dla pozostałych obszarów Polski saldo migracji było ujemne. Dla wszystkich pozostałych miast wyniosło ono -463,7 tys. osób a dla terenów wiejskich (z wyłączeniem stref podmiejskich) wyniosło -96 tys. Przy czym rzeczywisty wzrost bądź spadek liczby ludności określonych rodzajów gmin może być większy. Bilans rejestrowanych przepływów migracyjnych dla tych czterech kategorii miejscowości w latach 2011-2020 przedstawiamy w tabeli 1, zaś mapa 1 jest ilustracją zmiany rejestrowanej liczby ludności w latach 2015-2020 dla wszystkich gmin w Polsce.

▸ **Tabela 1.** Bilans netto rejestrowanych przepływów migracyjnych w Polsce dla poszczególnych typów miast i obszarów w latach 2011-2020 (dane w tys.)

| „Wielka piątka” (Warszawa, Kraków, Trójmiasto, Poznań, Wrocław) | Pozostałe gminy miejskie i miejsko-wiejskie | Strefy podmiejskie | Gminy administracyjnie wiejskie (z wyłączeniem obszarów podmiejskich) |
|--|---|--------------------|--|
| 97,1 | -463,7 | 462,7 | -96,0 |

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Międzygminna macierz zameldowań i wymeldowań GUS (Śleszyński, 2020).

▸ **Mapa 1.** Zmiany rejestrowanej liczby ludności w latach 2015-2020 w gminach



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Rzeczywisty wzrost bądź spadek liczby ludności w gminach określonych rodzajów może być większy niż wskazują dane oficjalne.

Dane te, oparte na meldunkach ludności, nie obejmują osób, które nie rejestrują w urzędach zmiany miejsca zamieszkania. Wyniki badania sondażowego przeprowadzonego na zlecenie

PIE dowodzą, że 18 proc. mieszkańców miast i obszarów podmiejskich mieszka w innym miejscu, niż miejsce zameldowania.

Przemieszczanie się ludności skutkuje niedostosowaniem rozmieszczenia usług – zwłaszcza publicznych – do zmieniających się potrzeb. Na wiejskich obszarach peryferyjnych

i w centrach miast, a także coraz częściej w zewnętrznych dzielnicach mieszkaniowych, populacja nie tylko się kurczy, ale też szybko się starzeje. Funkcjonująca tam infrastruktura publiczna jest niedopasowana do potrzeb mieszkańców, a koszty jej utrzymania przewyższają

możliwości finansowe gmin. Z kolei w strefach podmiejskich rośnie liczba ludności ogółem, w tym dzieci i młodzieży. W efekcie na tych obszarach problemem jest słaba dostępność do usług publicznych, np. edukacyjnych (Wiśniewski i in., 2020).

NIEWYSTARCZAJĄCY POZIOM REGULACJI PLANISTYCZNYCH W GMINACH

Skomplikowane prawo planowania przestrzennego można uznać za podstawową przyczynę chaosu przestrzennego w Polsce. Polskie prawo planistyczne jest uważane za jedno z najbardziej skomplikowanych w Europie (Nadin i in., 2018). Najważniejszym dokumentem prawnym regulującym zakres i tryb stosowania zapisów tego prawa jest Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717). Oprócz tego istnieje kilkadziesiąt innych ustaw (i znacznie większa liczba rozporządzeń), regulujących kwestie polityki rozwoju, lokalizacji zabudowy, ochrony środowiska i krajobrazu, rewitalizacji, ochrony konserwatorskiej, kwestii inżynierijno-technicznych itp. W rezultacie system planowania przestrzennego jest bardzo skomplikowany, a kompetencje różnych instytucji oraz ich nieraz sprzeczne interesy krzyżują się w tych samych miejscach w przestrzeni. Cały ten system jest niewydolny i od wielu lat podlega bardzo silnej krytyce ze strony środowisk naukowo-eksperckich (Parysek, 2003; Lorens, 2005; Węclawowicz i in., 2006; Kistowski, 2007; Markowski, 2011; Izdebski, 2013; Kolipiński, 2014; Śleszyński, 2015; Kowalewski, Nowak, 2018).

Na poziomie gmin znaczna część inwestycji budowlanych odbywa się poza systemem planowania przestrzennego. Częściowo wynika

to z faktu, że zaledwie 31,4 proc. powierzchni kraju jest pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (stan na koniec 2020 r.). Na obszarach, na których planów miejscowych nie ma, a więc na 68,6 proc. powierzchni kraju, inwestycje realizuje się na podstawie decyzji administracyjnych (tak zwanych decyzji o warunkach zabudowy, WZ). **W zgodnej opinii ekspertów decyzje o warunkach zabudowy są jednym z najważniejszych czynników generujących chaos przestrzenny** (Kowalewski, Nowak, 2018), bowiem przy ich wydawaniu stosuje się zasadę „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Od 2003 r., od kiedy ten instrument prawny obowiązuje, wydano w całym kraju ponad 2,6 mln decyzji WZ.

Co istotne, zapisy obowiązującej Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tak naprawdę nie pozostawiają urzędnikom wiele możliwości odrzucania wniosków o WZ z przyczyn innych niż formalne (np. braki w dokumentacji). W efekcie tylko 5 proc. decyzji jest odmownych. Urzędnik, który postanawia dbać o ład przestrzenny w swojej gminie ma związane ręce, bo decyzje odmowne łatwo może anulować samorządowe kolegium odwoławcze (SKO)¹. Dlatego wyolbrzymiony wydaje się problem, że urzędnicy są skorumpowani i z tego powodu powstają dziwne inwestycje na podstawie

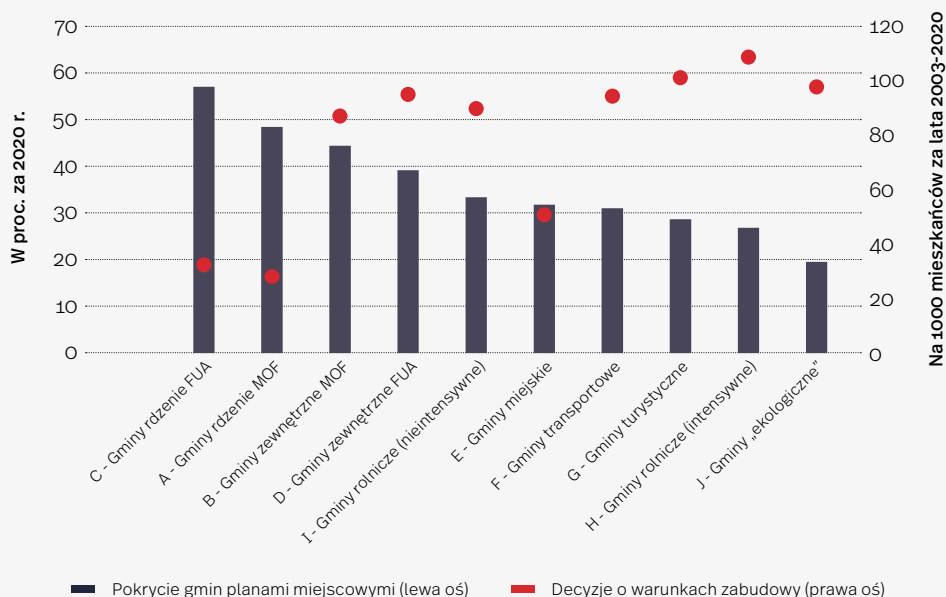
¹ Według nieopublikowanych jeszcze badań M. Nowaka, A. Oleńczuk-Paszela, A. Ostrowskiej, M. Śpiewak-Szyjki i P. Śleszyńskiego, na 678 przebadanych w ostatnich latach sporów w orzeczeniach SKO, w 273 przypadkach stwierdzono naruszenie zasady kontynuacji funkcji lub bliskiego sąsiedztwa, po 40 – niewłaściwy dostęp do drogi publicznej, niewystarczające uzbrojenie terenu lub wydanie decyzji dla terenu rolnego klasy I-III lub terenu leśnego, a aż 285 stanowiły przypadki, w których spór wynikał z przepisów odrębnych.

decyzji WZ – choć patologie niewątpliwie istnieją także w tym zakresie.

Podstawowe informacje o stanie zaawansowania prac planistycznych w gminach zawiera wykres 1, na którym pokazujemy poziom pokrycia gmin planami zagospodarowania przestrzennego oraz skumulowaną (za lata 2003-2020) liczbę wydanych decyzji o warunkach zabudowy w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców, według typów gmin. Dane te wskazują, że generalnie większy zasięg pokrycia terenów gminy planami zagospodarowania przestrzennego idzie w parze z mniejszą liczbą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Najwyższe pokrycie

planistyczne dotyczy obszarów rdzennych Miejskich Obszarów Funkcjonalnych miast subregionalnych (FUA) i Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw (MOF) – tam też obserwujemy najmniejszą liczbę wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców. Z kolei tereny zewnętrzne obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych charakteryzują się wysoką liczbą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców. Dzieje się tak, mimo że w obydwu tych typach gmin poziom pokrycia planistycznego przewyższa średnią krajową – jest to odpowiednio 44,5 proc. oraz 39,3 proc.

▸ Wykres 1. Podstawowe informacje o stanie zaawansowania prac planistycznych w gminach według typów gmin w końcu 2020 r.



Uwaga: użyte skróty oznaczają: A – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw; B – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw; C – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; D – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; E – miasta-ośrodki wielofunkcyjne; F – gminy z rozwiniętą funkcją transportową; G – gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (turystyka oraz funkcje wielkopowierzchniowe, w tym przemysł wydobywczy); H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą; I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą; J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne, ochrony przyrody).

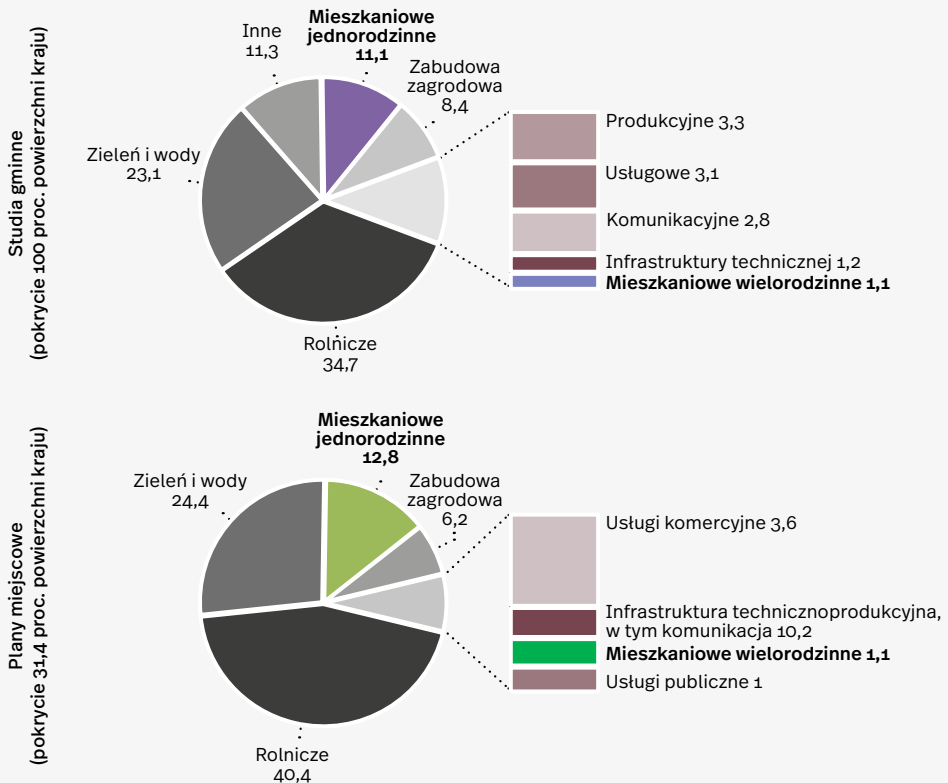
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS.

NADPODAŻ GRUNTÓW BUDOWLANYCH

Skutkiem zbyt liberalnego prawa przestrzennego i jedną z najważniejszych przyczyn chaosu przestrzennego jest nadmierna podaż terenów budowlanych, zwłaszcza pod funkcje zabudowy jednorodzinnej. Pod budownictwo mieszkaniowe (bez zabudowy zagrodowej) przeznaczono 12,1 proc. powierzchni kraju – według studiów gminnych – oraz 4,3 proc. – według planów miejscowych². Oznacza to, że na terenach

przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe może zamieszkać od 59 mln (według planów miejscowych) do 135 mln osób (według studiów gminnych) (Kowalewski i in., 2018). Dane te dowodzą rozmiarów nadpodaży terenów budowlanych. Warto je zestawzić z informacją, że według baz geodezyjnych (ewidencja gruntów i budynków) tereny mieszkaniowe na gruntach zurbanizowanych to 359 tys. ha, czyli 1,1 proc. całej powierzchni kraju.

▼ Wykres 2. Struktura przeznaczenia terenów w studiach gminnych i planach miejscowych w 2017 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ministerstwa Technologii i Rozwoju oraz GUS; Śleszyński i in. (2018).

² Pokrycie planistyczne nie przekracza 1/3 powierzchni kraju.

³ Różnica wynika z faktu, że pewna część gmin w corocznym systemie sprawozdawczym nie podaje odpowiednich danych, dlatego trzeba sięgnąć do wartości znanych z poprzednich lat.

Dostępny zasób terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe powiększa się rokrocznie wskutek dokonywanych odrolnień.

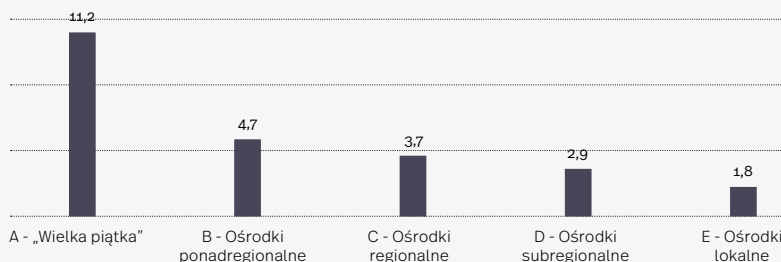
W latach 2003-2020 w planach miejscowych zmieniono przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze w oficjalnej wysokości 345,0 tys. ha (dane Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS), ale można przypuszczać, że wartość ta w rzeczywistości sięga co najmniej 640 tys. ha³. Tak duża podaż nowych gruntów w Polsce jest zdecydowanie nadmiarowa. **Gdyby obszary te tylko w połowie przeznaczyć pod zabudowę jednorodziną można by tam osiedlić 8,5 mln osób⁴.** To ponad 20 proc. populacji Polski. Równocześnie roczny wolumen rejestrowanych przez GUS migracji w ostatnich latach to 350-450 tys. osób.

Znaczna część odrolnień dokonywana jest na obszarach podmiejskich, które koncentrują

ponad 30 proc. wszystkich odrolnień w Polsce.

Według najnowszych szacunków dla terenów podmiejskich miast pow. 20 tys. mieszkańców odrolnienia dokonane do końca 2019 r. wyniosły 321,0 tys. (Nowak i in., 2021)⁵. Oznacza to, że odrolnienia objęły 4,2 proc. obszarów tych gmin. To znacznie więcej niż we wszystkich innych typach gmin oraz średnia dla całego kraju wynosząca 1,1 proc. Proces odrolnień przebiega najintensywniej na terenach podmiejskich wokół wielkich miast, a najwolniej wokół miast lokalnych. W 2019 r. odrolnienia objęły aż 11,2 proc. stref podmiejskich miast „wielkiej piątki” (Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Trójmiasto). Zasięg odrolnień w strefach podmiejskich ośrodków ponadregionalnych był już w ujęciu procentowym ponad dwa razy mniejszy i wyniósł 4,7 proc. powierzchni stref podmiejskich. Z kolei w strefach podmiejskich najmniejszych miast odrolnienia objęły 1,8 proc. ich powierzchni.

▼ **Wykres 3. Zmiany przeznaczenia gruntów z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) zrealizowane do końca 2019 r. według typów stref podmiejskich (w proc.)**



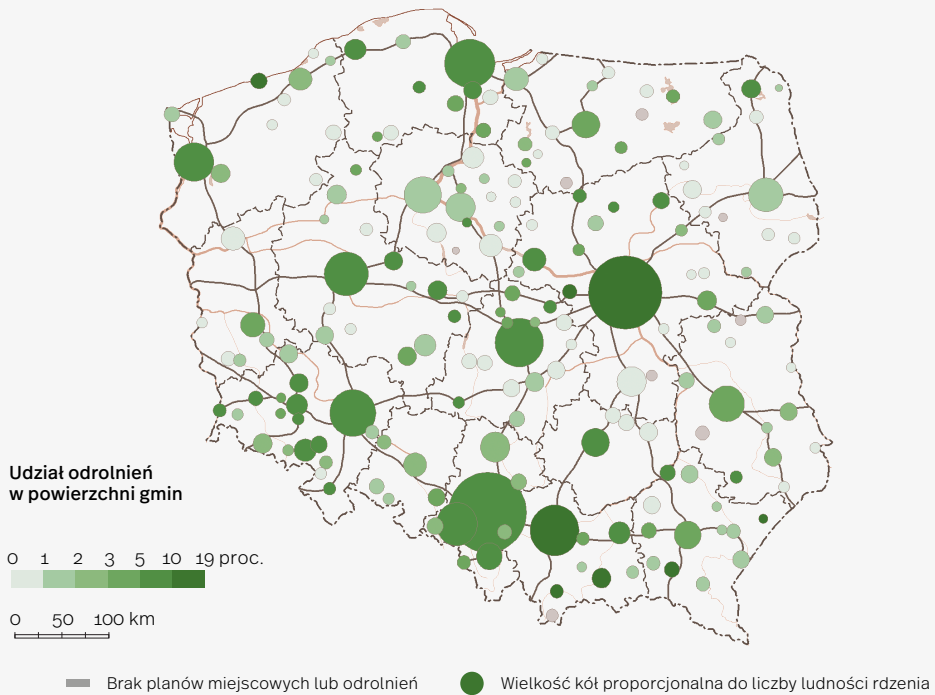
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Technologii oraz GUS (wersja zweryfikowana); Nowak i in. (2021).

³ Różnica wynika z faktu, że pewna część gmin w corocznym systemie sprawozdawczym nie podaje odpowiednich danych, dlatego trzeba sięgnąć do wartości znanych z poprzednich lat.

⁴ Przyjmując wielkość działki 1 500 m² i 4 osoby w domu. Jest to dolna granica rezerw na obszarach odrolnionych, ponieważ gęstość zaludnienia realnie jest wyższa, a część odrolnień dotyczy zabudowy wielorodzinnej, w której wskaźniki pojemności demograficznej są wielokrotnie wyższe.

⁵ Oficjalne dane wskazywały na 245,6 tys. ha terenów odrolnionych w 2019 r. dla 185 stref podmiejskich miast powyżej 20 tys. mieszkańców. Weryfikacja tych danych wskazuje, że rzeczywista wielkość odrolnień w tych gminach wynosi 321,0 tys. ha (Nowak i in., 2021). Oznacza to zaniżenie odrolnień w oficjalnych danych o ok. 30 proc., ale oficjalne statystyki nie obejmują danych z ok. 40 gmin (na łączną liczbę 601 zdelimitowanych jako podmiejskie), w których istnieją plany miejscowe, a od początku, tj. od 2003 r., wykazywany jest tam brak odrolnień, co przy wysokiej presji inwestycyjnej wydaje się niewiarygodne.

Mapa 2. Udział terenów w powierzchni gmin, dla których w planach miejscowych zmieniono przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) do końca 2019 r.



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii oraz GUS (wersja zweryfikowana); Nowak i in. (2021).



Spoleczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego

PODSUMOWANIE KOSZTÓW

Chaos przestrzenny generuje znaczące koszty ekonomiczne, których wartość została oszacowana na przynajmniej 84,3 mld PLN rocznie (Kowalewski i in. 2018). Koszty te ponoszą mieszkańcy, przedsiębiorcy i państwo, w tym samorządy. Największą część oszacowanej kwoty (34,6 mld PLN) stanowią koszty związane z obsługą transportową. Następnie – relatywnie

wysokie – kosztowne pozycje dotyczyły osadnictwa i infrastruktury technicznej (20,5 mld PLN). Pozostałe trzy kategorie (rolnictwo, rynek nieruchomości oraz środowisko przyrodnicze) wygenerowały 32,3 mld PLN. Wydaje się, że wyliczone kwoty przedstawiają minimalny pułap kosztów chaosu przestrzennego.

▸ **Tabela 2.** Koszty chaosu przestrzennego w Polsce według raportu KPZK PAN

| | | |
|--------------|--|--|
| 31,5 mld PLN | Transport i mobilność | Bezpośrednie koszty finansowe nadmiernych dojazdów do pracy, wartość utraconego czasu w związku z kongestią ruchu (korkami), straty czasowe, koszty zewnętrzne |
| 20,5 mld PLN | Osadnictwo i infrastruktura techniczna | Budowa infrastruktury, obsługa nadmiernie rozproszonego osadnictwa, ujemne saldo gospodarki przestrzennej |
| 12,6 mld PLN | Koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym | Wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych |
| 10,9 mld PLN | Rynek nieruchomości | Wykup gruntów, roszczenia odszkodowawcze, pomniejszone wpływy z podatku od nieruchomości |
| 8,8 mld PLN | Rolnictwo | Mechanizacja, transport, nadmierne wyłączenie terenów z produkcji rolnej, ochrona przez zadrzewienia |

Źródło: opracowanie PIE na podstawie: Kowalewski i in. (2018).

Największą część kosztów chaosu przestrzennego ponoszą mieszkańcy. W ostatecznym rachunku utrzymywanie nieracjonalnych i nieefektywnych systemów społeczno-gospodarczych odbywa się głównie z podatków. Gdyby oszacowany koszt chaosu przestrzennego

(84,3 mld PLN) podzielić równo na liczbę zameldowanych mieszkańców, otrzymana wartość wyniosłaby 2207 PLN rocznie. Daje to – na przeciętną, czteroosobową rodzinę – 8,8 tys. PLN rocznie. Jest to zarówno koszt podatkowy, jak też bezpośrednio wydane środki, np. na paliwo.

» **Ramka 2. Stan wiedzy na temat chaosu przestrzennego w Polsce**

Oszacowanie kosztów chaosu przestrzennego jest efektem prac badawczych prowadzonych w latach 2016-2018 przez 27 specjalistów z kilkunastu instytucji w Polsce (PAN, uczelnie, GUS, biura planowania). Efektem tych prac była trzytomowa monografia wydana w „Studiach” KPZK PAN (Kowalewski i in., 2018). Raport był kontynuacją wcześniejszego opracowania, wykonanego pod auspicjami Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (Kowalewski i in., 2012; 2013). Dał on bodziec do kolejnych studiów, w tym wydane zostały monografie pogłębiające niektóre zagadnienia, np. przyrodniczo-estetyczne (Chmielewski i in., 2018), prawno-planistyczne (Nowak, 2020) oraz szereg artykułów autorów raportu KPZK PAN (Lityński, 2019; Kuchcik, 2020). Wydano też skróconą, popularną wersję raportu (Kowalewski i in., 2020).

Ukazało się też wydanie special issue międzynarodowego czasopisma „Land” pt. *Conditions, Effects and Costs of Spatial Chaos* (Śleszyński, Gibas, Sudra, 2021), w którym przedstawiono skrót polskiego raportu KPZK PAN (Śleszyński i in., 2020) oraz kilka nowych opracowań z obszaru kraju (Mantey, Pokojski, 2020; Majewska i in., 2020; Chmielewski, 2020; Jadach-Sepioto, Zathej 2021; Musiaka i in., 2021). W kolejnym, specjalnym zeszycie tego czasopisma pt. *The Legal, Administrative and Managing Framework for Spatial Policy, Planning and Land-Use. Interdependence, Barriers and Directions of Change* (Nowak, Cotella, Śleszyński, 2021) przedstawiono prace ściślej związane z uwarunkowaniami prawno-planistycznymi, krajobrazowymi (Myga-Piątek i in., 2021; Śleszyński i in., 2021; Lityński, Hołuj, 2021; Zaborowski, 2021).

Oprócz wymienionych, ukazały się materiały w tomie *Urban Development Issues*, m.in. nawiązujące do skutków i kosztów suburbanizacji (Dawid, 2020; Stelmaszewska, 2020) i zanieczyszczeń powietrza (Kudłacz, Piech, 2020). Jeszcze inni autorzy badali chaos przestrzenny w polskich Karpatach (Ćwik, Hrehorowicz-Gaber, 2021). Trzeba też odnotować rosnący postęp metodologiczny opracowań nt. rozlewania się zabudowy, w tym coraz powszechniejsze wykorzystywanie różnorodnych baz danych (PESEL, dane o lokalizacjach pozwoleń na budowę, dane satelitarne i in.), pozwalających na analizy przestrzenne rozwoju osadnictwa z dokładnością do jednostek o powierzchni kilku-kilkunastu ha (Jarczewski, Sykała 2020).

WYSOKIE KOSZTY FUNKCJONOWANIA INFRASTRUKTURY

Wydatki związane z dostarczaniem nadmiarowej infrastruktury społecznej i technicznej dla rozproszonej zabudowy ponoszą w głównej mierze gminy. Według polskich standardów, które zresztą są powszechne na całym świecie, to samorząd lokalny jest w największym stopniu odpowiedzialny za rozwój usług publicznych na swoim terenie. Znajduje to odzwierciedlenie w strukturze wydatków publicznych: według danych GUS w 2019 r. (ostatni rok przed

pandemią) gminy w ramach swoich budżetów wydały 232,2 mld PLN, powiaty – 29,6 mld PLN, a województwa – 18,8 mld PLN na wydatki związane z szeroko pojętym dostarczaniem usług (tabela 3).

Silne rozproszenie zabudowy jest główną przyczyną wysokich kosztów obsługi infrastruktury techniczno-społecznej. Rozproszenie to powoduje, że wydatki związane z funkcjonowaniem infrastruktury są wyższe niż mogłyby być

w sytuacji bardziej zwartej lokalizacji zabudowy. Według wycień Gibasa i Heffnera (2018), koszty uzbrojenia i utrzymania infrastruktury technicznej (drogi, wodociągi, kanalizacja, energetyka) dla tych pojedynczych zabudowań, które są oddalone powyżej 180 m od zwartej zabudowy, wynoszą w ciągu jednego roku 7,5 mld PLN⁶. Kwota ta w odniesieniu do łącznych wydatków gmin (232 mld PLN) oznacza możliwe oszczędności rzędu 3,2 proc. ich całkowitych budżetów.

Można przypuszczać, że wydatki na działy związane z zagospodarowaniem przestrzennym i infrastrukturą stanowią 20-25 proc. wszystkich

wydatków, czyli 46-58 mld PLN rocznie (tabela 3).

Są to zwłaszcza działy „transport i łączność”, w których ponoszone są wydatki na budowę i utrzymanie dróg (12,1 proc. całości budżetów gmin) oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska (8,4 proc.). **Nawet niewielka, kilku- czy kilkunastoprocentowa poprawa organizacji przestrzennej różnych układów infrastruktury będzie w takim przypadku skutkować oszczędnościami liczonymi w miliardach złotych.** Warto podkreślić, że skala działań inwestycyjnych zobrazowana udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem to 16 proc.

➤ **Tabela 3.** Wielkość i struktura wydatków budżetów gmin w 2019 r. według uproszczonej klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem majątkowych wydatków inwestycyjnych

| Dział wydatków budżetowych | Kwota wydatków | | Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (w proc.) | Przykłady wydatków na infrastrukturę związane z chaosem przestrzennym |
|--|--------------------|------------------------------------|---|---|
| | ogółem (w mln PLN) | majątkowe inwestycyjne (w mln PLN) | | |
| Rolnictwo i łowiectwo | 3 562 | 2 049 | 58 | M.in. melioracje |
| Transport i łączność | 28 203 | 14 709 | 52 | M.in. budowa, modernizacja i utrzymanie dróg (wydatki bieżące na zakup materiałów i usług oraz wydatki majątkowe inwestycyjne stanowią w tym dziale 92 proc.) |
| Gospodarka mieszkaniowa | 7 555 | 2 482 | 33 | Na ogół brak (chyba, że chodzi o estetykę budynków) |
| Administracja publiczna | 17 165 | 651 | 4 | M.in. remonty budynków |
| Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 3 312 | 691 | 21 | Wyższe wydatki związane z zapewnieniem tzw. izochrony 15 minut przy rozproszonej zabudowie |
| Oświata i wychowanie | 66 278 | 3 757 | 6 | M.in. remonty szkół (wydatki bieżące na zakup materiałów i usług oraz wydatki majątkowe inwestycyjne stanowią w tym dziale 17 proc.) |
| Ochrona zdrowia i pomoc społeczna | 13 466 | 837 | 6 | M.in. remonty budynków |
| Rodzina | 48 226 | 347 | 1 | Brak |

⁶ Przyjęto amortyzację ośmioletnią – daje to razem 60 mld PLN w ciągu ośmiu lat.

| | | | | |
|---|---------|--------|----|--|
| Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 19 415 | 6 210 | 32 | Znaczna część (wydatki bieżące na zakup materiałów i usług oraz wydatki majątkowe inwestycyjne stanowią w tym dziale 88 proc.) |
| Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 7 671 | 2 082 | 27 | Na ogół nie (chyba że chodzi o estetykę budynków zabytkowych) |
| Kultura fizyczna | 5 705 | 2 021 | 35 | Raczej w mniejszym stopniu dotyczy to chaosu przestrzennego (infrastruktura sportowo-rekreacyjna jest mniej powszechna, choć problem może występować w przypadku małych obiektów, np. siłowni plenerowych) |
| Pozostałe działy | 11 644 | 1 253 | 11 | Brak |
| Ogółem | 232 202 | 37 089 | 16 | Łącznie 20-25 proc., czyli 46-58 mld PLN |

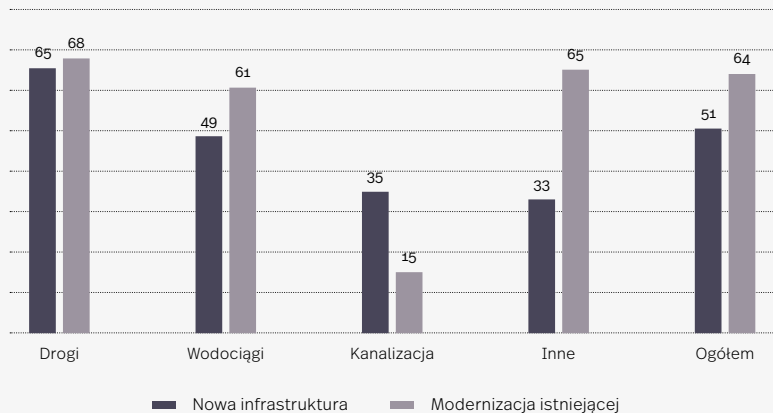
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Wydaje się, że planowanie inwestycji w polskich gminach rzadko opiera się na racjonalnych przesłankach. Wskazują na to pośrednio wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Polski Instytut Ekonomiczny wśród polskich gmin w 2021 r. Spośród gmin, które udzieliły odpowiedzi, tylko 1/4 (24,6 proc.) posiadała oszacowanie bilansu terenów, w związku z zapotrzebowaniem wynikającym ze zmian demograficznych, ekonomicznych itp. w przyszłości. W przyszłości może to oznaczać niedopasowanie podaży terenów różnego typu do popytu, zazwyczaj nadpodaż gruntów budowlanych pod mieszkalnictwo. W związku z udziałem w badaniu głównie mniejszych gmin wiejskich lub wiejsko-miejskich, wyniki należy interpretować z ostrożnością.

Częściowo dostępne dane wskazują, że znaczna część inwestycji infrastrukturalnych gmin zlokalizowana jest na obszarach nieobjętych planami zagospodarowania przestrzennego. Do takiego wniosku skłaniają wyniki ankiety przeprowadzonej przez PIE w polskich gminach⁷. W poszczególnych kategoriach inwestycyjnych (drogi, gospodarka wodno-ściekowa, inne) można szacować, że w przypadku nowych inwestycji około 33-65 proc. środków wydawanych jest poza planami (wykres 4). Jeśli chodzi o modernizację istniejącej infrastruktury, wartości te wynoszą 15-68 proc. Sumując dane ilościowe o przeznaczanych środkach finansowych można obliczyć, że w przypadku nowych inwestycji we wszystkich kategoriach usług jest to 50,6 proc., a w przypadku modernizacji – 63,9 proc. Sumując nowe inwestycje i remonty otrzymujemy udział w wysokości 56,1 proc.

⁷ Ocena wniosków powinna być ostrożna, ponieważ baza informacyjna pochodziła ze stosunkowo niewielkiej liczby gmin (około 5 proc., w tym 2 proc. w zakresie danych finansowych w całym kraju).

» **Wykres 4. Udział finansowy publicznych inwestycji infrastrukturalnych realizowanych poza obszarami z obowiązującymi planami miejscowymi (w proc.)**



Uwaga: dane z 43 gmin z całego kraju o średnim pokryciu planistycznym w wysokości 36,5 proc.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników badania przeprowadzonego wśród polskich gmin.

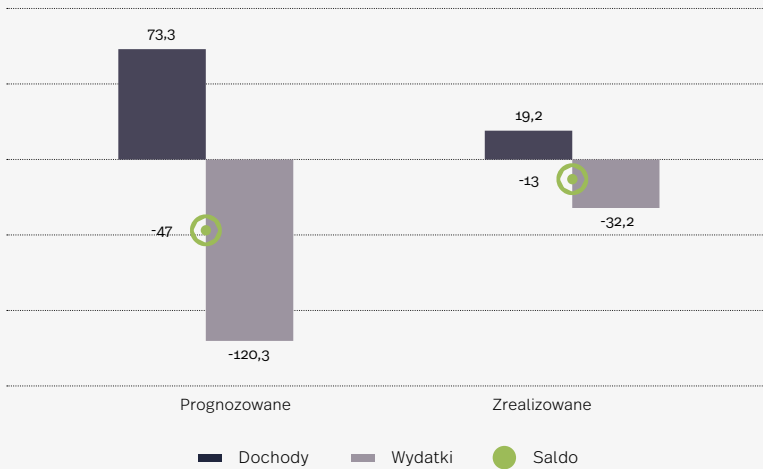
NIEZRÓWNOWAŻONY BILANS GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Bilans planowania przestrzennego w polskich gminach ma charakter niezrównoważony. Wskazują na to ujemne salda wydatków i dochodów gmin związanych z uchwaleniem i realizacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z obowiązującym prawem, gmina w związku z uchwaleniem takiego planu powinna sporządzić do niego prognozę skutków finansowych, jakie niosą ustalenia szczegółowe, np. związane ze zmianą przeznaczenia gruntów i planowanymi inwestycjami.

Według danych uzyskanych na koniec 2020 r. z 1620 gmin (65 proc. gmin w Polsce), zrealizowane do końca 2019 r. dochody związane z uchwaleniem

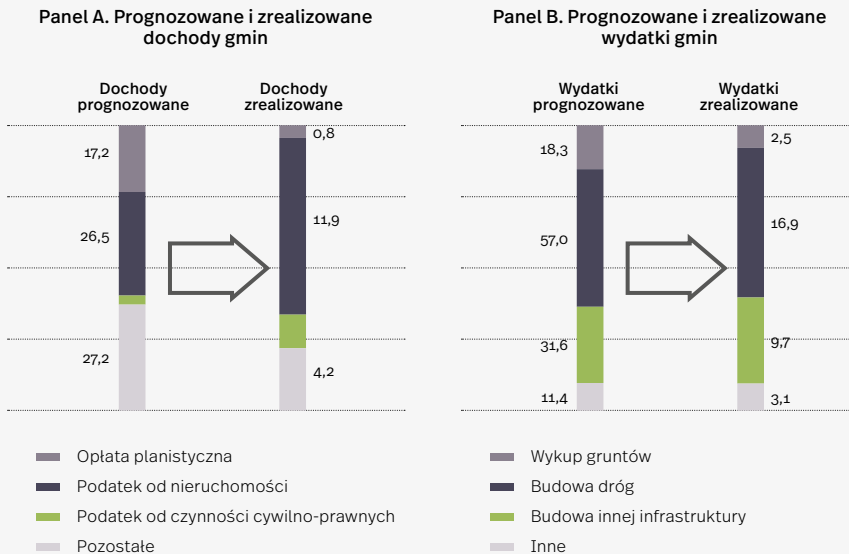
i realizacją planów miejscowych wyniosły 19,2 mld PLN, a wydatki 32,2 mld PLN. Oznacza to, że do 2019 r. ujemne saldo wyniosło 13 mld PLN. W dłuższej perspektywie, przy uwzględnieniu całości prognozowanych dochodów i wydatków wynikających z przyjętych planów, ujemne saldo jest jeszcze większe i wynosi 46,6 mld PLN (wykres 5). Wynika to z rosnącej luki między prognozowanymi wydatkami (120,3 mld PLN), a prognozowanymi dochodami (73,7 mld PLN). Ujemne salda – zarówno zrealizowane, jak i prognozowane – wskazują że bilans planowania przestrzennego w gminach jest niezrównoważony, a wydatki gmin związane z uchwaleniem planów nie znajdują pokrycia w dochodach.

➤ **Wykres 5.** Skutki realizacji planów zagospodarowania przestrzennego dla budżetów gmin (w mld PLN)



Źródło: opracowanie własne PIE, dane zaktualizowane na podstawie danych Ministerstwa Technologii i Rozwoju oraz GUS; Śleszyński in. (2021).

➤ **Wykres 6.** Struktura prognozowanych i zrealizowanych dochodów i wydatków wynikających z przyjęcia planów miejscowych (w mld PLN)



Źródło: opracowanie własne PIE, dane zaktualizowane na podstawie danych Ministerstwa Technologii i Rozwoju oraz GUS; Śleszyński in. (2021).

Przeznaczenie zbyt dużych obszarów pod funkcje budowy mieszkaniowej jest główną przyczyną niezrównoważonego bilansu planowania przestrzennego w gminach. Według polskiego prawa gmina ma obowiązek zapewnienia dostępu do infrastruktury – drogowej i technicznej – dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Wśród prognozowanych wydatków (wykres 6, panel B) do największych kategorii należą wydatki związane z budową dróg gminnych (57,1 mld PLN) oraz budową innej infrastruktury technicznej (31,6 mld PLN), a także wykup gruntów pod budowę dróg gminnych (18,3 mld PLN), co łącznie daje kwotę 107 mld PLN. Wobec nadmiarowości podaży

terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w planach miejscowych istotną część tych wydatków dotyczy budowy infrastruktury dla obszarów, które nigdy nie będą zamieszkałe bądź będą zabudowane ekstensywnie.

Porównanie prognozowanych i zrealizowanych dochodów pokazuje, że nie działają takie instrumenty, jak opłata planistyczna, którą w gminach do końca 2020 r. zrealizowano w wysokości zaledwie 841 mln PLN – podczas gdy jest ona prognozowana w wysokości 17,3 mld PLN. Oznacza to, że gminy nie tylko poniosą znaczne wydatki na budowę zbędnej infrastruktury, ale także wydatki te nie znajdują pokrycia w planowanych przychodach.

NADMIERNE LOKALNE POTRZEBY TRANSPORTOWE I STRATY CZASU

Jednym z najbardziej kosztownych negatywnych skutków chaosu przestrzennego jest niska efektywność transportowa. Z jednej strony rozproszona zabudowa, zwłaszcza na terenach podmiejskich, powoduje że zapewnienie efektywnego transportu publicznego jest niemożliwe bądź bardzo kosztowne, gdyż autobus musiałby jeździć po całej niemal gminie i do tego zatrzymywać się co kilkaset metrów. Z drugiej strony, rozproszona zabudowa zwiększa potrzeby transportowe mieszkańców, którzy na co dzień muszą pokonywać większe odległości. **W efekcie mieszkańcy nadmiernie często korzystają z transportu prywatnego, a poważnym problemem na tych obszarach staje się kongestia drogowa (korki, zatłoczenie).**

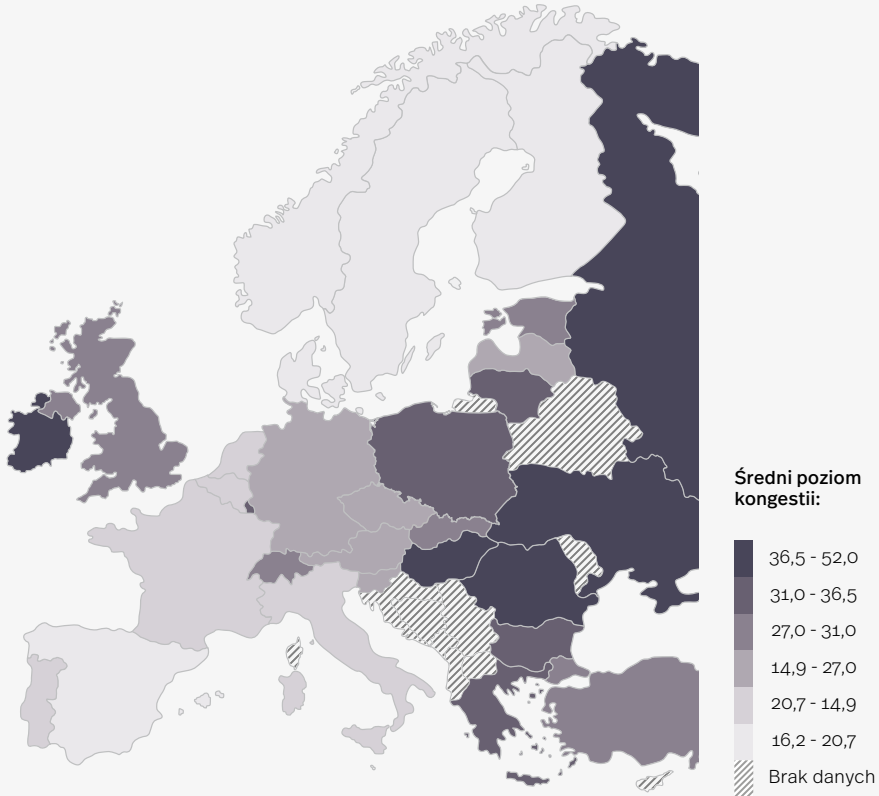
Międzynarodowe rankingi wskazują, że polskie miasta należą do czołówki miast europejskich pod względem nasilenia kongestii drogowej. Według Indeksu Kongestii Drogowej przygotowanego przez organizację TomTom poziom kongestii drogowej w polskich

miastach plasuje nasz kraj na dziewiątej pozycji w Europie (mapa 3). Najwyższy poziom kongestii drogowej notowany jest w miastach rumuńskich (średnio 52 proc.) i ukraińskich (średnio 45 proc.). Wysoki poziom kongestii drogowej notują również miasta w Rosji (39 proc.), Irlandii, Węgier, Grecji, Luksemburgu i Bułgarii.

Średni poziom kongestii drogowej w największych polskich miastach wyniósł 35 proc., co oznacza, że średni czas dojazdu w tych miastach ulega wydłużeniu o 35 proc. względem czasu swobodnego przejazdu. Najwyższy wskaźnik osiągnęła Łódź (47 proc.), Kraków (45 proc.), Poznań (44 proc.) oraz Warszawa (40 proc.)⁸. Wyniki badań wskazują, że problem zatłoczenia dotyczy także mniejszych miast, choć w tym przypadku brakuje danych porównawczych (Borkowski i in., 2018). Szacuje się, że **roczny koszt finansowy wynikający z kongestii drogowej (zatłoczenia) w polskich miastach wynosi 13,3 mld PLN** – por. infografika 2 (Borkowski i in., 2018).

⁸ W rankingu znalazły się następujące polskie miasta: Łódź, Kraków, Poznań, Warszawa, Wrocław, Bydgoszcz, Trójmiasto, Szczecin, Lublin, Białystok oraz Bielsko-Biała.

» **Mapa 3.** Kongestia drogowa w państwach europejskich (uśredniony poziom kongestii dla największych miast)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych TomTom *Traffic Index* 2019.

Przeprowadzone w latach 2012-2020 badania wskazują, że koszty nadmiarowych dojazdów, wynikające z rozproszenia zabudowy wynoszą w skali roku przynajmniej kilkadziesiąt miliardów złotych (infografika 2). Oszacowania te uwzględniają nie tylko bezpośrednie koszty dojazdów, w tym dojazdów do pracy, ale też koszty pośrednie związane z czasem straconym wskutek kongestii drogowej. Szacunki te są tylko częściowe i nie ilustrują pełnych kosztów nadmiarowych dojazdów w skali całego kraju. Niektóre z nich dotyczą tylko kosztów nadmiarowych dojazdów do pracy (Kowalewski i in 2018), inne przedstawiają

szerszą kategorię kosztów wynikających z kongestii drogowej, ale oszacowanych tylko dla wybranych obszarów kraju (Borkowski i in. 2018; Rzepnikowska i in. 2016; Śleszyński 2012).

Koszty nadmiarowych dojazdów do pracy wynikają w dużej mierze z niedopasowania miejsc pracy do miejsc zamieszkania. Przykładowo badania wskazują, że w przypadku Warszawy zlewnia dojazdów do pracy wynosi ponad 100 km (Śleszyński, 2013). **W skali całego kraju roczny koszt nadmiarowych dojazdów do pracy wynosi 25,9 mld PLN** – według szacunków z 2013 r. (Kowalewski i in. 2013).

» Infografika 2. Szacowane koszty nadmiarowych dojazdów spowodowanych chaosem przestrzennym i rozproszeniem zabudowy



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie cytowanych badań.

DOSTĘPNOŚĆ DO USŁUG PUBLICZNYCH

Powstawanie domów z dala od istniejącej zabudowy skutkuje bardzo dużymi odległościami do rozmaitych placówek usług publicznych i komercyjnych. W 2018 r. GUS przeprowadził badanie odległości (geodezyjnej i czasowej) między miejscem zamieszkania dzieci i młodzieży

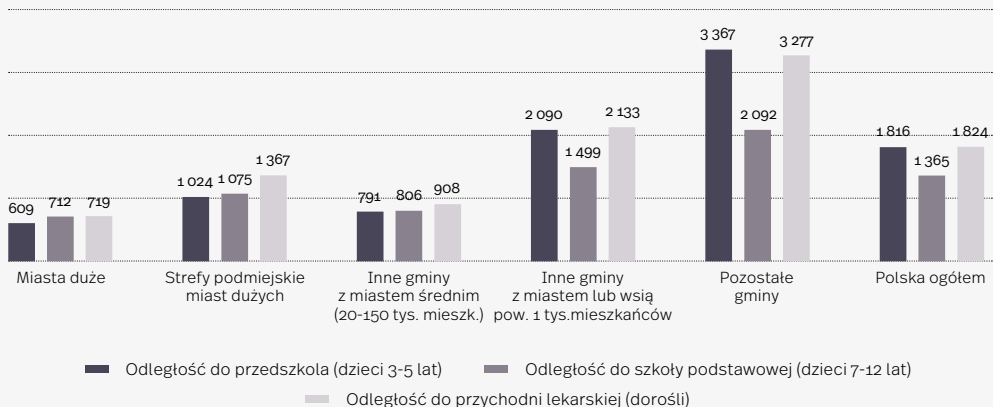
a placówkami edukacyjnymi i zdrowotnymi. Pod uwagę brano lokalizacje adresowe miejsc zamieszkania i położenia placówek różnego typu.

Z szacunków GUS wynika, że średni poziom dostępności jest najwyższy w dużych i średnich miastach, a najniższy na terenach wiejskich.

Średnia odległość liczona dla dzieci, młodzieży i dorosłych od przedszkoli, szkół i przychodni lekarskich wyniosła 679 m dla dużych miast oraz 837 m dla średnich. Na kolejnym miejscu znalazły się strefy podmiejskie z wynikiem 1 161 m, dalej inne gminy z miejscowością powyżej

1 tys. mieszkańców (1 880 m) i gminy typowo wiejskie (2 811 m). Widoczny jest więc silny związek wskaźników dostępności z poziomem urbanizacji. Syntetyczne informacje, opracowane na podstawie bazy GUS, przedstawiamy na wykresie 7.

» Wykres 7. Przeciętne odległości dla wybranych kategorii ludności według typów gmin w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Nowak, Śleszyński (2021); GUS (2018).

Dostępność przestrzenna szkół podstawowych w gminach podmiejskich jest bardzo zróżnicowana. Spośród 265 gmin podmiejskich położonych wokół stolic województw, tylko w 22 przeciętna odległość ucznia do szkoły podstawowej była niższa niż 800 m (niemal wyłącznie miasta satelickie). Natomiast aż

w 49 gminach (18,5 proc.) było to ponad 2 km (np. Prażmów w aglomeracji warszawskiej – 2 196 m, Cedry Wielkie w aglomeracji trójmiejskiej – 2 237 m, Zabłudów w aglomeracji białostockiej – 3 078 m, a Stare Czarnowo w aglomeracji szczecińskiej – aż 4 087 m).

KOSZTY PRZYRODNICZE

Zanieczyszczenie powietrza

Bardzo groźnym dla zdrowia skutkiem chaosu przestrzennego jest smog i generalnie zanieczyszczenie powietrza. Chaos przestrzenny istotnie zwiększa udział tak zwanej niskiej emisji, a więc emisji szkodliwych gazów i pyłów

odbywającej się do wysokości 40 m. Wynika to między innymi z niepotrzebnego rozrostu ruchu samochodowego oraz rozproszonej i nieefektywnej sieci ciepłowniczej wykorzystującej domowe piece grzewcze. Według szacunków

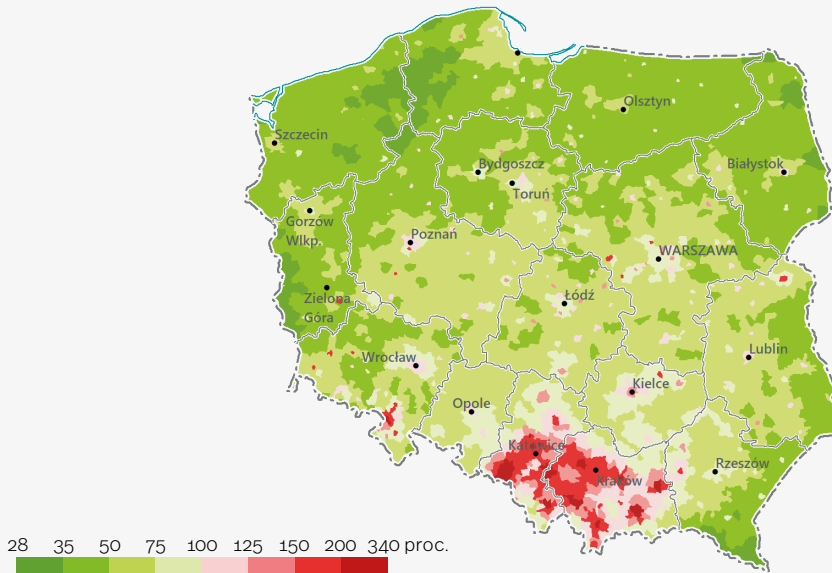
WHO (2015), zanieczyszczenie powietrza może powodować w Polsce straty w wysokości nawet 102 mld USD rocznie. Według Kuchciki i Milewskiego (2018) wzrost zachorowalności i umieralności z powodu wysokiego poziomu zanieczyszczeń powietrza można szacować na około 45 tys. zgonów rocznie. Oczywiście nie wszystkie te koszty należy wiązać z chaosem przestrzennym.

Najwyższy poziom emisji groźnych pyłów i gazów dotyczy południowej części Polski – województwa śląskiego i małopolskiego (mapa 4). Są to tereny najsilniej zurbanizowane, a także tereny wiejskie położone w kotlinach i dolinach górskich, gdzie niska emisja ze spalania w piecach domowych jest połączona z efektem

slabego przewietrzania. Co jednak interesujące, problem zanieczyszczeń powietrza w znacznie mniejszym stopniu dotyczy wschodniej części polskich Karpat. Choć i tam mamy do czynienia z niską emisją, obszary te mają znacznie niższą gęstość zaludnienia i efekt smogowy nie jest już tak groźny.

Zanieczyszczenie powietrza jest istotnym problemem w strefach podmiejskich. Na 265 gmin w 18 aglomeracjach wojewódzkich⁹, w 82 (30,9 proc.) wystąpił wskaźnik przekroczenia norm (średnia nieważona z pyłu zawieszonego 2,5 i 10 oraz benzoapirenu). Wśród 201 gmin okalających niewojewódzkie miasta regionalne i subregionalne (głównie grodzkie ośrodki powiatowe), było to 51 gmin (25,4 proc.).

➤ **Mapa 4.** Odchylenia od normy zanieczyszczeń powietrza w latach 2019-2020 w gminach (średnia z BaP, PM₁₀, PM_{2,5})



Uwaga: normy roczne w $\mu\text{g}/\text{m}^3$: PM_{2,5} – 20, PM₁₀ – 40, BAP – 1. Grid 10x10 km.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

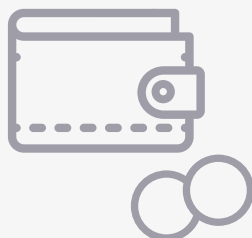
⁹ Do 18 aglomeracji wojewódzkich wlicza się dwie stolice w województwie kujawsko-pomorskim (Bydgoszcz i Toruń) oraz w województwie lubuskim (Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra).

Zagrożenia przyrodnicze

Wadliwie skonstruowane prawo powoduje, że trudno objąć zakazem zabudowy obszary zagrożone kataklizmami przyrodniczymi. Według obliczeń wykonanych dla potrzeb nieobowiązującej już Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, **w 2008 r. na obszarach zagrożonych powodzią lub podtopieniami zamieszkiwało 7,9 mln osób, tj. 20,8 proc. populacji kraju.** Z kolei według najnowszych szacunków na terenach osuwiskowych w granicach województwa małopolskiego i podkarpackiego znajduje się 23,6 tys. budynków mieszkalnych, z czego 3,2 tys. na osuwiskach

aktywnych i 5,9 tys. na okresowo aktywnych, a na zagrożonych terenach mieszka łącznie 113,3 tys. osób, tj. 4,6 proc. ogółu ludności (Bucala-Hrabia i in. 2021). Z punktu widzenia bezpieczeństwa ludności jest to zatem dość istotny problem.

Zamieszkiwanie ludności na terenach zagrożonych kataklizmami przyrodniczymi skutkuje olbrzymimi stratami, liczonymi w miliardach złotych. Skutki ostatniej wielkiej powodzi z 1997 r. (tzw. powódź tysiąclecia) to 56 ofiar śmiertelnych i 12 mld PLN strat materialnych (w cenach z tamtego okresu). Powódź w 2010 r. przyniosła 12 mld PLN strat, a w 2016 r. – 2,4 mld PLN.



Chaos przestrzenny oczami Polaków

Ekonomiczne koszty chaosu przestrzennego mogą być niezauważalne w opinii społecznej. Zrozumienie tego, jak dużo obywatele i podatnicy tracą w związku z wadliwą lokalizacją zabudowy, wymagałoby porównania stanu obecnego do nieistniejącego stanu optymalnego, wynikającego z właściwego rozplanowania zabudowy. Siłą rzeczy, większość z nas nie potrafi myśleć w tych kategoriach.

Brak świadomości ekonomicznych kosztów chaosu przestrzennego nie oznacza jednak, że Polacy w ogóle nie dostrzegają konsekwencji braku ładu przestrzennego. Ilustrują to wnioski z badania sondażowego przeprowadzonego przez Polski Instytut Ekonomiczny wśród mieszkańców miast i obszarów podmiejskich⁴⁰. Badanie dotyczyło subiektywnych

odczuć jednostek związanych z ich codziennym funkcjonowaniem w obrębie przestrzeni (pod)miejskiej. W badaniu nie brali udziału mieszkańcy obszarów typowo wiejskich⁴¹, co wynikało z przyjęcia założenia dotyczącego większej potencjalnej koncentracji problemów związanych z planowaniem przestrzennym na terenach miejskich i podmiejskich niż na terenach wiejskich.

Omówione w dalszej części tego rozdziału wyniki badania dotyczą takich aspektów funkcjonowania mieszkańców jak ocena dostępności przestrzennej istotnych obiektów i instytucji, wzorce przemieszczania się, ocena najbardziej uciążliwych aspektów życia w miastach bądź na obszarach podmiejskich oraz ocena obecności reklam w przestrzeni publicznej.

DOSTĘPNOŚĆ PRZESTRZENNA

Koszty ekonomiczne związane z niską dostępnością przestrzenną wydają się być najbardziej wymiernym skutkiem chaosu przestrzennego. Na zasadność takiego wniosku wskazują analizy przedstawione w pierwszej części tego raportu. Rozproszona zabudowa częstokroć uniemożliwia lokowanie obiektów i instytucji użytku publicznego w bliskiej okolicy skupisk ludności. W efekcie rosną koszty ponoszone przez samorządy, związane z budową

i utrzymaniem nadmiarowej infrastruktury, a jednostki ponoszą dodatkowe koszty w związku z nadmiernymi dojazdami.

Z przeprowadzonego badania wynika, że większość Polaków pozytywnie ocenia dostępność przestrzenną własnych miejsc zamieszkania oraz związane z tym możliwości realizacji własnych potrzeb życiowych i społecznych. Najwyższy poziom zadowolenia dotyczy dostępności przystanków i stacji

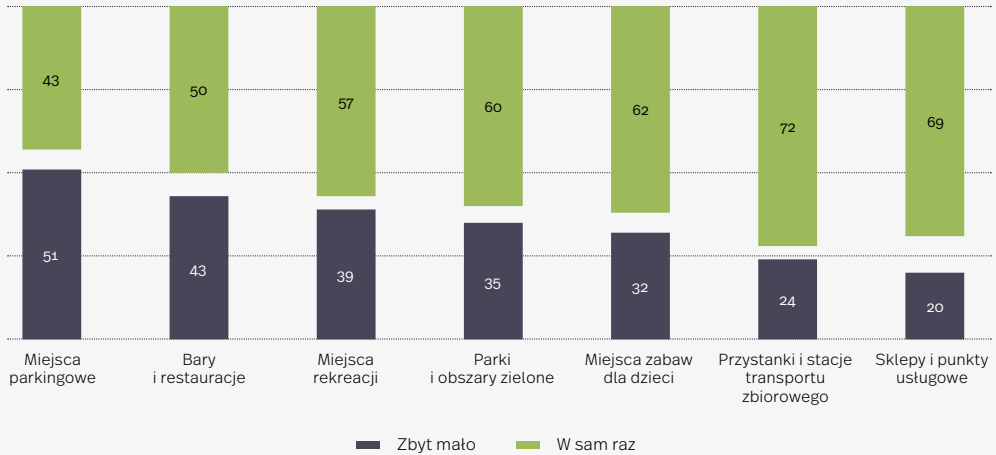
⁴⁰ Badanie zostało zrealizowane metodą wywiadu internetowego na próbie 2 tys. mieszkańców miast i obszarów podmiejskich na przełomie sierpnia i września 2021 r.

⁴¹ Za wyjątkiem obszarów miejskich wchodzących w skład obszarów metropolitalnych miast wojewódzkich wg definicji przyjętej w pracy Śleszyńskiego (2013).

środków transportu zbiorowego (72 proc.) oraz dostępności sklepów i punktów usługowych (69 proc.). Wysokie oceny (50 proc. lub więcej) dotyczą także dostępności placów zabaw

i miejsc z atrakcjami dla dzieci (62 proc.), dostępności parków i obszarów zielonych (60 proc.), miejsc rekreacji i rozrywki (57 proc.) oraz obiektów gastronomicznych (50 proc.).

» **Wykres 8. Ocena dostępności poszczególnych obiektów i instytucji w okolicy miejsca zamieszkania (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

Brak odpowiedniej liczby miejsc parkingowych w okolicy miejsca zamieszkania jest największym problemem wskazywanym przez mieszkańców polskich miast i obszarów podmiejskich. Na zbyt małą dostępność miejsc parkingowych wskazuje 51 proc. respondentów. Co istotne, zbyt niska dostępność miejsc parkingowych przeszkadza Polakom znacznie bardziej niż zbyt mała dostępność miejsc umożliwiających rekreację, odpoczynek czy rozrywkę.

Większość Polaków (72 proc.) deklaruje wysoki poziom zadowolenia z dostępu do środków transportu zbiorowego. Jednak paradoksalnie taki wynik prawdopodobnie wskazuje

na rzadkie korzystanie ze środków transportu zbiorowego. Według danych Eurostatu Polska jest jednym z liderów państw Unii Europejskiej pod względem liczby samochodów przypadających na 1 000 mieszkańców – z wynikiem 642 pojazdów zajmujemy czwarte miejsce za Luksemburgiem (681 aut), Włochami (663 auta) oraz Cyprzem (645)¹². Z kolei według danych GUS (2011) 64 proc. osób dojeżdżających do pracy w 2010 r. wykorzystywało w tym celu samochód prywatny (jako pasażer lub kierowca). Na dojazdy do pracy prywatnym samochodem wskazuje również 56 proc. mieszkańców miast i obszarów podmiejskich – według badania przeprowadzonego przez PIE (2021). Wszystko to

¹² Eurostat, *Passenger cars per 1000 inhabitants*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=road_eqs_carhab&lang=en [dostęp: 04.12.2021].

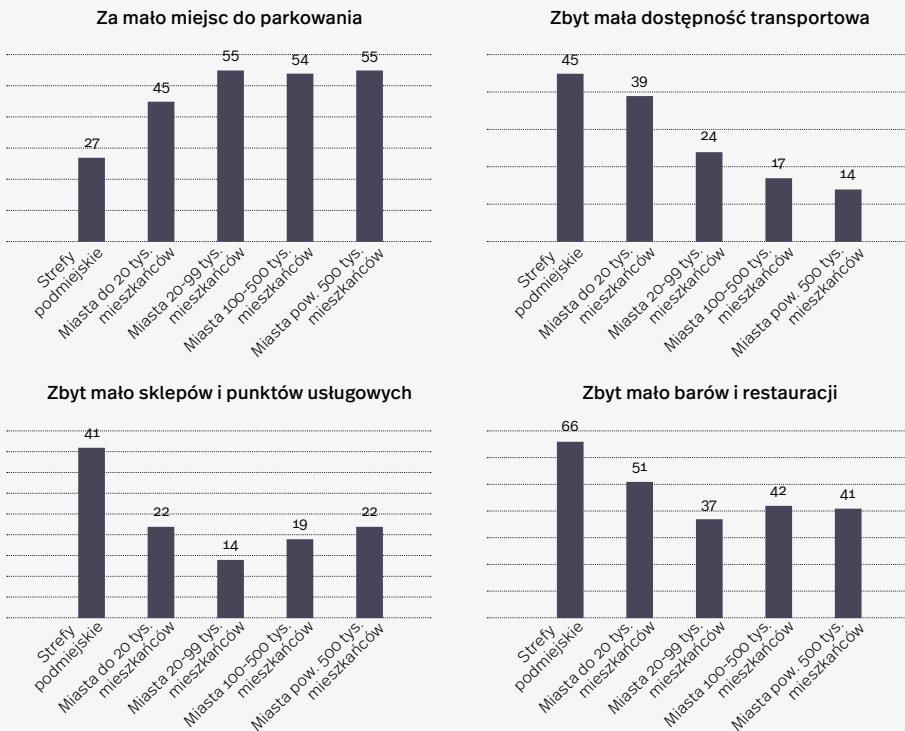
może wskazywać pośrednio, że wysokie oceny związane z dostępnością środków transportu zbiorowego wynikają *de facto* z niskiego poziomu wykorzystywania go.

Wniosek taki wydaje się tym bardziej prawdopodobny, że dla połowy Polaków niska dostępność miejsc parkingowych jest najbardziej uciążliwym aspektem ich miejsc zamieszkania. Na prawdziwość takiego wniosku wskazują również zaprezentowane poniżej sposoby dojazdów do pracy, placówek edukacyjnych i zdrowotnych.

Zadowolenie z dostępności przestrzennej różnych miejsc jest jednak zróżnicowane ze względu na wielkość miejscowości zamieszkania. W tym względzie widać przede wszystkim różnice między mieszkańcami

stref podmiejskich a mieszkańcami miast, zwłaszcza tych największych. Mieszkańcy stref podmiejskich najczęściej wskazują na zbyt słabe skomunikowanie ich miejsc zamieszkania – z taką opinią zgadza się 45 proc. mieszkańców tych obszarów. W miastach wraz ze wzrostem wielkości miejscowości zamieszkania zmniejsza się odsetek osób nisko oceniających dostępność transportową – do poziomu 24 proc. w miastach liczących od 20 do 99 tys. mieszkańców oraz do poziomu 14 proc. w największych miastach. Wniosek taki jest zgodny z danymi przedstawionymi w pierwszej części raportu dotyczącymi niskiej efektywności transportowej na terenach podmiejskich, charakteryzujących się rozproszoną zabudową.

➤ **Wykres 9.** Ocena dostępności ze względu na wielkość miejscowości zamieszkania respondenta (proc. respondentów zgadzających się)



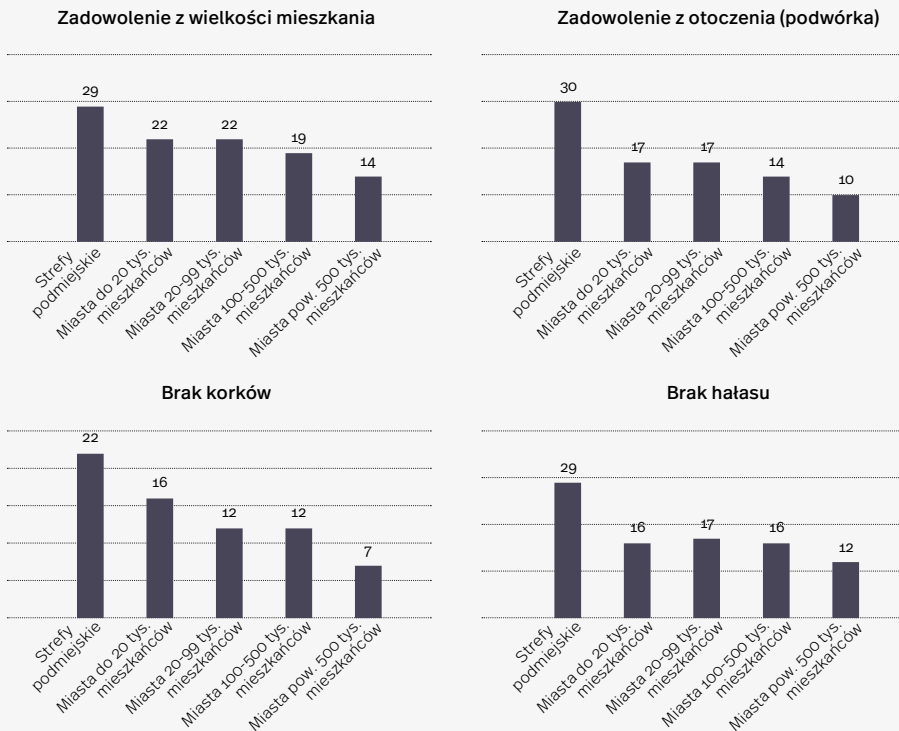
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

Mieszkańcy stref podmiejskich – zdecydowanie częściej niż mieszkańcy miast – nisko oceniają dostępność sklepów i punktów usługowych, a także barów i restauracji w okolicy miejsca zamieszkania. Na zbyt małą dostępność tego rodzaju miejsc wskazuje odpowiednio 41 proc. i 66 proc. mieszkańców stref podmiejskich. Odwrotny wzorzec odpowiedzi obserwujemy w przypadku oceny dostępności miejsc parkingowych. W tym przypadku mieszkańcy stref podmiejskich najrzadziej uznają, że dostępna liczba miejsc parkingowych jest zbyt mała (27 proc. z nich). W przypadku średnich i dużych miast z taką opinią zgadza się średnio 55 proc. ich mieszkańców.

Istotne różnice między mieszkańcami stref podmiejskich oraz mieszkańcami miast, zwłaszcza tych większych, rysują się również w niektórych aspektach dotyczących jakości życia. Mieszkańcy stref podmiejskich są zdecydowanie częściej niż mieszkańcy miast zadowoleni z wielkości własnego mieszkania (29 proc.), ze stanu (estetyki) najbliższego otoczenia, np. podwórka, ulicy (30 proc.), z braku korków (22 proc.), niskiego poziomu hałasu (29 proc.). Zadowolenie z tych wszystkich aspektów maleje wraz ze wzrostem wielkości miejsca zamieszkania (wykres 10).

Przedstawione dane sugerują, że strefy podmiejskie są postrzegane przez wielu

➤ **Wykres 10.** Zadowolenie z wybranych aspektów miejsca zamieszkania respondenta w podziale na wielkość miejscowości (proc. respondentów zadowolonych)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

Polaków jako atrakcyjne miejsca do zamieszkania ze względu na wyższą jakość życia mierzoną chociażby wielkością mieszkania, estetyką otaczającej przestrzeni czy też brakiem hałasu – co wydaje się odróżniać te tereny od miast, zwłaszcza największych. Czynniki takie mogą odpowiadać za znaczny przyrost ludności na terenach podmiejskich w ostatnich latach (+463 tys. w latach 2011-2020 według oficjalnych rejestrowanych i niedoszacowanych danych). W tym większa część tego wzrostu pochodzi z przeprowadzek z pobliskich rdzeni miejskich. Istotną również liczbę (w niektórych

gminach jest to nawet więcej niż połowa napływu) stanowią osoby migrujące z dalszych odległości, wybierające strefę podmiejską jako atrakcyjniejszą do zamieszkania, ale dającą możliwość pracy w dużym mieście (Kowalewski i in., 2018). Równocześnie wszystko wskazuje na to, że negatywne aspekty mieszkania w strefach podmiejskich – niska dostępność transportowa czy mniejszy dostęp do sklepów, punktów usługowych czy gastronomicznych – choć dostrzegane przez Polaków, stanowią mniej istotny aspekt brany pod uwagę przy wyborze miejsca zamieszkania.

JAK PRZEMIESZCZAMY SIĘ PO MIASTACH?

Dostępność różnego rodzaju obiektów i instytucji przy pomocy środków komunikacji zbiorowej można uznać za jedną z miar wysokiej jakości życia w miastach i gminach. Istotną funkcją planowania przestrzennego jest takie rozmieszczenie budownictwa w obrębie miast i gmin, aby umożliwić sprawne i ekonomiczne przemieszczanie się ludności. W badaniu PIE mieszkańcy miast i obszarów podmiejskich zostali zapytani o to, w jaki sposób najczęściej docierają do pracy, placówek opiekuńczo-edukacyjnych, przychodni opieki zdrowotnej oraz sklepów z podstawowymi artykułami¹³.

W codziennych dojazdach do pracy najczęściej wykorzystywanym środkiem transportu jest samochód – co deklaruje ponad połowa badanych (56 proc.)¹⁴. Środki transportu zbiorowego są drugim najczęściej wykorzystywanym sposobem komunikacji, ale ich wykorzystanie jest ponad dwukrotnie

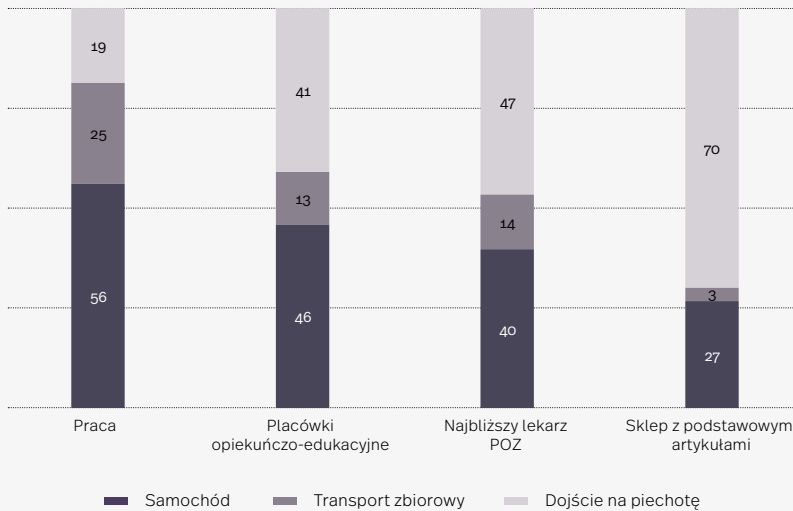
niższe niż w przypadku samochodu (25 proc. respondentów). Niemal co piąty badany (19 proc.) chodzi do pracy na piechotę.

Niemal połowa badanych (44 proc.) wykorzystuje samochód jako środek transportu przy odprowadzaniu (odbieraniu) dzieci z przedszkola lub szkoły. Drugim najczęściej wykorzystywanym sposobem jest dojście na piechotę, z którego korzysta 39 proc. badanych. Środki transportu zbiorowego są trzecim najczęściej wykorzystywanym sposobem komunikacji (12,6 proc. respondentów). Z kolei komunikacja do najbliższej przychodni opieki zdrowotnej odbywa się najczęściej z wykorzystaniem dojścia na piechotę (47 proc. badanych) oraz dojazdu prywatnym samochodem (40 proc. badanych). W kategorii przemieszczania się do sklepu z podstawowymi artykułami dominuje dojście na piechotę (70 proc. respondentów), jednak warto odnotować, że aż 27 proc. badanych wykorzystuje w tym celu samochód.

¹³ Pytanie o sposób przemieszczania się do pracy oraz placówek opiekuńczo-edukacyjnych zadawane było jedynie osobom pracującym oraz osobom mającym dzieci, które podlegały opiece/obowiązki szkolnemu.

¹⁴ Wynik wydaje się być zbieżny z oszacowaniem GUS z 2010 r., wg którego w skali całego kraju 64 proc. osób pracujących dojeżdżało do pracy samochodem prywatnym (jako kierowca lub pasażer).

Wykres 11. Środki transportu najczęściej wykorzystywane wśród mieszkańców miast i obszarów podmiejskich (w proc.)

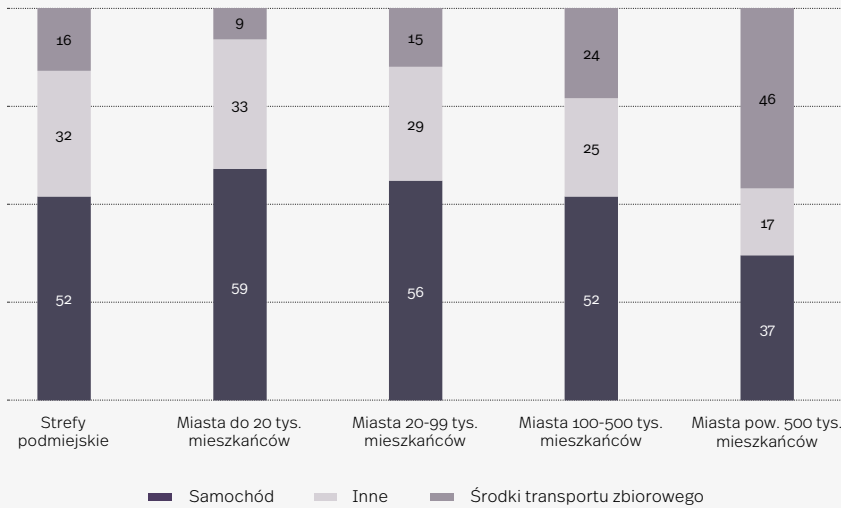


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

W strefach podmiejskich, a także w małych i średnich miastach, najczęściej wykorzystywanym środkiem transportu w dojazdach do pracy jest prywatny samochód. Dojazdy do pracy własnym samochodem deklaruje aż 59 proc. mieszkańców najmniejszych miast (do 20 tys. mieszkańców) oraz 56 proc. mieszkańców miast średnich (20-99 tys.). W miejscowościach tego rodzaju udział środków transportu publicznego jest znikomy – w najmniejszych miastach zaledwie co jedenasty pracujący (9 proc.), a w średnich co siódmy (15 proc.), wykorzystuje w tym celu transport publiczny.

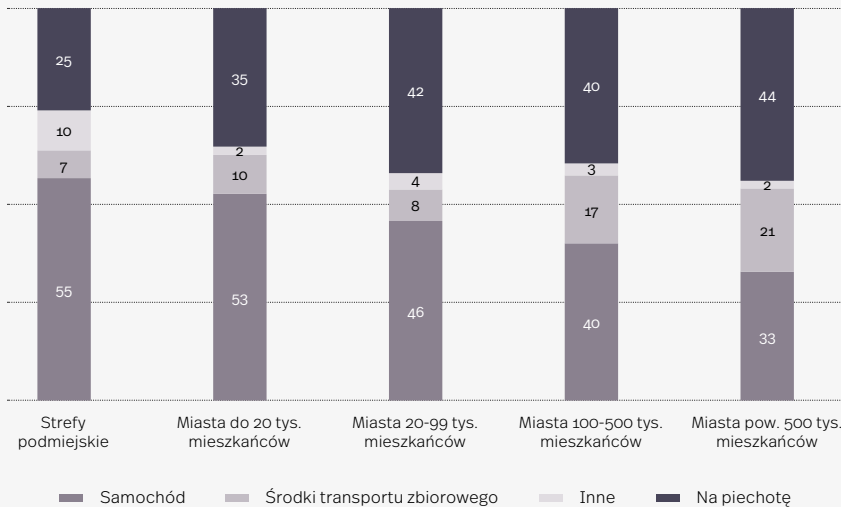
Jedynie w największych miastach (100-500 tys. mieszkańców) poziom wykorzystania środków transportu publicznego w dojazdach do pracy jest wyższy niż poziom wykorzystywania prywatnych samochodów. W największych miastach niemal połowa respondentów (46 proc.) deklaruje korzystanie z komunikacji publicznej w dojazdach do pracy. Jest jednak warto odnotowania, że nawet w największych miastach, posiadających względnie efektywną obsługę transportową, skala wykorzystywania samochodów prywatnych w dojazdach do pracy jest znaczna i wynosi 37 proc. Jest to istotny wynik, ponieważ największe miasta mają najlepiej rozwiniętą sieć komunikacji publicznej.

» Wykres 12. Częstotliwość wykorzystania samochodu oraz środków transportu zbiorowego w dojazdach do pracy według wielkości miejscowości zamieszkania (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

» Wykres 13. Sposoby dotarcia do placówek opiekuńczo-edukacyjnych według wielkości miejsca zamieszkania



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

W kategorii dojazdów (dojść) do placówek opiekuńczo-edukacyjnych istotną rolę odgrywa komunikacja piesza. W najmniejszych miastach jest ona wykorzystywana przez 35 proc. badanych, a w największych – przez 44 proc. Jest to związane z większą gęstością zabudowy i tym samym wyższym poziomem dostępności przestrzennej placówek opiekuńczo-edukacyjnych w większych miejscowościach.

Równocześnie wraz ze wzrostem liczby mieszkańców danej miejscowości maleje

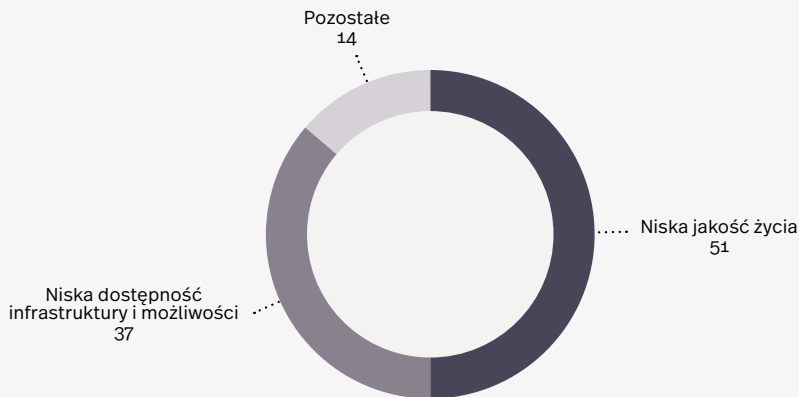
częstość wykorzystywania samochodu oraz rośnie wykorzystywanie komunikacji publicznej w dojazdach do placówek opiekuńczo-edukacyjnych. W strefach podmiejskich ponad połowa (55 proc.) badanych dowozi dzieci do szkół i przedszkoli prywatnymi samochodami, a zaledwie 7 proc. wykorzystuje komunikację publiczną. W największych miastach wykorzystanie samochodu maleje do poziomu 33 proc., a wykorzystanie transportu publicznego rośnie do poziomu 21 proc.

SPOŁECZNE KOSZTY CHAOSU PRZESTRZENNEGO – CZYLI CO NAJBARDZIEJ PRZESZKADZA POLAKOM?

Niska dostępność infrastruktury i (niektórych) możliwości bądź udogodnień, a także niska jakość życia, to dwie ogólne kategorie czynników, które przeszkadzają Polakom w ich najbliższym otoczeniu. Do takich wniosków

prowadzi analiza odpowiedzi respondentów na pytania otwarte przeprowadzonego badania sondażowego. Poniżej wyjaśnimy, co należy rozumieć przez niską dostępność infrastruktury oraz niską jakość życia mieszkańców.

▼ Infografika 3. Społeczne koszty chaosu przestrzennego (proc. wskazań respondentów)



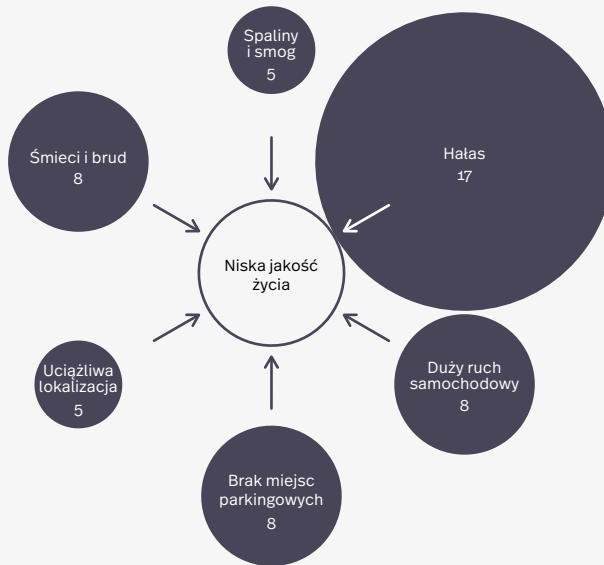
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

Niska jakość życia

Odpowiedzi respondentów wskazujące na niską jakość życia odnoszą się do hałasu, który obejmował najwięcej, bo 17 proc. wszystkich wskazań respondentów. Czynnikiem ten dotyczy zachowań innych osób, w tym sąsiadów, jednak przede wszystkim związany jest z bliskością ruchu ulicznego. Z ogólną kategorią

hałasu wiąże się również nadmierny ruch samochodowy w najbliższej okolicy (8 proc. wskazań) oraz uciążliwa lokalizacja miejsca zamieszkania (5 proc. wskazań). Taką lokalizację wskazywały osoby zamieszkujące np. w pobliżu fabryk, zakładów przemysłowych, obiektów sportowych, barów, restauracji i tym podobnych.

➤ Infografika 4. Niska jakość życia – wskazania mieszkańców (w proc.)



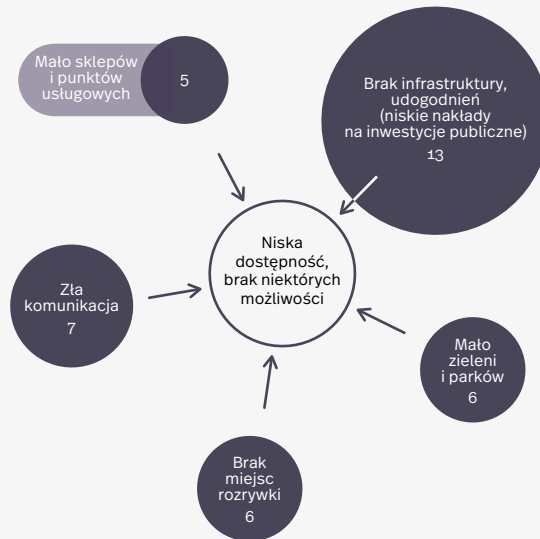
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

Niska dostępność infrastruktury i brak (niektórych) możliwości

Braki różnego rodzaju infrastruktury i udogodnień w najbliższej okolicy miejsca zamieszkania objęły 37 proc. wszystkich wskazań respondentów. Odpowiedzi zaliczone do tej kategorii obejmują m.in. braki w najbliższej okolicy w zakresie podstawowej infrastruktury miejskiej i udogodnień – ścieżek rowerowych, placów zabaw, przejść dla pieszych, oświetlenia ulic i chodników bądź ich złego stanu

(13 proc. wskazań), zbyt małej dostępności miejsc rozrywki, takich jak obiekty sportowe i restauracje (7 proc.). Kolejne 7 proc. wskazań respondentów dotyczyło złego skomunikowania ich miejsca zamieszkania z innymi miejscami, 6 proc. dotyczyło zbyt małej ilości terenów zielonych i parków w najbliższej okolicy, a 5 proc. odnosiło się do niskiej dostępności sklepów i punktów usługowych.

» Infografika 5. Niska dostępność infrastruktury i (niektórych) możliwości – wskazania mieszkańców (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

REKLAMY W PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

W opiniach respondentów zauważalne miejsce zajmuje kategoria brudnej, zaniedbanej i chaotycznej przestrzeni publicznej. Oznacza to, że estetyka przestrzeni publicznej jest ważnym, choć mniej wymiernym elementem ładu przestrzennego. W tym kontekście ważne są dwa tematy: temat gospodarki odpadami oraz temat obecności reklam w przestrzeni publicznej. Temat problemów z gospodarowaniem odpadami pojawiał się w spontanicznych odpowiedziach respondentów w kontekście nadmiernej obecności śmieci w przestrzeni publicznej oraz nieporadności niektórych samorządów bądź jednostek niższego szczebla (administracji osiedli, wspólnot mieszkaniowych) w zapewnianiu porządku. Zagadnienie to jednak nie było przedmiotem pogłębionych analiz.

Z kolei temat obecności reklam w przestrzeni publicznej podjęty został głównie ze

względu na dyskusję, jaką wywołała przyjęta w 2015 r. ustawa krajobrazowa (Dz.U. z 2015, poz. 774). Ustawa ta wyposaża samorządy w kompetencje umożliwiające regulowanie zakresu obecności reklam na ich terenach. Trudno ocenić zakres, w jakim gminy wykorzystują nowe możliwości prawne do poprawy estetyki własnej przestrzeni. Jednym z bardziej znanych przypadków wykorzystania ustawy jest Gdańsk, który podzielił miasto na strefy w zależności od dominującej formy architektury oraz jej wartości historycznej. Miasto to zdecydowało się uzależnić formy oraz wielkość nośników reklamowych dozwolonych w określonych strefach od ich walorów historycznych i przyrodniczych.

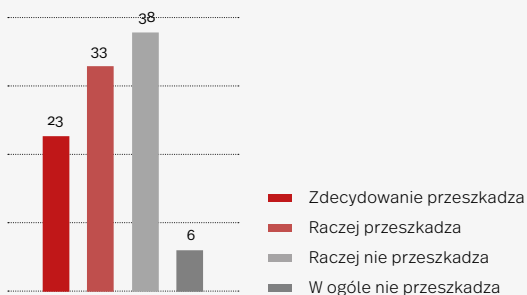
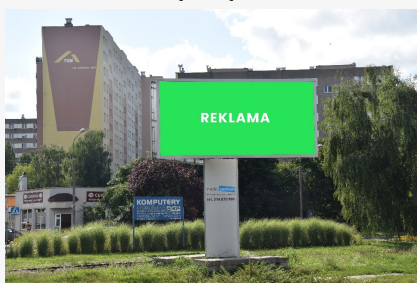
Wydaje się, że w większości przypadków opinie Polaków względem obecności reklam w przestrzeni publicznej są neutralne bądź zbliżone do neutralnych. Wskazują na to

wyniki przeprowadzonego badania, w którym respondentom przedstawiono zdjęcia przykładowych reklam obecnych w przestrzeni publicznej (por. reklamy 1-5). W stosunku do każdego ze zdjęć respondenci oceniali, na ile dana reklama im przeszkadza. Względnie neutralne opinie dotyczyły oceny obecności reklam o małym bądź średnim formacie w przestrzeni miejskiej (reklamy 1-4). W tym wypadku istotny odsetek respondentów wybierał

odpowiedzi środkowe, wskazujące, że reklamy te raczej przeszkadzają lub raczej nie przeszkadzają.

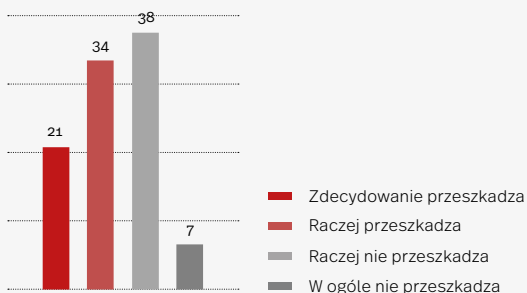
Dużo bardziej negatywnie Polacy oceniają reklamy wielkoformatowe (reklama 4) oraz usytuowane na terenach przyrodniczych (reklama 5). Tego rodzaju obiekty są oceniane jako bardzo uciążliwe przez jedną trzecią respondentów, a odsetek osób oceniających je jako raczej bądź bardzo uciążliwe wynosi od 61 proc. do 67 proc.

➤ **Reklama 1.** Reklama wielkoformatowa na osiedlu mieszkalnym: 56 proc. respondentów uznaje ją za uciążliwą



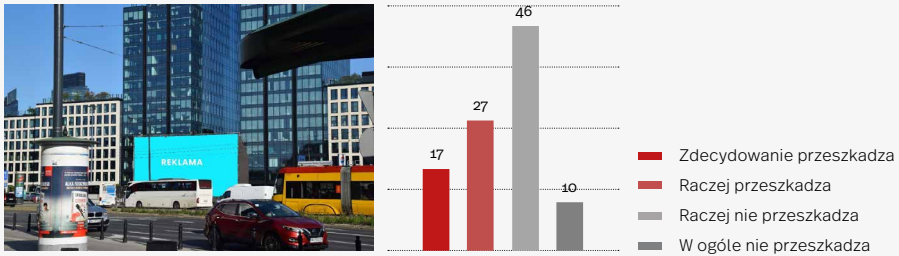
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

➤ **Reklama 2.** Banery na ogrodzeniach posesji: 55 proc. respondentów uznaje je za uciążliwe



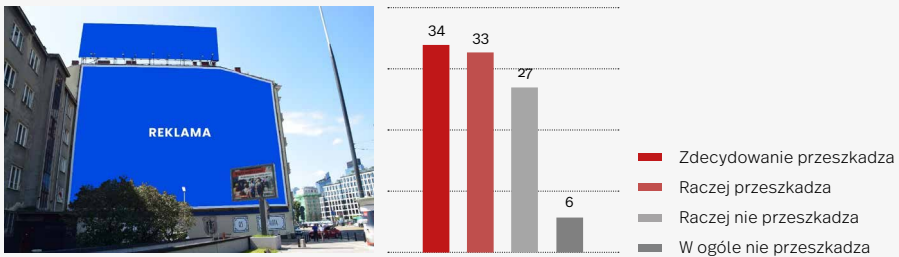
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

➤ **Reklama 3.** Reklama wielkoformatowa przy ruchliwej ulicy: 47 proc. uznaje ją za uciążliwą



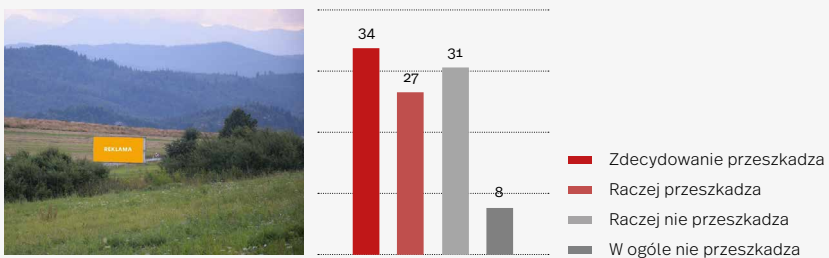
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

➤ **Reklama 4.** Reklama wielkoformatowa przystaniająca budynek: 67 proc. uznaje za uciążliwą



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

➤ **Reklama 5.** Reklama wielkoformatowa na terenach przyrodniczych: 61 proc. uznaje ją za uciążliwą



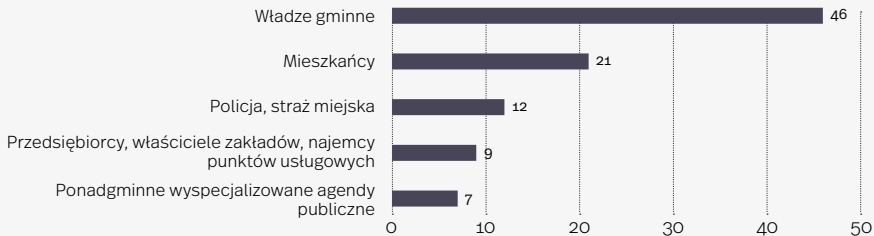
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

KTO ODPOWIADA ZA ŁAD PRZESTRZENNY W POLSCE?

Mieszkańcy miast najczęściej (46 proc. wskazań) uznają, że ład przestrzenny i estetyka najbliższej okolicy ich miejsca zamieszkania zależą przede wszystkim od działań podejmowanych przez władze gmin. Drugą kategorią odpowiedzialnych są sami mieszkańcy – ze średnią liczbą wskazań wynoszącą 21 proc. Pozostałe kategorie podmiotów – policja, straż miejska, przedsiębiorcy oraz agendy ponadgminne – zebrały łącznie 33 proc. wskazań.

Odpowiedzi respondentów można uznać za racjonalne. To przede wszystkim władze gminne są instytucją odpowiedzialną za procesy planowania przestrzennego oraz bezpośrednim bądź pośrednim faktycznym podmiotem odpowiedzialnym za realizację inwestycji publicznych na terenie gminy. Z drugiej strony sami mieszkańcy w istotny sposób wpływają na estetykę przestrzeni publicznej przez wygląd swoich posesji i domów, a także własne zachowania.

» Wykres 14. Kto powinien być odpowiedzialny za ład przestrzenny i estetykę najbliższego otoczenia Twojego miejsca zamieszkania?



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.



Dyskusja

Przedstawione w raporcie koszty chaosu przestrzennego są znaczne i dotyczą wielu aspektów życia społecznego. Mimo tego i mimo przedstawionej w raporcie krytycznej analizy chaosu przestrzennego, właściwe podejście do problematyki ładu przestrzennego nie powinno dążyć do uzyskania maksymalnej koncentracji ludności w ośrodkach miejskich. Właściwe podejście powinno raczej z jednej

strony uwzględniać potrzeby mieszkaniowe Polaków, z drugiej zaś procesy, które w najbliższej przyszłości będą wpływać na nasze życie społeczne i gospodarcze – głównie związane z depopulacją i starzeniem się społeczeństwa oraz zmianami klimatycznymi, ale też poprawą sytuacji materialnej i tym samym wzrostem aspiracji mieszkaniowo-środowiskowych. Te trzy zagadnienia zostaną omówione poniżej.

Chaos przestrzenny a problemy mieszkaniowe

Obecny stan chaosu przestrzennego ma swoje korzenie historyczne – związane z dziedzictwem zaborów, dwóch wojen światowych i PRL. Można przypuszczać, że **luźne przepisy prawa planowania przestrzennego oraz wynikająca z nich znaczna swoboda w lokalizowaniu obiektów budownictwa mieszkaniowego częściowo łagodziły zjawisko tak zwanego głodu mieszkaniowego w Polsce**, który nasilał się zwłaszcza w okresach powojennych wyżów demograficznych. Czy rzeczywiście jednak chaos przestrzenny stanowi naturalną konsekwencję zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności? Innymi słowy, czy bez luźno zdefiniowanego prawa przestrzennego oraz nadpodaży gruntów budowlanych nie da się w Polsce budować mieszkań?

Po pierwsze, problem mieszkaniowy w Polsce dotyczy tylko niektórych lokalizacji, a nie całego kraju (Trzeciakowski, 2021; Czerniak, 2021). Wskazują na to obserwowane w ostatnich latach tendencje do koncentracji osadnictwa w najbardziej atrakcyjnych aglomeracjach i na obszarach podmiejskich, które jako jedyne w latach 2003-2020 odnotowały dodatnie saldo migracji. Pozostałe obszary kraju, jak

przedstawiliśmy to w raporcie, odnotowały znaczący i w dużej mierze niedoszacowany ubytek ludności. **Istotny wzrost populacji na części obszarów kraju oraz jednoczesny spadek populacji na pozostałych obszarach oznaczają tym większą potrzebę racjonalnego planowania przestrzennego, zwłaszcza z uwzględnieniem spodziewanych zmian wielkości i struktury wieku ludności.**

W miejscowościach z malejącą liczbą ludności wyzwaniem stają się rosnące koszty utrzymania infrastruktury powiązane z malejącymi wpływami podatkowymi. Bardziej racjonalne planowanie przestrzenne może pomóc złagodzić skutki tego problemu. Z kolei w miejscowościach notujących znaczny przyrost ludności, planowanie przestrzenne może pomóc m.in. w osiągnięciu efektywności transportowej i w obniżeniu poziomu kongestii drogowej. Tymczasem z badania przeprowadzonego przez PIE wśród polskich gmin wynika, że zaledwie 24,6 proc. gmin posiadało oszacowanie bilansu terenów, w związku z zapotrzebowaniem wynikającym ze zmian demograficznych, ekonomicznych itp. w przyszłości. Choć uzyskane wyniki nie są reprezentatywne dla całej Polski, sugerują

niedostatek strategicznego planowania przestrzennego na poziomie gmin.

Po drugie, wiele wskazuje na to, że źródłem barier dla rozwoju budownictwa są raczej procedury administracyjne oraz niska jakość dostępnych działek, a nie prawo określające możliwą lokalizację zabudowy. Do barier administracyjnych należą m.in. długi przeciętny czas oczekiwania na wydanie decyzji (o warunkach zabudowy albo pozwolenia na budowę) oraz protesty okolicznych mieszkańców rozpatrywane przez organy administracyjne i sądy. Wydłuża to proces inwestycyjny, co staje się źródłem niepewności po stronie inwestorów (Trzeciakowski, 2021). Kolejną barierą jest niska jakość dostępnych działek (m.in. przy braku scaleń działek), co utrudnia proces lokowania zwłaszcza większych inwestycji, a także brak dostępu do niezbędnej infrastruktury technicznej. Problem zbyt małej liczby działek o wystarczającym potencjale inwestycyjnym dotyczy w szczególności terenów z silnie rozproszonym budownictwem, na którym dostępne zasoby atrakcyjnych terenów zostały już wyczerpane.

Po trzecie, większy poziom uwzględnienia wymogów ładu przestrzennego w procesach budowlanych mógłby pozytywnie wpływać na lepsze zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych Polaków i jakość ich życia. Jak wskazują eksperci „przeznaczenie pod zabudowę terenów wielokrotnie przekraczających chłonnością obecną liczbę mieszkańców praktycznie uniemożliwia skoordynowanie

i przygotowanie uzbrojonych terenów budowlanych” (Kowalewski i in., 2013, s. 5). Innymi słowy, przy tak znacznej nadpodaży terenów przeznaczonych pod mieszkalnictwo, gmin nie stać na to, aby przygotować je do funkcji inwestycyjnej, uwzględniając wszystkie wymogi prawne i związane z dostępem do infrastruktury technicznej. Dostępność terenów inwestycyjnych dobrej jakości – z uporządkowanymi stanami własnościowymi, scalonych, z dostępem do infrastruktury – skróciłaby długość procesu inwestycyjnego, obniżając tym samym ryzyko inwestycyjne i (prawdopodobnie) hamując częściowo nadmierny wzrost cen nieruchomości. Dostępność tego rodzaju terenów stanowi istotny koszt finansowy, który obciążałby budżety samorządów.

Warto również podkreślić, że przeznaczenie uzbrojonych i scalonych terenów w większej mierze pod budownictwo wielorodzinne, niż jednorodzinne, mogłoby pomóc w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych większej grupy osób. Dotyczy to zwłaszcza terenów atrakcyjnych osiedleńczo, charakteryzujących się znaczną presją inwestycyjną. Intensywne procesy odrolnień na tych terenach oraz dominacja budownictwa jednorodzinnego zmniejszają obecnie dostępność atrakcyjnych działek, na których mogłoby się rozwijać budownictwo wielorodzinne. W efekcie atrakcyjne tereny w pobliżu ośrodków miejskich charakteryzują się znaczną nierównowagą między podażą terenów budowlanych a popytem.

Chaos przestrzenny a depopulacja i starzenie się społeczeństw

Depopulacja znacznych obszarów kraju (70 proc.), prawdopodobny wzrost populacji najbardziej atrakcyjnych aglomeracji i dużej części obszarów podmiejskich, a także zmiana struktury wieku ludności, oznaczają znaczną presję na samorządy lokalne pod względem:

1. dostosowania istniejącej infrastruktury społecznej i technicznej do potrzeb mieszkańców, a także
2. finansowania tych usług w perspektywie malejących wpływów budżetowych.

Według dostępnych prognoz procesy depopulacji doprowadzą w perspektywie 2050 r.

do zmniejszenia się całkowitej liczby ludności Polski o 4 mln osób. W tym populacja osób w wieku produkcyjnym (20-64) zmaleje o 5,4 mln osób (Komisja Europejska, 2020). Równocześnie udział osób starszych w społeczeństwie wzrośnie z 17,9 proc. do 30,4 proc.

Prognozuje się, że procesy te nie będą zrównoważone terytorialnie. Ich efekty wpłyną silnie zarówno na potencjał społeczny i rozwojowy poszczególnych ośrodków miejskich,

jak i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Całkowita luka podażowa na rynku pracy (niedobór rąk do pracy) w perspektywie 2050 r. wyniesie od 2,2 do 6,9 mln osób (Śleszyński 2018), przy czym w najlepszym wariantcie dość zrównoważone staną się rynki pracy największych aglomeracji, a we wszystkich wariantach mniej lub bardziej niezrównoważone będą powiaty peryferyjne.

Chaos przestrzenny a zmiany klimatyczne

Po pierwsze, zmiany klimatyczne istotnie nasiliły migracje ludności zwłaszcza w ruchu wewnątrz krajowym. Według Banku Światowego na całym świecie migracje spowodowane zmianami klimatu mają głównie charakter przemieszczeń tego typu (Bank Światowy, 2021), jakkolwiek występują przede wszystkim poza strefą umiarkowanego klimatu. Nie jest obecnie wiadome, w jaki sposób zmiany klimatyczne wpłyną na kierunki migracji wewnętrznych w Polsce, można jedynie domyślać się, że depopulacja obszarów o trudnych warunkach gospodarowania (np. górskich) zostanie pogłębiona oraz może nastąpić silniejszy niż dotychczas odpływ ludności z centrów miast. Dostępność tego rodzaju prognoz niewątpliwie zwiększyłaby racjonalność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym.

W powyższym kontekście kryje się też wielka niewiadoma, czy i kiedy mogą być uruchomione migracje międzynarodowe na większą skalę z powodu międzykontynentalnych różnic w klimacie. Chodzi tu także o odwieczny problem atrakcyjności „bogatej Północy” względem „biednego Południa”. Tak się bowiem składa, że kraje najwyżej rozwinięte są położone przede wszystkim w strefie klimatu umiarkowanego (i częściowo podzwrotnikowego), a największa część ludności – ta biedniejsza – żyje

w klimacie zwrotnikowym i strefie równikowej i jest szczególnie narażona na dalszy wzrost temperatur i problemy związane z dostępnością wody pitnej i efektywnością rolnictwa.

Po drugie, zmiany klimatyczne wymagają wypracowania większego poziomu odporności miast na zachodzące ekstremalne zjawiska pogodowe. W latach 2015-2020 częstotliwość występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych wzrosła o 69 proc. (Alogoskoufis i in., 2021), a sam trend wzrostowy obserwowany był już dla lat 1979-2014 (Schemm i in., 2017). Miasta i ich mieszkańcy są szczególnie narażeni na skutki występowania tego rodzaju zjawisk. Powodzie, fale ekstremalnych upałów i susz skutkują między innymi paraliżem transportu miejskiego oraz *blackoutami*.

Po trzecie, miasta są istotnym czynnikiem na drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Według dostępnych szacunków odpowiadają za 75 proc. globalnej wartości emisji CO₂ (UNEP, 2021). Oznacza to, że bez zasadniczej transformacji wielu aspektów funkcjonowania przestrzeni miejskiej, w tym zwłaszcza transportu i ciepłownictwa, osiągnięcie postawionych celów będzie niemożliwe. Jest to jednak w pewnym sensie szansą dla Polski, bowiem rozproszone osadnictwo powinno sprzyjać rozwiązaniom energetyki odnawialnej (Śleszyński i in., 2021).

Komentarz Tomasza Komornickiego¹⁵

Raport, podobnie jak i wcześniejsze opracowania dotyczące postępującego chaosu przestrzennego w Polsce (w tym wykonane w ramach prac Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN), przyczynia się do lepszego rozpoznania kryzysu polskiej polityki przestrzennej. Uświadamia ogromne koszty, jakie społeczeństwo ponosi w związku z wieloletnimi błędami w tym zakresie. Poszerza podstawy naukowe do zmian systemowych. Jest to niezwykle istotne w kontekście trwających prac nad nową Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Lektura kolejnych opracowań dotyczących chaosu przestrzennego skłania jednak do trudnej refleksji, że bardzo dobre i posiadające wieloletnią historię, zaplecze merytoryczne polskiej gospodarki przestrzennej, nie przekłada się na efektywność realnego planowania. W całym okresie po roku 1989 praktyka planowania przestrzennego w naszym kraju pozostawała ułomna. Mimo bardzo dobrej kadry naukowej oraz wsparcia części polityków, praktyka ta nie była w stanie dostatecznie szybko dostosować się do przekształceń społeczno-gospodarczych. Problemy ujawniły się zarówno na poziomie krajowym (inercja planowania wieloprzestrzennego), regionalnym (zachwiana hierarchia planowania), jak i lokalnym (kryzys związany m.in. z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy).

Komentowany raport potwierdza, że to właśnie mechanizm decyzji o warunkach zabudowy przyczynił się do przyśpieszenia niekontrolowanej suburbanizacji, a także rozpraszania zabudowy na terenach wiejskich oraz do ogólnego pogorszenia ładu przestrzennego. Konsekwencją są także zagrożenia dla środowiska naturalnego oraz wysokie koszty infrastruktury (w tym ponadlokalnej). Na skutek tego rozwiązania zagrożone zostały także rezerwy terenowe inwestycji szczebla wyższego. Co bardzo istotne, w przeciwieństwie do podlegającego określonej procedurze, procesu uchwalania planu miejscowego, decyzja o warunkach zabudowy jest *de facto* pozbawiona kontroli społecznej.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że problemy z chaosem przestrzennym nie mają wyłącznie wymiaru lokalnego. Nie bez znaczenia jest fakt, że system planowania miejscowego oraz planowanie wyższych szczebli i ogólnie system polityki rozwoju w Polsce, w prawie całym okresie potransformacyjnym znajdowały się w kompetencji oddzielnych resortów. Nie sprzyjało to spójności podejmowanych działań. Także obecna sytuacja nie jest pod tym względem klarowna. W 2020 r. znowelizowano Ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Likwidacji uległ jedyny dokument poziomu krajowego (Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030). Jak dotąd nie zastąpił go żaden inny (KPZK PAN

¹⁵ Prof. dr hab. Tomasz Komornicki, Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, ponadto kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, wykładowca Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. W latach 2010-2011 był członkiem międzynarodowego zespołu przygotowującego Agendę Terytorialną Unii Europejskiej 2020, a w latach 2006-2011 – członkiem zespołu ekspertów opracowujących Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

krytykował ten stan rzeczy w specjalnym Stanowisku, www1). Plany zagospodarowania przestrzennego województw zachowały ważność do 2025 r. Słuszny skądinąd postulat integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, realizowany jest w sposób grożący powstaniem pustki strategicznej na wyższych szczeblach planowania. Jest to o tyle istotne, że jak wykazano w komentowanym raporcie, sytuacja w zakresie chaosu przestrzennego jest bardzo silnie zróżnicowana terytorialnie. Występuje on z różną siłą w jednostkach o różnych funkcjach społeczno-gospodarczych, w sposób szczególny ogniskując się m.in. w obszarach metropolitalnych (strefy suburbanizacji), ale także na terenach atrakcyjnych turystycznie i pełniących istotne funkcje w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Dlatego nowe rozwiązania planistyczne (np. standardy urbanistyczne, a także postulowane normy chłonności demograficznej) nie powinny być jednolicie ustalone dla całego kraju na szczeblu centralnym. Wydaje się, że koordynacja prac legislacyjnych nad szeroko rozumianą polityką rozwoju oraz polityką przestrzenną powinna być większa. Zwiększona mogłaby być także rola szczebla regionalnego w planowaniu względnie metropolitalnego. Tylko na tym poziomie możliwa jest koordynacja planowania rozwoju zabudowy w grupach jednostek samorządowych, co umożliwiłoby kontrolowanie procesu suburbanizacji. Musimy przy tym pamiętać, że pandemia COVID-19 i upowszechnienie się pracy zdalnej, a także usług *on-line*, będą sprzyjać migracjom do miejsc położonych jeszcze dalej od rdzenia metropolii, a być może nawet

do miast średnich i na obszary peryferyjne. Koordynacja mobilności będzie wówczas musiała odbywać się na wyższych szczeblach jednostek samorządowych.

Raport skłania jednak także do innej refleksji. Skala niekorzystnych zmian w polskiej przestrzeni jest bardzo duża. Co więcej, ma ona charakter trwały. Musi to rzutować na kształt przyszłej polityki przestrzennej. Podobnie jak w polityce klimatycznej zwracamy uwagę na konieczność mitygacji (redukcji emisji) i adaptacji, tak samo w przypadku procesów suburbanizacyjnych konieczne wydaje się wydzielenie tych dwóch podejść. W sferze zmian legislacyjnych należy dążyć do mitygowania dalszego niekontrolowanego rozpraszania się zabudowy. Jest to zbieżne z polityką klimatyczną Unii Europejskiej. Prowadzi do zmniejszenia energochłonności i transportochłonności polskiej gospodarki. Zbieżność z celami unijnymi daje także szansę na wsparcie finansowe działań adaptacyjnych. Rozproszona zabudowa w strefach podmiejskich, a także na wsi, pozostanie z nami na kolejne dziesięciolecia. Jest i będzie specyficzną cechą polskiej przestrzeni i polskiego krajobrazu. Niezależnie od opinii na temat wcześniejszych zaniedbań, a także niezależnie od starań o odwrócenie niekorzystnych trendów, należy podejmować działania ograniczające negatywne skutki ich zaistnienia. Można tu wymienić takie narzędzia jak rozwiązania multimodalne w transporcie (komplementarność transportu zbiorowego i indywidualnego), upowszechnienie przydomowych oczyszczalni ścieków lub polityka krajobrazowa (np. ograniczanie reklam wielkopowierzchniowych).

Komentarz Adama Kowalewskiego¹⁶

Trafne jest stwierdzenie, że chaos przestrzenny w Polsce ma swoje przyczyny historyczne i współczesne. Do źródeł współczesnych chaosu należy również zaliczyć odreagowanie złych doświadczeń z lat PRL, zwłaszcza społecznych, brutalnych wywłaszczeń właścicieli nieruchomości, często bez odszkodowań, które ówczesne prawo przewidywało. Należy pamiętać, że podstawą techniczną wywłaszczeń były dokumenty planistyczne.

Wśród przyczyn współczesnych źródłem chaosu jest nie tyle samo urynkowanie gospodarki po 1989 r., ale polska specyfika tego procesu, znacząco odmienna od doświadczeń i rozwiązań wypracowanych przez pokolenia w krajach zachodnich. W gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym stała się ona zbyt często zaprzeczeniem reguł gospodarki wolnorynkowej. Jest to w dużej mierze efekt przyjęcia w planowaniu przestrzennym modelu neoliberalnego, który doprowadził do wielu negatywnych zjawisk, w tym spekulacji na rynku nieruchomości, a w efekcie do poważnej destrukcji planowania przestrzennego.

Kryzys pogłębia wieloletnia polityka przestrzenna państwa i wielu samorządów, uznająca prymat inwestowania nad ładem przestrzennym. To irracjonalność, bowiem właściwe planowanie przestrzenne powinno zapewniać bezpieczeństwo inwestycji. W efekcie proces modernizacji społeczno-gospodarczej

i nadążania rozwoju cywilizacyjnego do państw rozwiniętych, w środowisku życia człowieka przyniósł zbyt często bezład i straty w gospodarce przestrzennej.

Trafna jest jedna z tez opracowania, że jednym z głównych źródeł chaosu przestrzennego jest stan dokumentów planistycznych na poziomie lokalnym i brak „twardszych” regulacji dla terenów rozwojowych gmin. Niewątpliwie chaos jest bezpośrednim „produktem” wadliwego systemu prawnego. Należy jednak pamiętać, że:

- po pierwsze, prawo stanowią władze centralne i jest ono odzwierciedleniem przede wszystkim polityki państwa III RP, a nie samorządów gminnych;
- po drugie, wadliwe prawo jest szkodliwe również z racji jego wykładni i interpretacji. Orzeczenia WSA w uzasadnieniach wyroków powołują się nieraz na pozaprawne argumenty, takie jak wolność zabudowy i pierwszeństwo dla inwestorów (naruszając często konstytucyjne prawa właścicieli nieruchomości);
- po trzecie, szkodliwe są luki systemowo-prawne, tj. zwłaszcza brak standardów zagospodarowania terenu oraz niedobór regulacji na poziomie regionów (województw) i kraju;
- po czwarte, na obszarach pozbawionych planów miejscowych inwestycje

¹⁶ Dr nauk ekonomicznych, członek Rady Fundatorów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (przewodniczący w latach 2005-2015), w latach 1972-1981 Generalny Projektant Aglomeracji Warszawskiej, 1989-1992 podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, 1992-1996 ambasador RP w kilku krajach afrykańskich oraz stały przedstawiciel w agencjach ONZ UNEP i UNCHS Habitat, 2012-2016 członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, 2007-2014 przewodniczący Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej; inicjator i koordynator pierwszego raportu o kosztach chaosu przestrzennego w Polsce (2012).

realizuje się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w tym tzw. wuzetek). Zamiarem legislatora było w tym przypadku stworzenie instrumentu wykorzystywanego tylko w wyjątkowych sytuacjach. Szybko okazało się jednak, że co druga inwestycja w Polsce jest lokalizowana podstawie tzw. wuzetki, co stało się wygodną furtką dla działań niepożądanych, np. spekulacyjnych. Dlatego „wuzetka” stała się głównym źródłem chaosu przestrzennego;

- po piąte, w Polsce mamy do czynienia z brakiem skutecznych instrumentów pozaprawnych – planistycznych, administracyjnych i ekonomicznych. W reformie prawa planistycznego po 1989 r. nie skorzystano z dobrych przykładów instrumentów stosowanych efektywnie od dawna w krajach Europy.

W powyższym kontekście warto przywołać koncepcję tzw. *nowych miast* w Wielkiej Brytanii, realizowaną przez Komisję Nowych Miast (Commission of New Towns) – organ rządu powołany w 1953 r. Był to najwybitniejszy w dziejach urbanistyki europejskiej zrealizowany program kształtowania wielkoprzestrzennej struktury osadnictwa miejskiego. Zrealizowano 47 miast, które miały początkowo wielkość 30-40 tys. mieszkańców, aby po pół wieku ich budowy przekroczyć próg ćwierć miliona mieszkańców w Milton Keynes (Kowalewski,

2005). Podobna i również skuteczna wydaje się francuska koncepcja strefy zagospodarowania uzgodnionego (*zone d'aménagement concerté*, ZAC), która jest efektywnym instrumentem planistycznym, administracyjnym i ekonomicznym (Chwalibóg, 2020).

Słusznie krytykowane jest zjawisko braku planów miejscowych w wymagających tego miejscach i generalnie niskiego pokrycia tymi dokumentami powierzchni gmin w Polsce (31,4 proc. w końcu 2020 r.). Z jednej strony jest ono niewystarczające na obszarach silnej presji inwestycyjnej, podczas gdy z drugiej w wielu gminach w planach przeznacza się zbyt duże tereny pod zabudowę mieszkaniową. Szczególnie wadliwe wydaje się zwłaszcza (wcześniej wspomniane) zbyt szerokie wykorzystywanie w procesie lokalizacji inwestycji decyzji administracyjnych (2,6 mln – liczba wydanych w latach 2003-2020 decyzji o warunkach zabudowy dla terenów nieobjętych planem miejscowym). Należy tu podkreślić, że nie ma potrzeby pokrywania gmin w stu procentach planami. Takie rozwiązanie jest konieczne jedynie na terenach przeznaczonych pod zabudowę.

Należy podkreślić, że stan naszej wiedzy o społeczno-ekonomicznych skutkach wadliwego planowania przestrzennego i chaosu przestrzennego jest już bardzo dobry. Cenne są zwłaszcza szczegółowe badania skutków w poszczególnych dziedzinach aktywności społecznej i gospodarczej. Jednak w działaniach władz publicznych wciąż znajduje to zbyt mało miejsca.

Bibliografia

- Alogoskoufis, S. i in. (2021), *Climate-related risks to financial stability*, „Financial Stability Review”, European Central Bank, Frankfurt am Main.
- Bank Światowy (2021), *Groundswell: Preparing for internal Climate migration*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461> [dostęp: 9.12.2021].
- Borkowski, P., Burnewicz, J., Koźlak, A., Pawłowska, B., Ważna, A. (2018), *Transport a organizacja przestrzeni w życiu społeczno-gospodarczym*, „Studia KPZK PAN”, nr 182.
- Bucała-Hrabia, A., Kijowska-Strugała, M., Śleszyński, P., Rączkowska, Z., Izdebski, W., Malinowski, Z. (2021), *Assessment of spatial planning in mountain communes in relation to the landslides database (the Polish Carpathians)*, „Land Use Policy”, November.
- Chmielewski, S. (2020), *Chaos in Motion: Measuring Visual Pollution with Tangential View Landscape Metrics*, „Land”, No. 9(515).
- Chmielewski, T., Śleszyński, P., Chmielewski, S., Kułak, A. (2018), *Ekologiczne i fizjonomiczne koszty bezładu przestrzennego*, „Prace Geograficzne”, nr 264, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Chwalibóg, K. (2020), *System zagospodarowania przestrzeni we Francji*, (w:) *Polska Polityka Architektoniczna*, Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki, Warszawa.
- Czerniak, A. (2121), *Na rynku mieszkań trwa nabór jeleni. „Stracą najwięcej, bo czują mus”*. <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,27555441,na-ryнку-mieszkan-trwa-nabor-jeleni-straca-najwiecej-bo-czuja.html> [dostęp: 9.12.2021].
- Ćwik, A., Hrehorowicz-Gaber, H. (2021), *Causes and Effects of Spatial Chaos in the Polish Carpathians – a Difficult Way to Sustainable Development*, „European Countryside”, No. 13(1).
- Dawid, W. (2020), *Potencjalne koszty suburbanizacji. Zarys problematyki oraz praktyka badawcza*, „Urban Development Issues”, nr 66.
- Gibas, P., Heffner, K. (2018), *Spoleczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich*, „Studia KPZK PAN”, nr 182.
- GUS (2018), *Raport końcowy. Praca badawcza „Wskaźniki dostępności terytorialnej mieszkańców Polski do wybranych obiektów użyteczności publicznej”. Praca zrealizowana w ramach projektu „Statystyka dla polityki spójności. Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz programowania i monitorowania polityki spójności po 2020 roku”*, Warszawa.
- Izdebski, H. (2013), *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Lex and Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jadach-Sepioto, A., Zathay, M. (2021), *Alternative between Revitalisation of City Centres and the Rising Costs of Extensive Land Use from a Polish Perspective*, „Land”, No. 10(488).
- Jarczewski, W., Sykała, Ł. (red.) (2020), *Region warszawski stołeczny na tle województwa mazowieckiego*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa.
- Kistowski, M. (2007), *Kolizje i konflikty środowiskowe w planowaniu przestrzennym na obszarach cennych przyrodniczo*, „Czasopismo Techniczne”, nr 7.
- Kolipiński, B. (2014), *Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu. Mazowsze*, „Studia Regionalne”, nr 15.

- Komisja Europejska (2020), *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en [dostęp: 14.12.2020].
- Kowalewski, A. (2005), *Rozwój zrównoważony w procesach urbanizacji*, „Nauka”, nr 1.
- Kowalewski, A., Markowski, T., Śleszyński, P. (2020), *Kryzys polskiej przestrzeni. Źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Kowalewski, A., Markowski, T., Śleszyński, P. (red.) (2018), *Studia nad chaosem przestrzennym. T. 1-3*, „Studia KPZK PAN”, nr 182(1-3).
- 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, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Kowalewski, A., Nowak, M.J. (2018), *Beład przestrzenny i prawo*, „Studia KPZK PAN”, nr 182.
- Kuchcik, M. (2020), *Zanieczyszczenie powietrza w uzdrowiskach polskich – problem gmin uzdrowiskowych oraz kuracjuszy*, „Przegląd Geograficzny”, nr 92(1).
- Kuchcik, M., Milewski, P. (2018), *Zanieczyszczenie powietrza w Polsce – stan, przyczyny i skutki*, „Studia KPZK PAN”, nr 182.
- Kudłacz, K., Piech, K. (2020), *Zróżnicowanie przestrzenne zanieczyszczenia powietrza pyłem PM₁₀ w Krakowie w 2017 r. w kontekście uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego*, „Urban Development Issues”, nr 66.
- Lityński, P. (2019), *Budżetowe konsekwencje żywiołowego rozprzestrzeniania się miast dla samorządów gminnych*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków.
- Lityński, P., Hołuj, A. (2018), *Koszty migracji wahadłowych ze strefy podmiejskiej do miasta rdzeniowego ośrodków wojewódzkich*, „Studia KPZK PAN”, nr 182.
- Lityński, P., Hołuj, A. (2021), *Macroeconomic Perspective on Urban Sprawl: A Multidimensional Approach in Poland*, „Land”, No. 10(116).
- Lorens, P. (red.) (2005), *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych*, „Biblioteka Urbanisty”, nr 6, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa.
- Majewska, A., Denis, M., Krupowicz, W. (2020), *Urbanization Chaos of Suburban Small Cities in Poland: ‘Tetris Development’*, „Land”, No. 9(461).
- Mantey, D., Pokojski, W. (2020), *New Indicators of Spatial Chaos in the Context of the Need for Retrofitting Suburbs*, „Land”, No. 9(276).
- Markowski, T. (2011), *Funkcjonowanie systemu gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, (w:) Markowski, T., Żuber, P. (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN”, nr 134.
- Musiaka, Ł., Sudra, P., Spórna, T. (2021), *Spatial Chaos as a Result of War Damage and Post-War Transformations. Example of the Small Town of Węgorzewo*, „Land”, No. 10(541).
- Myga-Piątek, U., Żemła-Siesicka, A., Pukowiec-Kurda, K., Sobala, M., Nita, J. (2021), *Is There Urban Landscape in Metropolitan Areas? An Unobvious Answer Based on Corine Land Cover Analyses*, „Land”, No. 10(541).

- 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, Luxembourg.
- Nowak, M., Śleszyński, P. (2021), *Standardy urbanistyczne w polityce przestrzennej. Analiza wybranych doświadczeń i propozycje*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8.
- Nowak, M.J. (2020), *Ład przestrzenny w roli głównej*, „Przegląd Komunalny”, nr 1.
- Nowak, M.J. (red.) (2020), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Nowak, M.J., Śleszyński, P., Jadach-Sepioto, A., Legutko-Kobus, P., Lityński, P., Hołuj, P. (2021), *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*, „Studia KPZK PAN” (w druku).
- Nowak, P., Cotella, G., Śleszyński, P. (red.) (2021), *The Legal, Administrative and Managing Framework for Spatial Policy, Planning and Land-Use. Interdependence, Barriers and Directions of Change*, „Land”, No. 10(9).
- Parysek J.J. (2003), *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, (w:) Ślęzak, T., Zioto, Z. (red.), *Spoleczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN”, nr 205.
- Rzepnikowska, M., Mikolajczak, R., Antczak, A., Bracik, A., Wójcik, M. (2016), *Raport o korkach w 7 największych miastach Polski. Warszawa, Wrocław, Kraków, Poznań, Gdańsk, Łódź, Katowice. Dane za rok 2015*, Deloitte, targeo.pl, Warszawa.
- Schemm, S., Sprenger, M., Martius, O., Wernli, H., Zimmer, M. (2017), *Increase in the number of extremely strong fronts over Europe? A study based on ERA-Interim reanalysis (1979–2014)*, „Geophysical Research Letters”, No. 44(1).
- Stelmaszewska, N. (2020), *Konsekwencje suburbanizacji dla miast i stref podmiejskich w świetle literatury krajowej i zagranicznej*, „Urban Development Issues”, nr 66.
- Śleszyński, P. (2012), *Warszawa i Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza. Trendy Rozwojowe Mazowsza*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Śleszyński, P. (2013), *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw = Delimitation of the Functional Urban Areas around Poland's voivodship capital cities*, „Przegląd Geograficzny”, nr 85(2).
- Śleszyński, P. (2015), *Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, nr 40.
- Śleszyński, P. (2018), *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego*, „Studia KPZK PAN”, nr 183.
- Śleszyński, P. (2020), *Migracje wewnętrzne*, (w:) Potrykowska, A., Bojarska-Lis, D., Budziński, M., *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2019-2020*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- Śleszyński, P., Gibas, P., Sudra, P. (red.) (2021), *Conditions, Effects and Costs of Spatial Chaos*, „Land”, March, Special Issue.
- Trzeciakowski, R. (2021), *Dlaczego brakuje mieszkań?*, „Analiza FOR”, https://for.org.pl/pliki/artykuly/7994_analiza-for-32021-dlaczego-brakuje-mieszkan.pdf [dostęp: 9.12.2021].

UNEP (2021), *Cities and climate changes*, <https://www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/cities/cities-and-climate-change> [dostęp: 02.12.2021].

WHO (2015), *Annex. Economic cost of deaths from air pollution (outdoor and indoor) per country, as a percentage of GDP WHO European Region, 2010*, World Health Organization. Regional Office in Europe, Copenhagen.

Wiśniewski, R., Mazur, M., Śleszyński, P., Szejgiec-Kolenda, B. (2020), *Wpływ zmian demograficznych w Polsce na rozwój lokalny*, „Prace Geograficzne”, nr 274, IGI PAN, Warszawa.

Zaborowski, T. (2021), *It's All about Details. Why the Polish Land Policy Framework Fails to Manage Designation of Developable Land*, „Land”, No. 10(890).

(www1) <https://kpsz.pan.pl/index.php?lang=pl> [dostęp: 04.12.2021].



Spis infografik, map, ramek, tabel i wykresów

| | |
|---|----|
| ▼ Infografika 1. Główne przyczyny chaosu przestrzennego | 12 |
| ▼ Infografika 2. Szacowane koszty nadmiarowych dojazdów spowodowanych chaosem przestrzennym i rozproszeniem zabudowy | 28 |
| ▼ Infografika 3. Społeczne koszty chaosu przestrzennego (proc. wskazań respondentów) | 39 |
| ▼ Infografika 4. Niska jakość życia – wskazania mieszkańców (w proc.) | 40 |
| ▼ Infografika 5. Niska dostępność infrastruktury i (niektórych) możliwości – wskazania mieszkańców (w proc.) | 41 |
| | |
| ▼ Mapa 1. Zmiany rejestrowanej liczby ludności w latach 2015-2020 w gminach | 14 |
| ▼ Mapa 2. Udział terenów w powierzchni gmin, dla których w planach miejscowych zmieniono przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) do końca 2019 r. | 19 |
| ▼ Mapa 3. Kongestia drogowa w państwach europejskich (uśredniony poziom kongestii dla największych miast) | 27 |
| ▼ Mapa 4. Odchylenia od normy zanieczyszczeń powietrza w latach 2019-2020 w gminach (średnia z BaP, PM ₁₀ , PM _{2,5}) | 30 |
| | |
| ▼ Ramka 1. Czym jest chaos przestrzenny? | 11 |
| ▼ Ramka 2. Stan wiedzy na temat chaosu przestrzennego w Polsce | 21 |
| | |
| ▼ Tabela 1. Bilans netto rejestrowanych przepływów migracyjnych w Polsce dla poszczególnych typów miast i obszarów w latach 2011-2020 (dane w tys.) | 14 |
| ▼ Tabela 2. Koszty chaosu przestrzennego w Polsce według raportu KPZK PAN | 20 |
| ▼ Tabela 3. Wielkość i struktura wydatków budżetów gmin w 2019 r. według uproszczonej klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem majątkowych wydatków inwestycyjnych | 22 |
| | |
| ▼ Wykres 1. Podstawowe informacje o stanie zaawansowania prac planistycznych w gminach według typów gmin w końcu 2020 r. | 16 |
| ▼ Wykres 2. Struktura przeznaczenia terenów w studiach gminnych i planach miejscowych w 2017 r. | 17 |
| ▼ Wykres 3. Zmiany przeznaczenia gruntów z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) zrealizowane do końca 2019 r. według typów stref podmiejskich (w proc.) | 18 |

| | |
|--|-----|
| ✎ Wykres 4. Udział finansowy publicznych inwestycji infrastrukturalnych realizowanych poza obszarami z obowiązującymi planami miejscowymi (w proc.) | .24 |
| ✎ Wykres 5. Skutki realizacji planów zagospodarowania przestrzennego dla budżetów gmin (w mld PLN) | .25 |
| ✎ Wykres 6. Struktura prognozowanych i zrealizowanych dochodów i wydatków wynikających z przyjęcia planów miejscowych (w mld PLN) | .25 |
| ✎ Wykres 7. Przeciętne odległości dla wybranych kategorii ludności według typów gmin w 2016 r. | .29 |
| ✎ Wykres 8. Ocena dostępności poszczególnych obiektów i instytucji w okolicy miejsca zamieszkania (w proc.) | .33 |
| ✎ Wykres 9. Ocena dostępności ze względu na wielkość miejscowości zamieszkania respondenta (proc. respondentów zgadzających się) | .34 |
| ✎ Wykres 10. Zadowolenie z wybranych aspektów miejsca zamieszkania respondenta w podziale na wielkość miejscowości (proc. respondentów zadowolonych) | .35 |
| ✎ Wykres 11. Środki transportu najczęściej wykorzystywane wśród mieszkańców miast i obszarów podmiejskich (w proc.) | .37 |
| ✎ Wykres 12. Częstotliwość wykorzystania samochodu oraz środków transportu zbiorowego w dojazdach do pracy według wielkości miejscowości zamieszkania (w proc.) | .38 |
| ✎ Wykres 13. Sposoby dotarcia do placówek opiekuńczo-edukacyjnych według wielkości miejsca zamieszkania | .38 |
| ✎ Wykres 14. Kto powinien być odpowiedzialny za ład przestrzenny i estetykę najbliższego otoczenia Twojego miejsca zamieszkania? | .44 |

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.