

KATEDRA GEOGRAFII EKONOMICZNEJ I GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ
WYDZIAŁ EKONOMICZNY • UNIwersYTET OPOLSKI

33 STUDIA MIEJSKIE



Opole 2019

REDAKTOR NACZELNY

Janusz Słodczyk

REDAKTOR TEMATYCZNY

Edyta Szafranek

RADA NAUKOWA

Wanda Maria Gaczek (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)
Alfonz Gajdos (Uniwersytet im. Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy)
Adam Jelonek
Sylwia Kaczmarek (Uniwersytet Łódzki)
Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach)
Barbara Lubicz-Miszewska (Uniwersytet Wrocławski)
Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki)
Jerzy J. Parysek (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Valentina Pidlisnyuk (Uniwersytet im. Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy;
Narodowy Uniwersytet w Kremenczuk)
Andrzej Rączaszek (Akademia Ekonomiczna w Katowicach)
Jinming Sha (Fujian Normal University)
Tadeusz Siwek (Uniwersytet Ostrawski)
Zdeněk Szczyrba (Uniwersytet Palackiego w Olomuńcu)
Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
Daniela Szymańska (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
Klaus Schöler (Uniwersytet w Poczdamie)
Grzegorz Węclawowicz (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
Polskiej Akademii Nauk)
Andrzej Zborowski (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)
Tadeusz Zipser (Politechnika Wrocławska)

RECENZENCI ARTYKUŁÓW WYDANYCH W TOMACH 33–36 W ROKU 2019

Paweł Churski, Justyna Danielewicz, Jolanta Jakóbczyk-Gryszkiewicz, Jacek Kaczmarek,
Sabina Kauf, Sławomir Kurek, Lidia Mierzejewska, Beata Namyślak, Tadeusz Palmowski,
Bogusław Podhalański, Andrzej Raczyk, Dorota Rynio, Przemysław Śleszyński, Maciej Turała,
Alicja Zakrzewska-Półtorak, Elżbieta Zuzańska-Żyśko

SEKRETARZ REDAKCJI

Edyta Szafranek
eszafranek@uni.opole.pl

ADRES REDAKCJI

Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Wydział Ekonomiczny
Uniwersytet Opolski
ul. Ozimska 46a
45-058 Opole
www.studiamiejskie.uni.opole.pl

DEKLARACJA O WERSJI PIERWOTNEJ

Redakcja deklaruje, że wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie (<i>Edyta Szafranek</i>)	7
Mirosław WÓJTOWICZ, Sławomir KUREK, Jadwiga GAŁKA, Proces starzenia się ludności miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) w Polsce w latach 1990–2016	9
Agata ZAGÓROWSKA, Oblicze demograficzne Opola na początku XXI wieku	39
Stanisław KORENIK, Sytuacja małych miast w gospodarce Dolnego Śląska	55
Agnieszka SZPAK, Prawny aspekt konfliktów zbrojnych w mieście. Uwagi na tle Nowej Agendy Miejskiej 2016	65
Cezary MALISZEWSKI, Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy – efektywność w przeciwdziałaniu eksurbanizacji	79
Dagmara KOCIUBA, Zmiany granic administracyjnych miast w Polsce – efekty przestrzenne i społeczno-ekonomiczne	99
Andrzej RACZYK, Karolina FRYMUS, Miejsca kultu religijnego a kształtowanie przestrzeni instytucjonalnej miasta na przykładzie Jasnej Góry w Częstochowie.	115
Michał SUSZCZEWICZ, Sylwia DOŁZBŁASZ, Rola poradzieckich lotnisk w kształtowaniu nowych przestrzeni gospodarczych Polski Zachodniej	127
Robert BRYK, Preferencje zakupu mieszkań w dużych miastach Polski	141

CONTENTS

Introduction (<i>Edyta Szafranek</i>)	7
Mirosław WÓJTOWICZ, Sławomir KUREK, Jadwiga GAŁKA, The aging process of the population of functional urban areas (FUA) in Poland in the years 1990–2016	9
Agata ZAGÓROWSKA, The demographic aspect of Opole at the beginning of the 21 st century	39
Stanisław KORENIK, The situation of small towns in the economy of Lower Silesia	55
Agnieszka SZPAK, The legal aspect of urban warfare. Some remarks in the light of the 2016 New Urban Agenda	65
Cezary MALISZEWSKI, An analysis of needs and possibilities of the local development – efficiency in counteracting exurbanization	79
Dagmara KOCIUBA, Changes in the administrative boundaries of cities in Poland – spatial and socio-economic effects	99
Andrzej RACZYK, Karolina FRYMUS, Places of religious worship and the shaping of institutional space of the city – the example of Jasna Góra in Częstochowa	115
Michał SUSZCZEWICZ, Sylwia DOŁZBŁASZ, The role of post-Soviet airports in shaping new economic spaces in western Poland	127
Robert BRYK, Preferences regarding the purchase of residential property in large Polish cities	141

WPROWADZENIE

Prezentowany 33 tom Studiów Miejskich zawiera teksty odnoszące się do ważnych merytorycznie aktualnych zagadnień z zakresu rozwoju demograficznego, gospodarczego i przestrzennego miast. Cechą publikowanych artykułów jest pogłębiona refleksja naukowa i dystans poznawczy wobec zarówno uniwersalnych, jak też bieżących problemów gospodarki miejskiej.

Autorzy pierwszej grupy artykułów podjęli tematykę przemian ludnościowych, w tym procesu starzenia się ludności miast oraz innych procesów kształtujących zasoby demograficzne obszarów miejskich. Kompleksowe przemiany demograficzne zachodzące u progu XXI wieku omówione zostały w artykule dotyczącym Opola.

Kolejnym aspektem badawczym prezentowanym w kilku artykułach jest sytuacja gospodarcza miast. Na przykładzie miast Dolnego Śląska zostały zobrazowane przekształcenia struktury gospodarczej małych miast i określono ich znaczenie w rozwoju regionalnym. W innym opracowaniu przedstawiono wyniki analizy preferencji zakupu mieszkań w miastach liczących ponad 500 tys. mieszkańców.

Ciekawym zagadnieniem poruszonym w kolejnym opracowaniu jest relacja między kształtowaniem zrównoważonego rozwoju a toczącymi się konfliktami zbrojnymi, w świetle zapisów Nowej Agendy Miejskiej 2016. Problem ten dotyczy miast w różnych regionach świata, dlatego autorka podkreśla wagę poszanowania prawa w kontekście planowania i kształtowania rozwoju miast. Prawne uwarunkowania rozwoju miast są również przedmiotem artykułu dotyczącego przeciwdziałaniu niekontrolowanemu rozprzestrzenianiu się zabudowy na obszarach urbanizujących się.

W ostatniej części niniejszego tomu publikowane są artykuły dokumentujące i wyjaśniające przykłady zmian w strukturze przestrzennej miast. Pierwszy z nich odnosi się do zmian zasięgów granic administracyjnych miast – obrazuje ich genezę oraz skutki przestrzenne i społeczno-ekonomiczne na przykładzie miast prowadzących odmienne strategie ekspansji terytorialnej. W kolejnych opracowaniach przedstawiono znaczenie miejsc kultu religijnego, na przykładzie Jasnej Góry, a także terenów zdegradowanych, w tym przypadku lotnisk poradzieckich, w kształtowaniu przestrzeni miejskich.

Oddając niniejszy tom w Państwa ręce liczę, że jego lektura będzie interesująca i inspirująca. Równocześnie pragnę podziękować Autorom za współpracę naukową, zachęcając do dalszych przemyśleń i publikacji na łamach czasopisma.

Edyta Szafranek

Mirosław WÓJTOWICZ*, Sławomir KUREK**, Jadwiga GAŁKA***

PROCES STARZENIA SIĘ LUDNOŚCI MIEJSKICH OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH (MOF) W POLSCE W LATACH 1990–2016¹

THE AGING PROCESS OF THE POPULATION OF FUNCTIONAL URBAN AREAS (FUA) IN POLAND IN THE YEARS 1990–2016

DOI: 10.25167/sm.944

ABSTRAKT: Proces starzenia się ludności, który nasilił się w Polsce na przełomie XX i XXI w., przebiegał szczególnie intensywnie w miastach. Jego tempo i wielkość uwarunkowane były sytuacją ekonomiczną ośrodków miejskich oraz tym, jak udało im się przejść transformację gospodarczą. Współczesne miasta oraz zachodzące w nich procesy społeczno-demograficzne, coraz silniej wiążą się z sąsiadującymi z nimi obszarami wiejskimi, tworząc miejskie obszary funkcjonalne (MOF). Celem artykułu jest zbadanie tempa oraz przestrzennego zróżnicowania procesu starzenia się ludności w miejskich obszarach funkcjonalnych. W badaniach wzięto do analizy 151 MOF-ów podzielonych na sześć poziomów hierarchicznych. Zaawansowanie procesu starzenia się mieszkańców MOF-ów badano w podziale na rdzeń i strefę zewnętrzną. Przeprowadzone badania wskazują, że w analizowanym okresie starzenie ludności MOF-ów przebiegało szybciej, niż pozostałych, peryferyjnych obszarów kraju. Należy jednak podkreślić, że oficjalne dane wykorzystane w badaniach nie uwzględniają nierejestrowanego odpływu migracyjnego z obszarów peryferyjnych, co może wpływać na zaniżenie poziomu starości ich mieszkańców. Na początku lat 90. XX w. proces starzenia się był najbardziej zaawansowany w MOF-ach ulokowanych najwyżej w hierarchii, jednakże z upływem czasu doszło do jego konwergencji. Natomiast w obrębie poszczególnych typów MOF-ów utrzymuje się podział na bardziej zaawansowane w procesie starzenia się rdzenie i „młodsze” strefy zewnętrzne.

* Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Instytut Geografii, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: mwojt@up.krakow.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3633-745X>.

** Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Instytut Geografii, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: sgkurek@up.krakow.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7251-8410>.

*** Uniwersytet Jagielloński, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Zakład Geografii Ludności, Osadnictwa i Rolnictwa, ul. Gronostajowa 7, 30-387 Kraków, e-mail: jadwiga.galka@uj.edu.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6728-8497>.

¹ Badania zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2017/25/B/HS4/02261 w ramach projektu pt. Zróżnicowanie struktur i procesów demograficznych Miejskich Obszarów Funkcjonalnych w Polsce.

SŁOWA KLUCZOWE: miejski obszar funkcjonalny, starzenie się ludności, indeks starości, wskaźnik starzenia demograficznego, wskaźnik starzenia ekonomicznego

ABSTRACT: The population aging process, which intensified in Poland at the turn of the 20th and the 21st centuries, was particularly intensive in cities. Its pace and size were conditioned by the economic situation of urban centers and how they managed to go through the economic transformation. Contemporary cities, and the socio-demographic processes taking place in them, are increasingly associated with neighbouring rural hinterland, creating functional urban areas (FUA). The aim of the article is to examine the pace and spatial diversity of the aging process in the functional urban areas in Poland. The 151 FUAs divided into six hierarchical levels were studied. The advancement of the aging process of residents of the FUAs has been studied, taking into account their division into the core and the external zone. The study indicates that in the analysed period the aging of the FUA's population was faster than in the other, peripheral areas of the country. It should be noted, however, that the official data used in this study do not include unregistered migration outflow from peripheral areas, which can affect the level of ageing of their residents. At the beginning of the 1990s, the aging process was the most advanced in the FUAs which were the highest in the hierarchy, however, with the passage of time, its convergence took place. On the other hand, within individual types of FUAs, the division into more advanced cores and "younger" outer zones is maintained.

KEY WORDS: functional urban area, population ageing, ageing index, dynamic ageing index, economic ageing index

Wprowadzenie

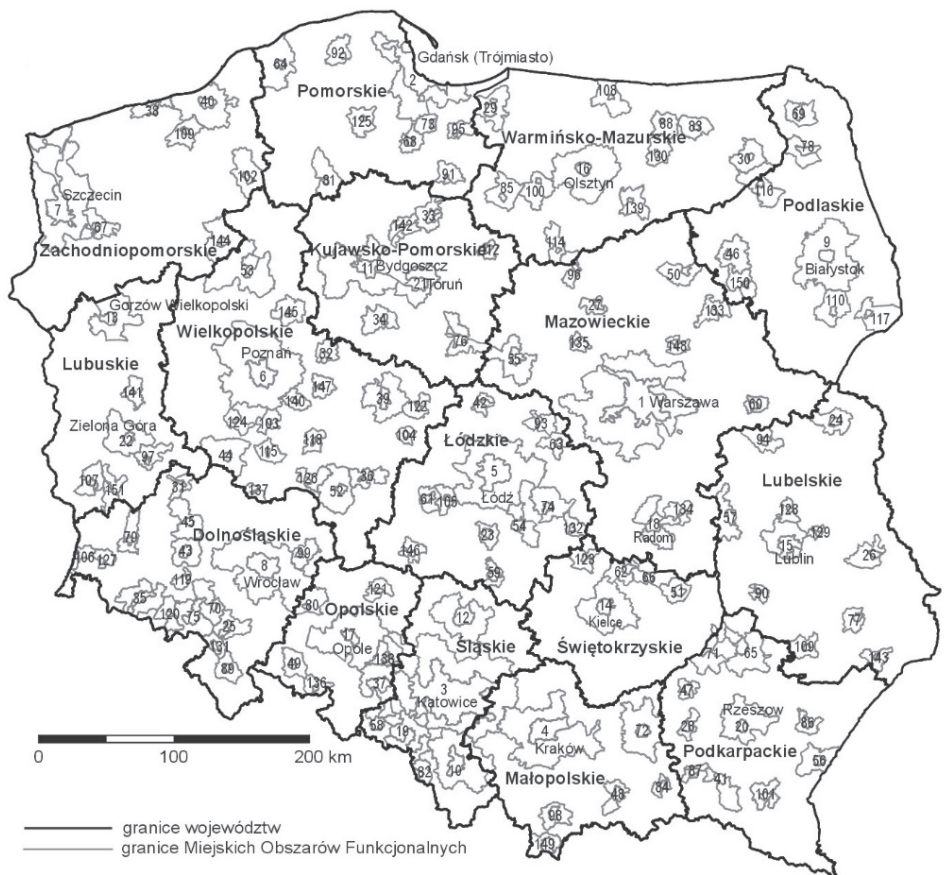
Transformacja gospodarcza zapoczątkowana w Polsce we wczesnych latach 90. XX w. uruchomiła przemiany demograficzno-społeczne związane z drugim przejściem demograficznym i postępującym spadkiem dzietności. Ponadto rozkład powojennych wyżów i niżów demograficznych oraz wydłużająca się przeciętna długość życia, przyczyniły się do postępującego procesu starzenia się ludności. Przebieg i przestrzenne zróżnicowanie jego tempa były bardzo różnorodne (Długosz 1998; Frątczak 2002; Kurek 2008; Kowalewski 2011; Wiśniewski, Szejgiec-Kolenda i Śleszyński 2016). Początkowo zdecydowanie szybciej starzała się ludność obszarów zurbanizowanych, jednakże od połowy pierwszej dekady XXI w. struktura wieku ludności wiejskiej zaczęła się upodabniać do tej obserwowanej w miastach (Kurek 2008, 2011; Szymańska i Biegańska 2014; Podogrodzka 2014, 2016). W poziomie zaawansowania procesu starzenia się ludności zaczęły się jednak uwidaczniać istotne różnice regionalne wynikające ze ścieżek rozwojowych poszczególnych miast i regionów. Rozpoczęte w latach 90. XX w. przekształcenia ustrojowe oraz restrukturyzacja i transformacja poszczególnych sektorów gospodarki, przyniosły bardzo różne skutki dla lokalnych i regionalnych gospodarek i społeczności. Niektóre z nich zostały silnie dotknięte zjawiskami kryzysowymi, co odcisnęło swoje piętno na ich mieszkańcach, przyspieszając i pogłębiając niekorzystne procesy ludnościowe. Ośrodki, którym udało się z sukcesem przejść transformację, zyskując nowe impulsy rozwojowe, stały się atrakcyjnymi miejscami z perspektywy mieszkańców oraz imigrantów. Dzięki temu w „obszarach sukcesu” niekorzystne trendy demograficzne, w tym szczególnie proces starzenia się ludności, uwidoczniły się w mniejszym stopniu.

Warto również zauważyć, że wraz z transformacją gospodarczą silniej zaznaczyły się procesy polaryzacji przestrzeni geograficznej (Domański 2008; Czyż 2002, 2012). W ośrodkach, którym udało się dostosować do nowych warunków gospodarczych, uaktywniły się, najczęściej pozytywne, sprzężenia zwrotne napędzające dalszy ich rozwój i czyniące je atrakcyjnymi zarówno dla nowych inwestycji, jak i migrantów. Natomiast w ośrodkach, które nie mogły dostosować się do nowych realiów funkcjonowania gospodarki, wystąpiły, najczęściej negatywne, sprzężenia zwrotne wpychając je na ścieżkę postępującej degradacji zarówno gospodarczej, jak i społecznej. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, warto przyjrzeć się, jak przebiegały procesy starzenia się ludności miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) Polski w latach 1990–2016.

Cel, zakres i metody badań

Celem artykułu jest zbadanie tempa oraz zróżnicowania przestrzennego procesu starzenia się ludności miejskich obszarów funkcjonalnych (dalej: MOF). Przyjmując za P. Śleszyńskim (2013a, 178) MOF to: „ukształtowany w procesie historycznym zespół jednostek terytorialnych, wyróżniający się z otoczenia i upodabniający się pod pewnymi względami do głównego miasta (rdzenia)”. Każdy MOF składa się z miejskiego rdzenia (jedno- lub wielobiegunowego) oraz otaczającej go strefy zewnętrznej. Do dalszych analiz przyjęto wydzielone przez P. Śleszyńskiego 151 MOF-ów w podziale na rdzenie oraz strefy zewnętrzne. Kryteria ich delimitacji obejmowały siedem wskaźników związanych m.in. z dojazdami do pracy, napływem migracyjnym, charakterystyką społeczno-gospodarczą oraz uwarunkowaniami osadniczo-morfologicznymi (Śleszyński 2013a). Badane obszary zostały zgrupowane w sześć typów hierarchicznych. Pierwszy, typ stołeczny, A, obejmował jedynie Warszawski Obszar Metropolitalny. Kolejny, typ B, objął siedem pozostałych dużych obszarów metropolitalnych (Kraków, Gdańsk, Katowice, Łódź, Poznań, Szczecin i Wrocław). W typie C znalazło się czternaście MOF-ów obejmujących pozostałe stolice województw oraz cztery inne duże miasta (Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom, Rybnik). Typ D obejmował 55 ośrodków subregionalnych – miast o statusie powiatu oraz pozostałych miast liczących powyżej 50 tys. mieszkańców. Typ E – 30 ośrodków regionalnych, których rdzenie tworzyły miasta liczące pomiędzy 30 a 50 tys. mieszkańców. Ostatni, typ F – 44 ośrodki regionalne, których rdzenie stanowiły miasta liczące pomiędzy 20 a 30 tys. mieszkańców (Śleszyński 2013b, rycina 1).

Zakres czasowy badań objął lata 1990–2016. Wykorzystano w nich dane zakupione od Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS), dotyczące struktury wieku ludności Polski według gmin w podziale na grupy ekonomiczne. Mając świadomość niedostatków wykorzystanego materiału statystycznego, który nie uwzględnia różnic wynikających z nierejestrowanych migracji, co, jak wykazały badania, może mieć znaczący wpływ na ogólną liczbę i strukturę wieku ludności (Jończy 2012, 2014; Śleszyński 2011), zdecydowano się na jego wykorzystanie, gdyż pozwala na dokonanie badań obejmu-



Miejskie Obszary Funkcjonalne:

A: 1 Warszawa

B: 2 Gdańsk (Trójmiasto), 3 Katowice (konurbacja), 4 Kraków, 5 Łódź, 6 Poznań, 7 Szczecin, 8 Wrocław

C: 9 Białystok, 10 Bielsko-Biała, 11 Bydgoszcz, 12 Częstochowa, 13 Gorzów Wielkopolski

D: 14 Kielce, 15 Lublin, 16 Olsztyn, 17 Opole, 18 Radom, 19 Rybnik, 20 Rzeszów, 21 Toruń, 22 Zielona Góra
 23 Bełchatów, 24 Biała Podlaska, 25 Bielawa-Dzierżonów, 26 Chełm, 27 Ciechanów, 28 Debica, 29 Elbląg,
 30 Elk, 31 Głogów, 32 Gniezno, 33 Grudziądz, 34 Inowrocław, 35 Jelenia Góra, 36 Kalisz, 37 Kędzierzyn-Koźle,
 38 Kołobrzeg, 39 Konin, 40 Koszalin, 41 Krosno, 42 Kutno, 43 Legnica, 44 Leszno, 45 Lubin, 46 Łomża,
 47 Mielec, 48 Nowy Sącz, 49 Nysa, 50 Ostrołęka, 51 Ostrowiec Świętokrzyski, 52 Ostrów Wielkopolski, 53 Piła,
 54 Piotrków Trybunalski, 55 Plock, 56 Przemyśl, 57 Puławy, 58 Racibórz, 59 Radomsko, 60 Siedlce, 61 Sieradz,
 62 Skarżysko-Kamienna, 63 Skierniewice, 64 Słupsk, 65 Stalowa Wola, 66 Starachowice, 67 Stargard Szczeciński,
 68 Starogard Gdański, 69 Suwałki, 70 Świdnica, 71 Tarnobrzeg-Sandomierz, 72 Tarnów, 73 Tczew,
 74 Tomaszów Mazowiecki, 75 Wałbrzych, 76 Włocławek, 77 Zamość

E: 78 Augustów, 79 Bolesławiec, 80 Brzeg, 81 Chojnice, 82 Cieszyń, 83 Giżycko, 84 Gorlice, 85 Iława, 86 Jarosław,
 87 Jasio, 88 Kętrzyn, 89 Kłodzko, 90 Kraśnik, 91 Kwidzyn, 92 Łęka, 93 Łowicz, 94 Łuków, 95 Malbork, 96 Mława,
 97 Nowa Sól, 98 Nowy Targ, 99 Oleśnica, 100 Ostróda, 101 Sanok, 102 Szczecinek, 103 Srem, 104 Turek,
 105 Zduńska Wola, 106 Zgorzelec, 107 Żary

F: 108 Bartoszyce, 109 Białogard, 110 Bielsk Podlaski, 111 Biłgoraj, 112 Brodnica, 113 Chełmno, 114 Działdowo,
 115 Gostyń, 116 Grajewo, 117 Hajnówka, 118 Jarocin, 119 Jawor, 120 Kamienna Góra, 121 Kluczbork, 122 Koło,
 123 Końskie, 124 Kościan, 125 Kościerzyna, 126 Krotoszyn, 127 Lubań, 128 Lubartów, 129 Łęczna, 130 Mragowo,
 131 Nowa Ruda, 132 Opoczno, 133 Ostrów Mazowiecka, 134 Pionki, 135 Płońsk, 136 Prudnik, 137 Rawicz,
 138 Strzelce Opolskie, 139 Szczytno, 140 Środa Wielkopolska, 141 Świebodzin, 142 Świecie,
 143 Tomaszów Lubelski, 144 Wałcz, 145 Wągrowiec, 146 Wieluń, 147 Września, 148 Wyszków, 149 Zakopane,
 150 Zambrow, 151 Zagań

Ryc. 1. Rozmieszczenie miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie Śleszyński 2013b.

jących cały kraj w długim przedziale czasowym. Korzystając z danych GUS, obliczono następujące wskaźniki:

- Indeks starości demograficznej, czyli stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym (60/65 lat i więcej) do liczby osób w wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat):

$$I_{SD} = \frac{L_{60+K/65+M}}{L_{0-17}} \cdot 100$$

gdzie:

$L_{60+K/65+M}$ – liczba osób w wieku poprodukcyjnym (kobiety i mężczyźni),
 L_{0-17} – liczba osób w wieku przedprodukcyjnym.

- Współczynnik obciążenia ludnością w wieku nieprodukcyjnym (tzw. współczynnik obciążenia ekonomicznego – *total dependency ratio* – TDR), biorący pod uwagę obciążenie ludności w wieku produkcyjnym (18–59/64 lata) sumą ludności w wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat) i poprodukcyjnym (60 i więcej lat dla kobiet i 65 i więcej lat dla mężczyzn):

$$TDR = \frac{(L_{0-17} + L_{60+K/65+M})}{L_{18-59K/64M}} \cdot 100$$

gdzie:

L_{0-17} – liczba osób w wieku przedprodukcyjnym,
 $L_{18-59K/64M}$ – liczba osób w wieku produkcyjnym (kobiety i mężczyźni),
 $L_{60+K/65+M}$ – liczba osób w wieku poprodukcyjnym (kobiety i mężczyźni).

- Współczynnik obciążenia ludnością w wieku poprodukcyjnym (*elderly dependency ratio* – EDR), będący stosunkiem liczby ludności w wieku poprodukcyjnym do liczby ludności w wieku produkcyjnym (18–59 lat dla kobiet i 18–64 lata dla mężczyzn):

$$EDR = \frac{L_{60+K/65+M}}{L_{18-59K/64M}} \cdot 100$$

gdzie:

$L_{60+K/65+M}$ – liczba osób w wieku poprodukcyjnym (kobiety i mężczyźni),
 $L_{18-59K/64M}$ – liczba osób w wieku produkcyjnym (kobiety i mężczyźni).

- Wskaźnik starzenia się demograficznego (WSD), który bazuje na punktowych różnicach pomiędzy udziałami ludności w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym:

$$WSD = [U_{(0-17)t} - U_{(0-17)t+n}] + [U_{(60+K/65+M)t+n} - U_{(60+K/65+M)t}]$$

gdzie:

$U_{(0-17)t}$ – udział ludności w wieku przedprodukcyjnym początku badanego okresu,
 $U_{(0-17)t+n}$ – udział ludności w wieku przedprodukcyjnym na końcu badanego okresu,
 $U_{(60+K/65+M)t}$ – udział ludności w wieku poprodukcyjnym (kobiety i mężczyźni) na początku badanego okresu,
 $U_{(60+K/65+M)t+n}$ – udział ludności w wieku poprodukcyjnym (kobiety i mężczyźni) na końcu badanego okresu.

Im wartość tego wskaźnika jest wyższa, tym starzenie się społeczeństwa jest bardziej dynamiczne. Ujemna wartość świadczy o odmładzaniu się populacji.

• Wskaźnik starzenia się ekonomicznego (WSE), który wylicza się na podstawie punktowych zmian w ekonomicznych grupach wieku:

$$\text{WSE} = [P_{(0-17)}t - P_{(0-17)}t+n] + [P_{(18-44)}t - P_{(18-44)}t+n] + \\ + [P_{(45-59K/64M)}t+n - P_{(45-59K/64M)}t] + [P_{(60+K/65+M)}t+n - P_{(60+K/65+M)}t]$$

gdzie:

$P_{(0-17)}$ – udział ludności w wieku przedprodukcyjnym na początku (t) i na końcu (t+n) badanego okresu,

$P_{(18-44)}$ – udział ludności w wieku produkcyjnym mobilnym na początku (t) i na końcu (t+n) badanego okresu,

$P_{(45-59K/64M)}$ – udział ludności w wieku produkcyjnym niemobilnym na początku (t) i na końcu (t+n) badanego okresu,

$P_{(60+K/65+M)}$ – udział ludności w wieku poprodukcyjnym na początku (t) i na końcu (t+n) badanego okresu.

Zmiany wartości indeksu starości demograficznej

W latach 1990–2016 wartość indeksu starości demograficznej w Polsce wzrosła z 43,3 do 112,7. Wskazuje to, że udział osób w wieku poprodukcyjnym stał się większy niż udział osób w wieku przedprodukcyjnym, gdyż przekroczył 100. Warto zauważyć, że choć na początku badanego okresu wszystkie MOF-y wykazywały niższy poziom starości demograficznej (41,5), to wzrost wartości indeksu starości przebiegał w nich szybciej, i w 2016 r. osiągnął poziom 120,7, czyli znacznie wyższy, niż średnia kraju. W tym samym czasie stosunkowo wolno przebiegał proces starzenia się obszarów peryferyjnych, czyli gmin nie wchodzących w skład żadnego ze 151 MOF-ów. Choć na początku badanego okresu wykazywały one wyższy poziom starości demograficznej niż średnia krajowa (46,5), to w ich przypadku wzrósł on jedynie do 98,4. Na tej podstawie można stwierdzić, że o ile w MOF-ach proces starzenia się przebiegał znacznie szybciej od średniej krajowej, to na obszarach peryferyjnych był zdecydowanie wolniejszy (tabela 1). Należy mieć jednak w pamięci, iż wykorzystane w powyższej analizie oficjalne dane niedoszacowują odpływu ludności z obszarów peryferyjnych, co może mieć wpływ na zaniżenie wartości indeksu starości (Jończy 2012, 2014; Śleszyński 2011).

Na początku badanego okresu można zaobserwować prawidłowość wskazującą spadek wartości indeksu starości demograficznej wraz z przechodzeniem na niższe poziomy hierarchiczne MOF-ów. Najwyższą wartość notowano w MOF-ie typu A (60,6), natomiast w MOF-ie typu B wynosiła już 46,7, dla typu C – 36,8, a dla najniższego w hierarchii typu F, zaledwie 35,0 (tabela 1). Na tej podstawie można stwierdzić, iż zaawansowanie procesu starzenia się ludności było powiązane z wielkością i rangą ośrodków miejskich stanowiących rdzenie poszczególnych MOF-ów. W największych miastach o długich tradycjach miejskich i silnie zaawansowanych procesach urbani-

Tabela 1

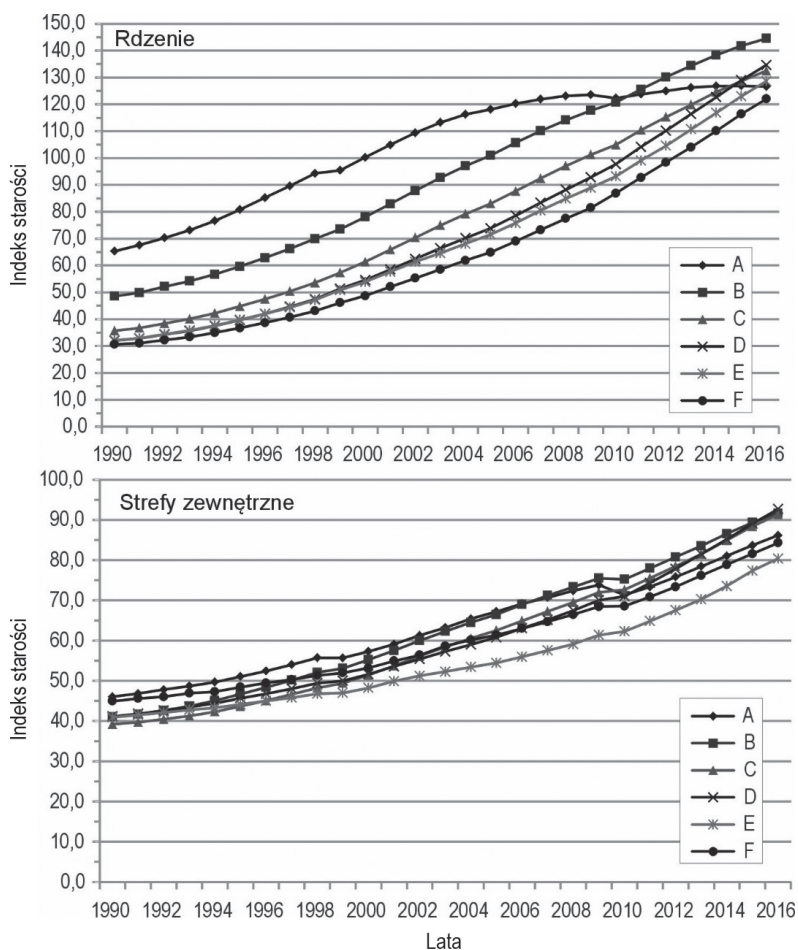
Indeks starości demograficznej w latach 1990, 2005 i 2016 oraz jego zmiany w latach 1990–2016

Obszar		Indeks starości (I_{SD})			Zmiany wartości I_{SD}	
		1990	2005	2016	1990–2005	2005–2016
MOF A	ogółem	60,6	104,0	115,9	43,4	11,9
	rdzeń	65,3	118,1	126,6	52,8	8,5
	strefa zewnętrzna	46,0	67,2	86,2	21,2	19,0
MOF B	ogółem	46,7	91,2	128,3	44,5	37,1
	rdzeń	48,6	101,0	144,5	52,4	43,5
	strefa zewnętrzna	41,0	66,5	91,7	25,5	25,2
MOF C	ogółem	36,8	75,5	117,4	38,7	41,9
	rdzeń	35,7	83,0	132,5	47,3	49,5
	strefa zewnętrzna	39,2	62,6	91,3	23,4	28,7
MOF D	ogółem	34,7	69,5	120,3	34,8	50,8
	rdzeń	32,1	73,9	134,6	41,8	60,7
	strefa zewnętrzna	41,2	60,8	92,7	19,6	31,9
MOF E	ogółem	34,6	66,0	112,3	31,4	46,3
	rdzeń	32,2	71,6	128,6	39,4	57,0
	strefa zewnętrzna	40,9	54,5	80,4	13,6	25,9
MOF F	ogółem	35,0	63,7	108,3	28,7	44,6
	rdzeń	30,6	64,9	122,0	34,3	57,1
	strefa zewnętrzna	45,0	61,4	84,3	16,4	22,9
MOF ogółem	ogółem	41,5	80,6	120,7	39,1	40,1
	rdzeń	41,6	88,7	135,5	47,1	46,8
	strefa zewnętrzna	41,3	63,0	90,1	21,7	27,1
Pozostała część kraju		46,5	66,0	98,4	19,5	32,4
Polska		43,3	74,9	112,7	31,6	37,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

zacji i modernizacji społecznej, udział ludności w wieku przedprodukcyjnym już na początku lat 90. XX w. był stosunkowo niski przy jednoczesnym wyższym odsetku ludności w wieku poprodukcyjnym. Wynikało to po pierwsze z modelu rodziny przyjmowanego wtedy przez mieszkańców dużych miast, co skutkowało mniejszą liczbą dzieci i mniejszą średnią wielkością gospodarstw domowych, a po drugie wykazywali oni większą troskę o zdrowie i dysponowali lepszym dostępem do specjalistycznej opieki medycznej, co zwiększało przeciętną długość życia, a tym samym udział ludności w wieku poprodukcyjnym.

W 1990 r. w dwóch najwyższych typach hierarchicznych MOF-ów: A i B zaobserwano podobne dysproporcje indeksu starości także pomiędzy rdzeniami, notującymi zdecydowanie wyższe wartości a strefami zewnętrznymi, które notowały niższe wartości. W niższych rangą MOF-ach, typu C, D, E i F, zaobserwowano odwrotną prawidłowość: rdzenie notowały znacznie niższe wartości indeksu starości, a strefy peryferyjne znacznie wyższe. Sytuacja ta stopniowo ulegała zmianie, gdyż tempo starzenia się było znacznie szybsze w rdzeniach, niż w strefach zewnętrznych. Najszybciej w MOF-ach typu C, gdzie rdzenie notowały wyższe wartości indeksu starości, niż peryferia, bo już w 1995 r., następnie w MOF-ach typu D i E, odpowiednio: od 1999 i 1998 r. i na końcu w najmniejszych MOF-ach typu F – od 2004 r. (tabela 1, rycina 2).



Ryc. 2. Zmiany wartości indeksu starości w rdzeniach i strefach zewnętrznych poszczególnych typów MOF-ów w latach 1990–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

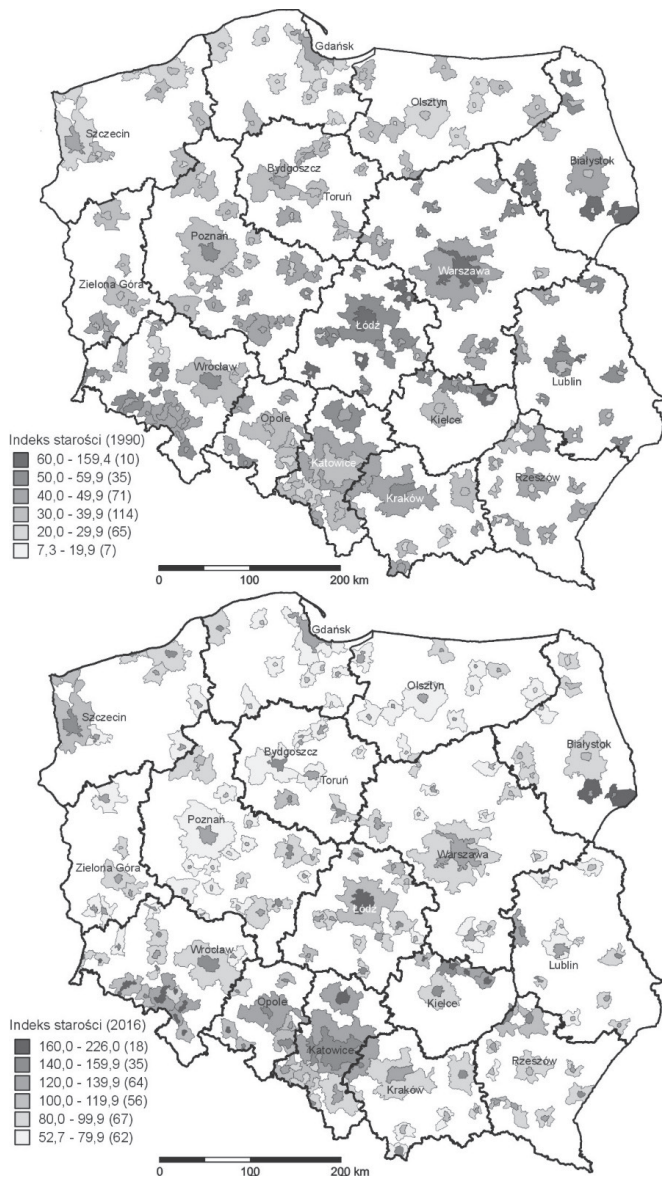
W 2016 r. rozkład wartości indeksu starości był znacznie bardziej skomplikowany. Najniższy poziom, podobnie jak na początku badanego okresu, notowały najmniejsze MOF-y, typu E i F, w których proces starzenia się ludności przebiegał znacznie wolniej i przyspieszył dopiero w latach 2005–2016 (tabela 1). Szczególnie rdzenie tych MOF-ów odnotowały w tym okresie gwałtowny wzrost wartości indeksu starości, co wskazuje, że po wejściu do UE proces starzenia się w małych i średnich miastach Polski gwałtownie przyspieszył. Bowiem w przeciwieństwie do dużych ośrodków metropolitalnych nie były one „odmładzane” napływem migracyjnym, a wręcz przeciwnie traciły większość najbardziej zaradnej i ambitnej młodzieży, która wyjeżdżając na studia do dużych metropolii, rzadko wracała po ich ukończeniu (Datko 2014; Murzyn-Kupisz i Szymkowska 2015; Kotus, Rzeszewski i Bajerski 2015; Grabkowska i Frankowski 2016; Mroczkowska 2018).

Na trzecim miejscu pod względem wartości indeksu starości w 2016 r. znalazł się MOF typu A, czyli Warszawski Obszar Funkcjonalny. W pierwszym analizowanym okresie (1990–2005) notował on jeden z najwyższych wskaźników wzrostu indeksu starości (o 43,4), a szczególnie w swoim rdzeniu (o 52,8), z kolei w latach 2005–2016 najniższe jego wartości (o 11,9), a w rdzeniu osiągnął jeszcze mniejszy wzrost (o 8,5) (tabela 1, rycina 2). Jest to potwierdzeniem sukcesu ekonomicznego stolicy, która stała się magnesem przyciągającym młodych imigrantów poszukujących ciekawych studiów i/lub atrakcyjnej pracy. Masowy napływ młodych ludzi zwiększył konkurencję na rynku pracy, pogarszając sytuację rodowitych młodych warszawiaków, hamując ich żądania płacowe. Wzbudziło to w nich resentment w stosunku do przybyłych, których zaczęli określać pejoratywnie „słoiakami”, od przywożonego po powrocie z weekendowego wyjazdu do rodziców na prowincji prowiantu na cały tydzień, zapakowanego w słoiki (Smoleń 2013; Dunin-Wąsowicz 2017; Mroczkowska 2018). Podsumowując, notowany w Warszawie i innych metropoliach napływ migracyjny spowolnił, a w przypadku niektórych wskaźników, także odwrócił niekorzystne procesy starzenia się ludności.

Warto również zwrócić uwagę, iż w analizowanym okresie strefy zewnętrzne, obejmujące tereny podmiejskie o bardziej rolniczym charakterze, notowały znacznie niższe tempo wzrostu wartości indeksu starości, dzięki czemu w 2016 r. można w nich obserwować niższy poziom starości demograficznej (tabela 1, ryciny 2 i 3). Wolniejszy proces starzenia się ludności stref zewnętrznych wynikał także z innego modelu rodziny popularnego wśród jej mieszkańców. Dodatkowo w strefach peryferyjnych największych i średnich MOF-ów od początku XXI w. nasiliły się procesy suburbanizacji rezydencjonalnej, ściągając do nich młode rodziny z dziećmi, co spowolniło proces starzenia się ich mieszkańców (Gałka, Kurek i Wójtowicz 2016; Gołata i Kuroпка 2016; Kurek, Wójtowicz i Gałka 2017). W Warszawie początki suburbanizacji obserwowano już w połowie lat 90. XX w. (Potrykowska i Śleszyński 2001).

W 1990 r. najwyższe wartości indeksu starości notowały głównie strefy zewnętrzne MOF-ów leżących we wschodniej i centralnej części kraju. Tylko w jednej z nich – Bielska Podlaskiego – wartość ta wyniosła 159,5, co wskazuje, że grupa ludności w wieku poprodukcyjnym przewyższała grupę przedprodukcyjną. W kolejnej pod względem

wartości strefie zewnętrznej, leżące nieopodal Obszaru Funkcjonalnego Hajnówki, indeks starości wynosił jedynie 86,3. Na kolejnych miejscach znalazły się rdzenie obszarów: łódzkiego (73,2) i warszawskiego (65,3), a następnie strefy zewnętrzne Bełchatowa (65,2), Skierniewic (63,4) i Łowicza (62,5), leżących w centralnej Polsce (ryczina 3).



Ryc. 3. Zróżnicowanie wartości indeksu starości w MOF-ach w 1990 i 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

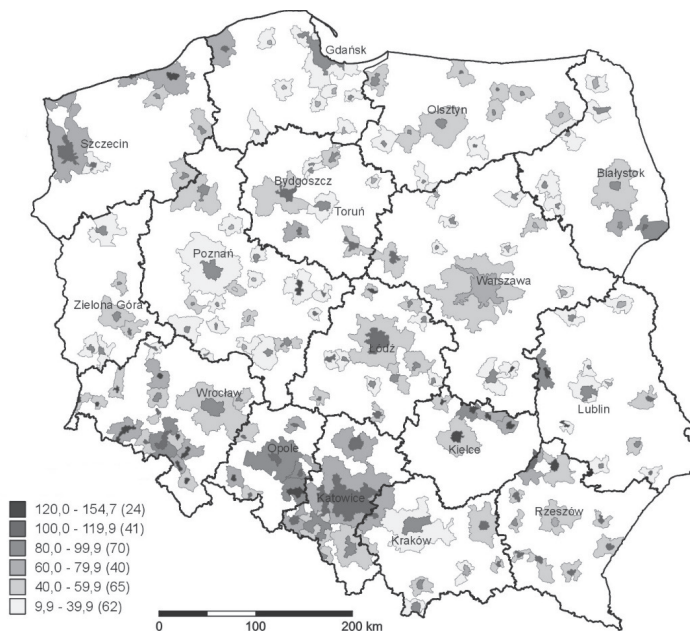
Najniższe wartości indeksu starości odnotowano głównie w rdzeniach późno uprzemysławianych obszarów funkcjonalnych, które w latach 70. i 80. XX w. przyciągały nowych imigrantów wraz z rozwojem zlokalizowanych w nich zakładów przemysłowych. W związku z tym, na początku lat 90. XX w. ludność w wieku poprodukcyjnym była w nich stosunkowo nieliczna, co wpłynęło na obniżenie wartości wskaźnika. Najniższe wartości przyjął on w rdzeniach następujących obszarów funkcjonalnych: Łęczna (7,3), Bełchatów (11,3), Lubin (12,9), Głogów (14,2), Ostrołęka i Biłgoraj (18,0), Zambrów (20,0), Dębica Wyszaków (20,1). Rdzenie wszystkich obszarów funkcjonalnych leżących we wschodniej Polsce miały znacznie niższe wartości indeksu starości niż ich strefy zewnętrzne, co wynikało z ich stosunkowo młodej urbanizacji, opierającej się na napływie ludności pochodzącej głównie z otaczających je obszarów. Doprowadziło to na początku lat 90. XX w. do sytuacji, w której wszystkie MOF-y wschodniej części kraju cechowały się niskim poziomem starości w rdzeniach i wysokim w strefach wewnętrznych (rycina 3).

W 1990 r. w północnej i północno-zachodniej części kraju koncentrowały się MOF-y o stosunkowo niskich wartościach indeksu starości zarówno w rdzeniach, jak i w strefach zewnętrznych (rycina 3). Wynikało to z powojennych migracji ludności i zasiedlania tych obszarów głównie przez młodych osadników przesiedlonych z obszarów włączonych do ZSRR oraz napływających ze wschodniej i centralnej Polski. Wynikiem tego była stosunkowo młoda struktura wieku ich mieszkańców, gdyż zaniżyły one udział roczników w wieku poprodukcyjnym (Kosiński 1960). Było to zjawisko widoczne jeszcze na początku lat 90. XX w., ale w kolejnych badanych latach, w miarę starzenia się fali powojennych migrantów, traciło na znaczeniu.

W 2016 r. w 142 rdzeniach spośród wszystkich 151 MOF-ów oraz w 31 strefach zewnętrznych indeks starości przekroczył 100, czyli udział ludności w wieku poprodukcyjnym przekroczył w nich udział mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym. Potwierdza to tym samym postępujący proces starzenia się populacji badanych obszarów. W rozkładzie przestrzennym MOF-y notujące najwyższe wartości indeksu starości koncentrują się wzdłuż południowo-zachodniej granicy kraju od Sudetów, przez Opolszczyznę, aż po centralną i północną część Górnego Śląska. Wysokie wartości analizowanego wskaźnika notowały także trzy wspomniane wcześniej MOF-y w północnej części województwa świętokrzyskiego w dolinie Kamiennej (Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna i Starachowice). Natomiast najniższe wartości indeksu starości notowały głównie strefy zewnętrzne MOF-ów, szczególnie tych leżących w północnej części kraju. W grupie tej znalazły się strefy zewnętrzne: Brodnicy (52,7), Gdańska (54,0), Gniezna (54,1), Tczewa (54,2), Kościerzyny (54,3) i Starogardu Gdańskiego (55,7) (rycina 3).

Podsumowując zmiany wartości indeksu starości w latach 1990–2016, wyraźnie widać, iż największy ich przyrost odnotowano w większości rdzeni obszarów funkcjonalnych. Szczególnie szybko starzały się rdzenie tych MOF-ów, w których na skutek przemian gospodarczych upadły główne zakłady przemysłowe, najczęściej związane z tradycyjnymi gałęziami przemysłu (Śleszyński 2013b; Gołata i Kuroпка 2016; Krzysz-

tofik et al. 2017; Spórna 2018). W tych MOF-ach wysoki wzrost indeksu starości często notowały także ich strefy zewnętrzne, co potwierdzało skalę kryzysu dotyczącego te ośrodki i wzmacniało niekorzystne procesy demograficzne (np. Skarżysko-Kamienna, Wałbrzych, Kędzierzyn-Koźle, Opole czy Strzelce Opolskie) (rycina 4).



Ryc. 4. Zmiany wartości indeksu starości w MOF-ach w latach 1990–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Najniższe zaś wzrosty wskaźnika odnotowały głównie strefy zewnętrzne mniejszych i średnich MOF-ów leżących głównie w centralnej i północnej Polsce (np.: Turka, Brodnicy, Gniezna, Bełchatowa, Chełmna). Również stosunkowo niewielkie przyrosty indeksu starości odnotowały strefy zewnętrzne dużych MOF-ów, które w badanym okresie zostały objęte żywiołowym procesem suburbanizacji (np.: Lublina, Gdańska, Poznania, Torunia czy Krakowa) (rycina 4).

Zmiany wartości współczynnika obciążenia ludnością w wieku nieprodukcyjnym i poprodukcyjnym

Z ekonomicznego punktu widzenia bardzo ważne są relacje pomiędzy ludnością w wieku nieprodukcyjnym a tą w wieku produkcyjnym. Zasoby siły roboczej oraz jej stosunek do grup nieprodukcyjnych są bowiem ważnym czynnikiem mogącym w sytuacji dużej podaży siły roboczej przyspieszać rozwój gospodarczy miast i ich obszarów funkcjonalnych. Jej niedobór i stosunkowo duże obciążenie szczególnie grupą osób

w wieku poprodukcyjnym może być czynnikiem spowalniającym rozwój gospodarczy i zniechęcającym napływ potencjalnych inwestorów.

Zmiany wartości współczynnika obciążenia ludnością w wieku nieprodukcyjnym

W 1990 r. ogólny współczynnik obciążenia ekonomicznego (TDR) dla ludności Polski wynosił 73,9 osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, natomiast dla badanych MOF-ów był znacznie niższy, zaledwie 68,9. Znacznie wyższe wartości (84,1) notowały obszary peryferyjne znajdujące się poza analizowanymi MOF-ami, a jego wartość rosła wraz z przejściem na niższe poziomy hierarchiczne MOF-ów. Najniższe wartości odnotowano w MOF-ie typu A (65,1), następnie typu B (65,5), C (69,0), a najwyższe wartości odnotowano w MOF-ach typu F (76,9). W obrębie poszczególnych typów hierarchicznych zarysowywały się wyraźne dysproporcje między rdzeniami, notującymi generalnie znacznie niższe wartości współczynnika obciążenia ekonomicznego, a strefami zewnętrznymi, w których osiągał on zdecydowanie wyższe wartości (tabela 2).

W kolejnych latach wartości współczynnika zaczęły maleć, zarówno w rdzeniach, jak i strefach zewnętrznych, we wszystkich typach MOF-ów, osiągając najniższe wartości w połowie pierwszej dekady XXI w. (tabela 2, ryc. 5 i 6). Wiązało się to głównie z postępującym zmniejszaniem się liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym przy jednocześnie jeszcze nie tak wysokim przyroście ludności w wieku poprodukcyjnym. Dlatego też w 2005 r. w większości MOF-ów odnotowano najwyższy udział ludności w wieku produkcyjnym, co wpływało na obniżenie wartości TDR. Był to moment, kiedy kraj dysponował największą populacją w wieku produkcyjnym i właśnie został członkiem UE (od 1 maja 2004 r.). W sytuacji dużej podaży siły roboczej i niewystarczającego popytu spora jej część, szczególnie młodzi absolwenci, wyemigrowali w poszukiwaniu atrakcyjniejszych ofert pracy do państw Europy Zachodniej (Kaczmarczyk i Okólski 2008; Kaczmarczyk, Mioduszevska i Żylicz 2009; Anacka i Okólski 2010; White 2017).

Największe spadki wartości TDR odnotowano w znajdujących się najniżej w hierarchii MOF-ach typu F (-21,3) i E (-19,9). Natomiast najniższe wartości odnotowały MOF-y typu A (-11,8) i B (-13,9). Na tej podstawie można stwierdzić, że znajdujące się wyżej w hierarchii obszary funkcjonalne już na początku lat 90. XX w. wykazywały mniejsze obciążenie osobami w wieku nieprodukcyjnym, dlatego też dalszy spadek wartości TDR był w nich mniejszy. Natomiast w małych regionalnych MOF-ach, w których na początku badanego okresu notowano wyższe wartości, skala spadku współczynnika była zdecydowanie większa. Warto również zauważyć, że w obrębie poszczególnych typów MOF-ów zdecydowanie bardziej zmniejszyły się wartości TDR w strefach zewnętrznych niż w ich rdzeniach (tabela 3). Większy spadek wartości TDR w strefach zewnętrznych świadczy również o szybszym zmniejszaniu się obciążenia ludnością w wieku nieprodukcyjnym. Wiązało się to głównie z ubytkiem ludności w wieku przedprodukcyjnym.

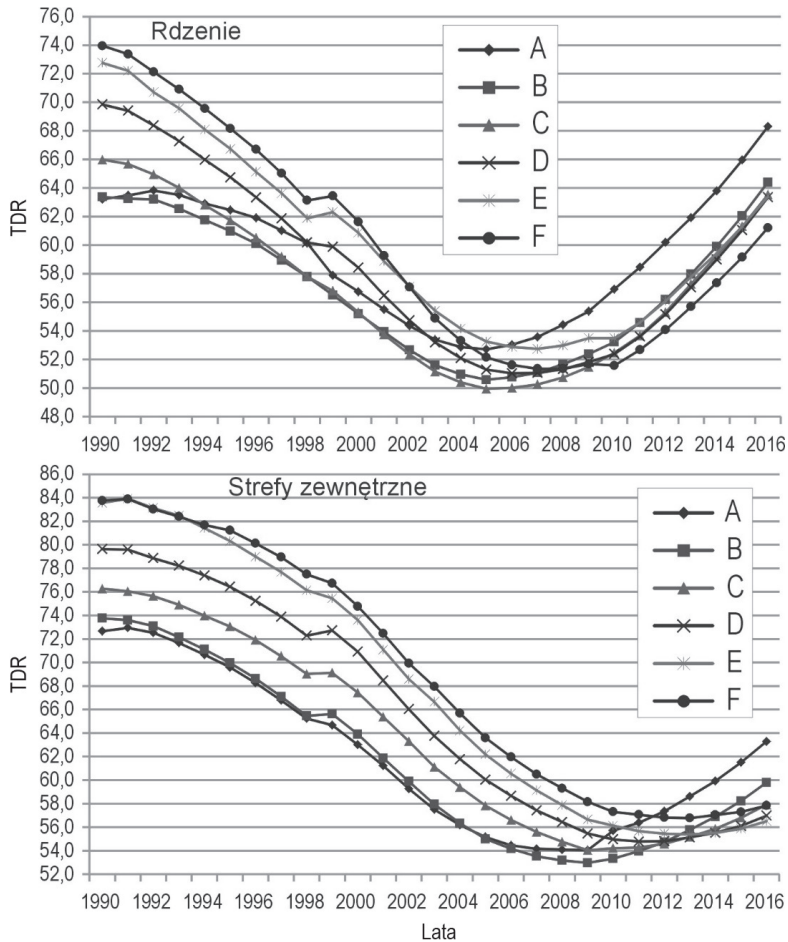
Tabela 2

Wartości współczynników obciążenia w poszczególnych typach MOF-ów w latach 1990, 2005 i 2016

Obszar		Współczynnik obciążenia ekonomicznego (TDR)			Współczynnik obciążenia ludnością poprodukcyjną (EDR)		
		1990	2005	2016	1990	2005	2016
MOF A	ogółem	65,1	53,3	67,1	24,6	27,2	36,0
	rdzeń	63,2	52,7	68,3	25,0	28,5	38,2
	strefa zewnętrzna	72,7	55,2	63,3	22,9	22,2	29,3
MOF B	ogółem	65,5	51,6	63,1	20,9	24,6	35,5
	rdzeń	63,4	50,6	64,4	20,7	25,4	38,1
	strefa zewnętrzna	73,8	55,0	59,8	21,5	22,0	28,6
MOF C	ogółem	69,0	52,4	61,6	18,6	22,5	33,3
	rdzeń	66,0	49,9	63,5	17,4	22,7	36,2
	strefa zewnętrzna	76,3	57,8	57,9	21,5	22,3	27,6
MOF D	ogółem	72,5	53,8	61,3	18,7	22,0	33,5
	rdzeń	69,8	51,3	63,4	17,0	21,8	36,4
	strefa zewnętrzna	79,6	60,0	57,0	23,2	22,7	27,4
MOF E	ogółem	75,6	55,7	61,3	19,4	22,1	32,4
	rdzeń	72,8	53,3	63,4	17,7	22,2	35,7
	strefa zewnętrzna	83,6	62,2	56,5	24,3	21,9	25,2
MOF F	ogółem	76,9	55,6	60,1	19,9	21,6	31,2
	rdzeń	74,0	52,2	61,2	17,3	20,5	33,6
	strefa zewnętrzna	83,8	63,6	57,8	26,0	24,2	26,5
MOF ogółem	ogółem	68,9	52,9	62,6	20,2	23,6	34,2
	rdzeń	66,3	51,1	64,3	19,5	24,0	37,0
	strefa zewnętrzna	77,0	57,9	58,7	22,5	22,4	27,8
Pozostała część kraju		84,1	63,4	60,0	26,7	25,2	29,8
Polska		73,9	56,3	61,7	22,3	24,1	32,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W wyniku spadku wartości TDR obejmującego zarówno rdzenie, jak i strefy zewnętrzne MOF-ów, a przyjmującego szybsze tempo w strefach zewnętrznych, doszło do odwrócenia się pomiędzy nimi pozycjami. O ile w 1990 r. rdzenie notowały znacznie niższe wartości w porównaniu ze strefami zewnętrznymi, to w 2016 r. sytuacja uległa odwróceniu. Warto również podkreślić, iż zamiana pozycji między rdzeniami a strefami zewnętrznymi następowała zgodnie z hierarchią MOF-ów. Najwcześniej, bo już w 2008 r., w MOF-ie typu A wartość TDR w rdzeniu przewyższyła tę notowaną w strefie zewnętrznej. W 2011 r. zmiana ta nastąpiła w MOF-ach typu B, w 2012 r. w MOF-ach typu C, D i E, a najpóźniej, bo dopiero w 2014 r., w MOF-ach typu F (rycina 5).

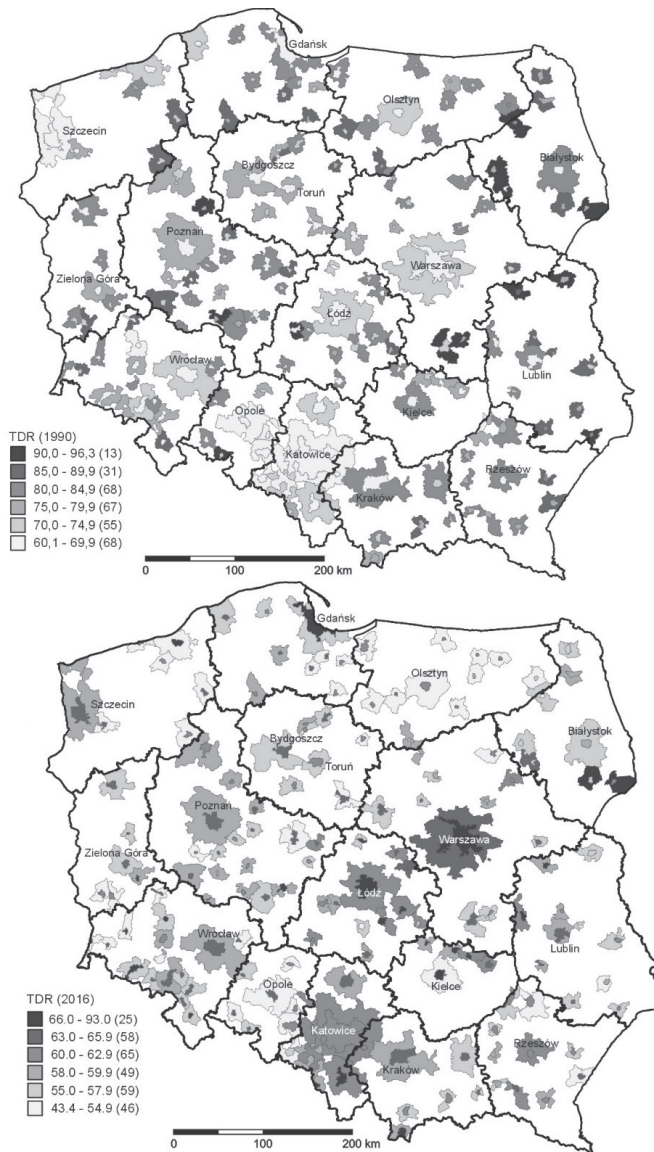


Ryc. 5. Zmiany wartości TDR w rdzeniach i strefach zewnętrznych poszczególnych typów MOF-ów w latach 1990–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na podstawie obserwowanych zmian wartości TDR w rdzeniach i strefach zewnętrznych poszczególnych typów MOF-ów można stwierdzić, że po okresie spadku wartości nastąpił ich ponowny wzrost. Wynikał głównie z zasilenia grupy osób w wieku produkcyjnym stosunkowo licznymi rocznikami będącymi końcówką wtórnego wyżu powojennego, które na przełomie XX i XXI w. wchodziły w wiek produkcyjny. Następnie od drugiej połowy pierwszej dekady XXI w. wartości TDR znów zaczęły rosnąć, i co charakterystyczne – znacznie szybciej w rdzeniach – niż w strefach zewnętrznych. Ich wzrost był jednak tym razem związany głównie ze zwiększeniem się grupy osób w wieku poprodukcyjnym i wskazywał na przyspieszenie procesu starzenia się ludności. Zebrane dane wskazują, że proces ten przebiegał szybciej w zurbanizowanych

rdzeniach MOF-ów niż w ich bardziej wiejskich strefach zewnętrznych. W dodatku „rozlewał się” on stopniowo w ciągu kilku lat, rozpoczynając się w MOF-ach stojących najwyżej w hierarchii a kończąc w tych stojących na najniższym poziomie. W świetle powyższych wyników można więc stwierdzić, że proces starzenia ludności MOF-ów



Ryc. 6. Zróżnicowanie wartości współczynnika obciążenia ekonomicznego (TDR) w MOF-ach w 1990 i 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

przebiegał zgodnie z ich pozycją zajmowaną w hierarchii osadniczej, najwcześniej ujawniając się w głównych metropoliach, a na końcu docierając do małych ośrodków lokalnych (tabele 2 i 3, rycina 5).

Szczegółowy rozkład wartości TDR w poszczególnych MOF-ach wskazuje, iż w 1990 r. wahał się on od 60,1 do 96,3 osób w wieku nieprodukcyjnym, przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym. Najwyższe wartości wystąpiły w strefach zewnętrznych stosunkowo małych MOF-ów, leżących głównie we wschodniej i centralnej części kraju, takich jak: Łuków (96,3), Biała Podlaska (93,5), Pionki (93,5), Radom (93,2) czy Łomża (92,4). Najniższe wartości współczynnika notowały natomiast głównie rdzenie stojących wysoko w hierarchii MOF-ów: Szczecina (61,1), Wrocławia (61,9), Krakowa (62,0), Katowic (62,4) i Warszawy (63,2). W grupie tej znalazły się także rdzenie MOF-ów mające problemy z transformacją zlokalizowanego w nich przemysłu, jak: Kędzierzyn-Koźle (60,1), Puławy (60,2), Lubin (60,4), Opole (60,7), Kołobrzeg (60,7), Koszalin (61,0) czy Zgorzelec (62,7). Stosunkowo niskie wartości TDR notowały także niektóre strefy zewnętrzne MOF-ów, szczególnie te rozwinięte wokół dużych ośrodków metropolitalnych, np.: Warszawy (72,7), Łodzi (73,7), Katowic (68,9), Szczecina (67,0) czy Opola (65,9) (rycina 6).

W 2016 r. rozpiętość wartości TDR uległa obniżeniu. Na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało od 50,2 do 93,0 osób w wieku nieprodukcyjnym. Najwyższe wartości analizowanego współczynnika notowały nadal strefy zewnętrzne Bielska Podlaskiego (93,0) i Hajnówki (69,4), dołączyły do nich jednak rdzenie dużych MOF-ów, w tym Łodzi (69,1) i Warszawy (68,3), oraz liczna grupa rdzeni MOF-ów średniego i niższego szczebla, będących szybko starzejącymi się miastami przemysłowymi, jak: Puławy (73,3), Tomaszów Mazowiecki (69,0), Jelenia Góra (68,2), Kalisz (68,2), Cieszyn (67,8), Końskie (67,6), Bielsko-Biała (67,4) czy Piotrków Trybunalski (67,4) (rycina 6).

Najniższe obciążenie ludnością w wieku nieprodukcyjnym notowały natomiast strefy zewnętrzne, głównie małych i średnich MOF-ów, leżących w północnej Polsce, np.: Kwidzyna (50,7), Starogardu Gdańskiego (51,0), Mrągorowa (51,5), Białogardu (51,6) czy Giżycka (51,8). Warto jednak podkreślić, że choć najniższe wartości TDR dominowały w strefach zewnętrznych, to znalazły się także dwa MOF-y, których rdzenie odnotowały najniższe wartości badanego współczynnika – Łęczna (43,4) i Bełchatów (50,2). Późna industrializacja tych miast oraz ciągły napływ siły roboczej sprawiły, że spadek wartości TDR przesunął się w nich w porównaniu z rdzeniami pozostałych MOF-ów, w których stało się to około 2005 r. (rycina 6).

Zmiany wartości współczynnika obciążenia ludnością w wieku poprodukcyjnym

W latach 1990–2016 współczynnik obciążenia ludnością w wieku poprodukcyjnym (EDR) wzrósł w Polsce z 22,3 do 32,7 osób na 100 osób w wieku produkcyjnym. W MOF-ach ogółem odnotowano jeszcze wyższy wzrost z 20,2 do 34,2 osób. Natomiast obszary peryferyjne znajdujące się poza MOF-ami odnotowały znacznie wolniejszy

przyrost wartości EDR z 26,7 do 29,8. Wskazuje to na znacznie szybszy proces starzenia się ludności w miejskich obszarach funkcjonalnych w porównaniu z pozostałymi terenami (tabela 2).

W 1990 r. najwyższe wartości EDR notowały MOF-y typu A (24,6) oraz typu B (20,9), natomiast najniższe wartości odnotowały średniej wielkości MOF-y typu C (18,6) i D (18,7). Warto również zauważyć, że we wszystkich typach MOF-ów z wyjątkiem typu A, wartości te w rdzeniach były niższe niż w strefach zewnętrznych, a różnica wartości rosła wraz z przechodzeniem na niższe poziomy hierarchiczne (tabela 2).

W latach 1990–2005 wartość EDR ogółem dla wszystkich badanych MOF-ów wzrosła zaledwie o 3,4, i to głównie za sprawą wyższego przyrostu w rdzeniach. Natomiast w strefach zewnętrznych MOF-ów typów D, E i F odnotowano nawet nieznaczne zmniejszenie. W latach 2005–2016 wzrost wartości EDR był znacznie większy (o 10,6), a jego wartości w rdzeniach wciąż były wyższe niż w strefach zewnętrznych. Nie zaobserwowano już jednak jego spadku, co wskazuje, że wzrost obciążenia ludnością w wieku poprodukcyjnym objął wszystkie obszary wchodzące w skład MOF-ów (tabela 3).

Tabela 3

Zmiany wartości współczynników obciążenia w poszczególnych typach MOF-ów w latach 1990–2016

Obszar		Zmiana wartości współczynnika obciążenia ekonomicznego (TDR)		Zmiana wartości współczynnika obciążenia ludnością w wieku poprodukcyjnym (EDR)	
		1990–2005	2005–2016	1990–2005	2005–2016
MOF A	ogółem	-11,8	13,8	2,6	8,8
	rdzeń	-10,5	15,6	3,5	9,7
	strefa zewnętrzna	-17,5	8,1	-0,7	7,1
MOF B	ogółem	-13,9	11,5	3,7	10,9
	rdzeń	-12,8	13,8	4,7	12,7
	strefa zewnętrzna	-18,8	4,8	0,5	6,6
MOF-C	ogółem	-16,6	9,2	3,9	10,8
	rdzeń	-16,1	13,6	5,3	13,5
	strefa zewnętrzna	-18,5	0,1	0,8	5,3
MOF D	ogółem	-18,7	7,5	3,3	11,5
	rdzeń	-18,5	12,1	4,8	14,6
	strefa zewnętrzna	-19,6	-3,0	-0,5	4,7
MOF E	ogółem	-19,9	5,6	2,7	10,3
	rdzeń	-19,5	10,1	4,5	13,5
	strefa zewnętrzna	-21,4	-5,7	-2,4	3,3
MOF F	ogółem	-21,3	4,5	1,7	9,6
	rdzeń	-21,8	9,0	3,2	13,1
	strefa zewnętrzna	-20,2	-5,8	-1,8	2,3

Tabela 3 cd.

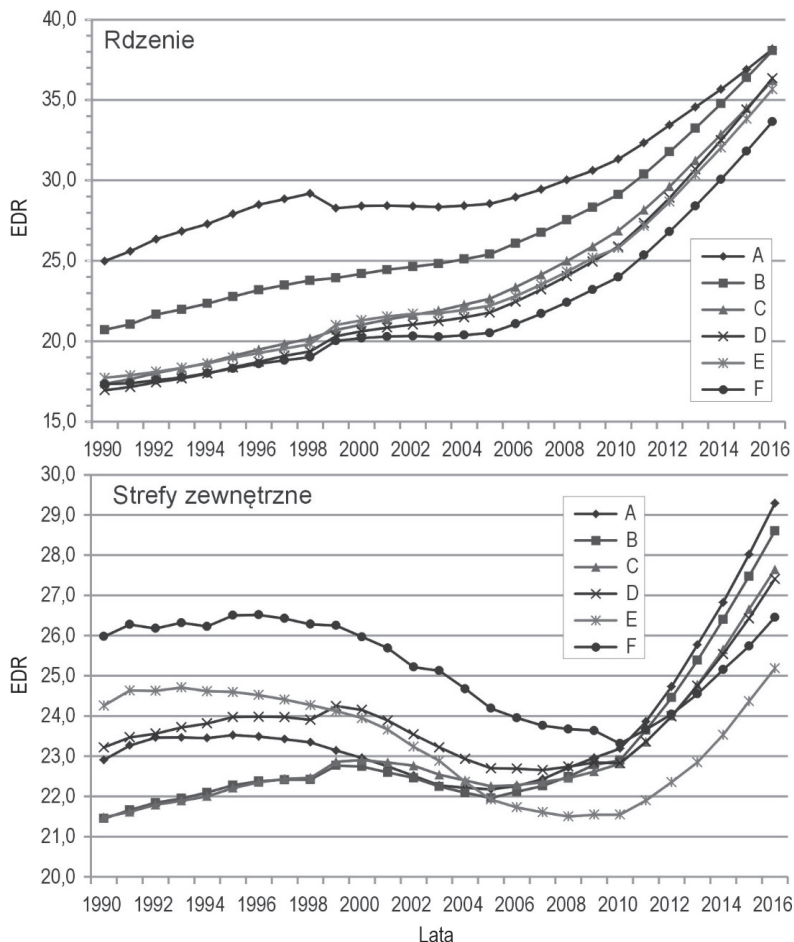
Obszar		Zmiana wartości współczynnika obciążenia ekonomicznego (TDR)		Zmiana wartości współczynnika obciążenia ludnością w wieku poprodukcyjnym (EDR)	
		1990–2005	2005–2016	1990–2005	2005–2016
MOF ogółem	ogółem	-16,0	9,7	3,4	10,6
	rdzeń	-15,2	13,2	4,5	13
	strefa zewnętrzna	-19,1	0,8	-0,1	5,4
Pozostała część kraju		-20,7	-3,4	-1,5	4,6
Polska		-17,6	5,4	1,8	8,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W całym analizowanym okresie tempo wzrostu EDR było znacznie wyższe w rdzeniach niż w strefach zewnętrznych poszczególnych typów MOF-ów, w wyniku czego obciążenie ludnością w wieku poprodukcyjnym w rdzeniach stopniowo przekroczyło wartości notowane w strefach zewnętrznych. Następowo to sukcesywnie w poszczególnych typach MOF-ów. W Warszawie (MOF typu A) wartości EDR w rdzeniu już w 1990 r. były wyższe niż w strefie zewnętrznej. W MOF-ach typu B nastąpiło to w 1994 r., w MOF-ach typu C i E – w 2005 r., typu D – w 2007, a w najmniejszych MOF-ach typu F – dopiero w 2010 r. Warto również zauważyć, że od 2010 r. także strefy zewnętrzne wszystkich typów MOF-ów zaczęły odnotowywać szybszy wzrost EDR, wskazujący na przyspieszenie w nich procesów starzenia się ludności (rycina 7).

Szczegółowy rozkład wartości EDR w poszczególnych MOF-ach wskazuje, iż w 1990 r. wahał się on od 5,6 do 54,9 osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym. Najwyższy poziom obciążenia osobami w wieku poprodukcyjnym notowano głównie w strefach zewnętrznych stosunkowo małych i średnich MOF-ów, leżących w północno-wschodniej, wschodniej i centralnej Polsce, takich jak: Bielsk Podlaski (54,9), Hajnówka (42,1), Zambrów (34,0), Łęczna (33,9), Pionki (33,8) czy Biała Podlaska (33,6). Natomiast najniższe wartości EDR notowały rdzenie małych i średnich MOF-ów, będące zarazem miastami, w których stosunkowo późno nasiliły się procesy industrializacji i urbanizacji. W grupie tej znalazły się takie miasta, jak: Łęczna (5,6), Lubin (6,9), Bełchatów (7,8), Głogów (8,6), Zambrów (11,6) i Ostrołęka (11,7). W północnej części kraju, a także na Opolszczyźnie i Górnym Śląsku również koncentrowały się MOF-y cechujące się stosunkowo niskimi wartościami EDR (rycina 8).

W 2016 r. rozpiętość wartości EDR uległa znacznemu zmniejszeniu i wahała się od 18,2 do 64,5 osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym. Wyraźnie zaznaczył się proces starzenia się rdzeni MOF-ów i choć w poprzednich okresach dwie najwyższe wartości EDR notowały strefy zewnętrzne Bielska Podlaskiego i Hajnówki, to ponad 70 następnich pozycji zajmowały rdzenie MOF-ów różnych typów wielkościowych. Natomiast najniższe wartości, poza rdzeniem obszaru Łęcznej



Ryc. 7. Zmiany wartości EDR w rdzeniach i strefach zewnętrznych poszczególnych typów MOF-ów w latach 1990–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

(18,2), zajęły strefy zewnętrzne MOF-ów leżących głównie w północnej i północno-zachodniej części kraju (rycina 8).

Zmiany wartości wskaźnika starzenia się demograficznego (WSD)

Do określenia dynamiki procesu starzenia się ludności wykorzystano wskaźnik starzenia się demograficznego (WSD). Bazuje on na punktowych różnicach pomiędzy udziałami osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym. Im wyższe przyjmuje on wartości, tym starzenie się społeczeństwa jest bardziej dynamiczne. Natomiast ujemne wartości WSD świadczą o odmładzaniu się populacji (Kurek 2003, 2008, 2011).



Ryc. 8. Zróżnicowanie wartości współczynnika obciążenia ludnością w wieku poprodukcyjnym (EDR) w MOF-ach w 1990 i 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W pierwszym analizowanym okresie (1990–2005) proces starzenia się ludzi szybciej następował w MOF-ach niż ogółem w Polsce, a wartość WSD wyniosła odpowiednio: 13,13 i 11,63. Natomiast w drugim (2005–2016) znacząco zwolnił i w MOF-ach zanotowano nieznacznie niższą wartość WSD niż wyniosła średnia dla kraju, odpowiednio:

7,33 i 7,45. Warto tu zwrócić uwagę na obszary peryferyjne, niewchodzące w skład MOF-ów, gdyż w pierwszym badanym okresie proces starzenia się ludności przebiegał w nich zdecydowanie wolniej (8,74) i w skali całego badanego okresu odnotowały one znacznie niższą dynamikę (16,39) w porównaniu ze średnią krajową (19,08), a szczególnie w zestawieniu z MOF-ami (20,47) (tabela 4).

W obu analizowanych okresach rdzenie poszczególnych typów MOF-ów cechowały się większą dynamiką procesu starzenia się ludności niż strefy zewnętrzne. Jedynie w przypadku Warszawy (typ A) w latach 2005–2016 rdzeń starzał się wolniej niż strefa zewnętrzna, co wynikało ze wspomnianego wcześniej dużego napływu młodych imigrantów, którzy z czasem założyli rodziny, poprawiając parametry przyrostu naturalnego (tabela 4).

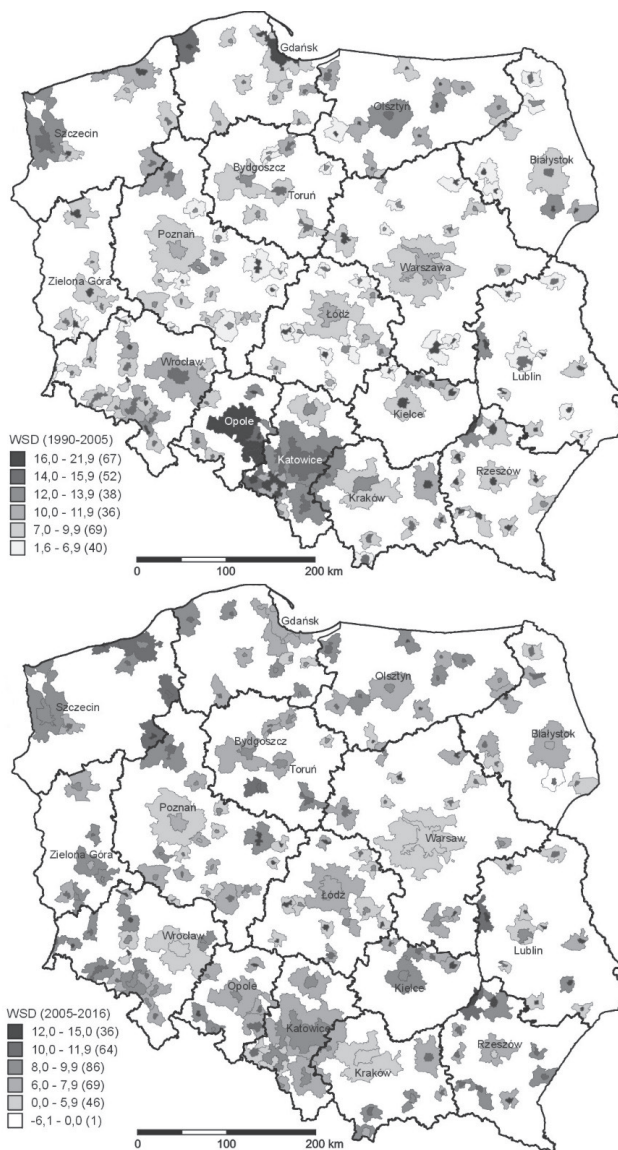
Tabela 4

Zmiany wartości wskaźnika starzenia demograficznego w poszczególnych typach MOF-ów w latach 1990–2016

Obszar		WSD		
		1990–2005	2005–2016	1990–2016
MOF A	ogółem	10,35	2,27	12,62
	rdzeń	10,99	1,89	12,88
	strefa zewnętrzna	8,58	4,09	12,67
MOF B	ogółem	12,79	6,37	19,16
	rdzeń	13,59	6,97	20,56
	strefa zewnętrzna	10,61	5,53	16,13
MOF C	ogółem	14,06	7,85	21,91
	rdzeń	15,74	8,51	24,26
	strefa zewnętrzna	10,46	6,77	17,23
MOF D	ogółem	14,11	9,78	23,89
	rdzeń	16,06	10,82	26,88
	strefa zewnętrzna	9,34	7,77	17,10
MOF E	ogółem	13,58	9,53	23,11
	rdzeń	15,83	10,61	26,44
	strefa zewnętrzna	7,78	7,38	15,16
MOF F	ogółem	13,01	9,42	22,43
	rdzeń	15,28	11,07	26,34
	strefa zewnętrzna	8,01	6,18	14,18
MOF ogółem	ogółem	13,13	7,33	20,47
	rdzeń	14,43	7,91	22,34
	strefa zewnętrzna	9,73	6,38	16,11
Pozostała część kraju		8,74	7,65	16,39
Polska		11,63	7,45	19,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Warto również podkreślić, że w skali całego analizowanego okresu (1990–2016) najniższą dynamiką starzenia się ludności cechowały się stojące najwyżej w hierarchii MOF-y typu A (12,62), następnie typu B (19,16) i typu C (21,91). Natomiast najwyższe wartości WSD notowały te stojące niżej w hierarchii: typ D (23,89), a także typ E (23,11)



Ryc. 9. Zmiany wskaźnika starzenia demograficznego (WSD) w MOF-ach w latach 1990–2005 i 2005–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

i F (22,43). Wynikało to z faktu, że w MOF-ach stojących najwyżej w hierarchii osadniczej proces starzenia się ludności już na początku lat 90. XX w. był bardziej zaawansowany w porównaniu z obszarami znajdującymi się na niższych szczeblach. Warty podkreślenia jest również fakt, że nie odnotowano przypadków odmłodzenia mieszkańców poszczególnych typów MOF-ów (tabela 4).

W pierwszym okresie (1990–2005) wartości WSD w poszczególnych MOF-ach mieściły się w przedziale od 1,62 do 21,91. Najwyższe wielkości notowały rdzenie średnich i małych MOF-ów, charakteryzujące się późną industrializacją i urbanizacją: Lubina (21,91), Głogowa (21,50), Mielca (20,73), Bełchatowa (20,65), Gorlic (20,59), Dębicy (20,56) czy Stalowej Woli (20,53). Natomiast najniższe wartości odnotowały strefy zewnętrzne małych i średnich MOF-ów: Turka (1,62), Zakopanego (1,85), Bełchatowa (2,00), Białej Podlaskiej (2,44), Głogowa (2,85), Pionek (4,17) czy Łęcznej (4,39). Relatywnie niskie wartości WSD notowały także strefy zewnętrzne dużych MOF-ów: Warszawy, Łodzi, Poznania, Krakowa, Lublina, Torunia i Białegostoku (rycina 9).

W latach 2005–2016 większość MOF-ów notowała dodatnie wartości WSD, świadczące o postępującym procesie starzenia ich mieszkańców. Jedynie w strefie zewnętrznej Bielska Podlaskiego odnotowano wartości ujemne (–6,11), wskazujące na proces odmłodzenia jej mieszkańców. Najwyższe wartości w tym okresie notowały również rdzenie małych i średnich MOF-ów, leżących głównie we wschodniej i centralnej części kraju: Łęcznej (14,96), Końskich (14,92), Tomaszowa Lubelskiego (14,37), Stalowej Woli (13,98) czy Konina (13,85). Warto również zauważyć, że stosunkowo niskie wartości WSD notowały zarówno rdzenie, jak i strefy zewnętrzne największych MOF-ów: Warszawy, Krakowa, Wrocławia, Poznania, Gdańska i Lublina (rycina 9). Takie spowolnienie starzenia się ludności tych obszarów w drugim analizowanym okresie wynikało ze wzmożonego napływu do nich młodych imigrantów, którzy po ustabilizowaniu swojej pozycji zawodowej decydowali się na założenie rodziny i posiadanie dzieci, co skutkowało spowolnieniem procesu starzenia się populacji zarówno rdzeni, jak i suburbanizujących się stref zewnętrznych (Kotowska et al. 2008; Runge i Kłosowski 2011; Kurek, Wójtowicz i Gałka 2015; Gałka, Kurek i Wójtowicz 2016; Gałka i Warych-Juras 2018; Spórna 2018).

Zmiany wartości wskaźnika starzenia się ekonomicznego (WSE)

W celu bardziej precyzyjnego określenia procesu starzenia się ludności w kategoriach ekonomicznych grup wieku wykorzystano wskaźnik starzenia się ekonomicznego (WSE), którego wartości bazują na punktowych zmianach w ekonomicznych grupach wieku. Jego konstrukcja opiera się na założeniu, że wzrost udziału osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym mobilnym prowadzi do odmłodzenia społeczeństwa, podczas gdy wzrost odsetka osób w wieku produkcyjnym niemobilnym oraz poprodukcyjnym skutkuje starzeniem się populacji. Rozpiętość wartości wskaźnika teoretycznie może się mieścić w przedziale od –200 do +200. Wskazane wartości ekstremalne są możliwe jedynie teoretycznie w sytuacji, gdy w pierwszym badanym okresie cała popu-

lacja mieści się w przedziale wieku przedprodukcyjnego lub produkcyjnego mobilnego, a w drugim w całości reprezentuje wiek produkcyjny niemobilny lub poprodukcyjny. Podobnie jak w przypadku wskaźnika starzenia się demograficznego (WSD) dodatnie wartości świadczą o starzeniu się społeczeństwa, zaś ujemne o jego odmładzaniu (Kurek 2008, 2011).

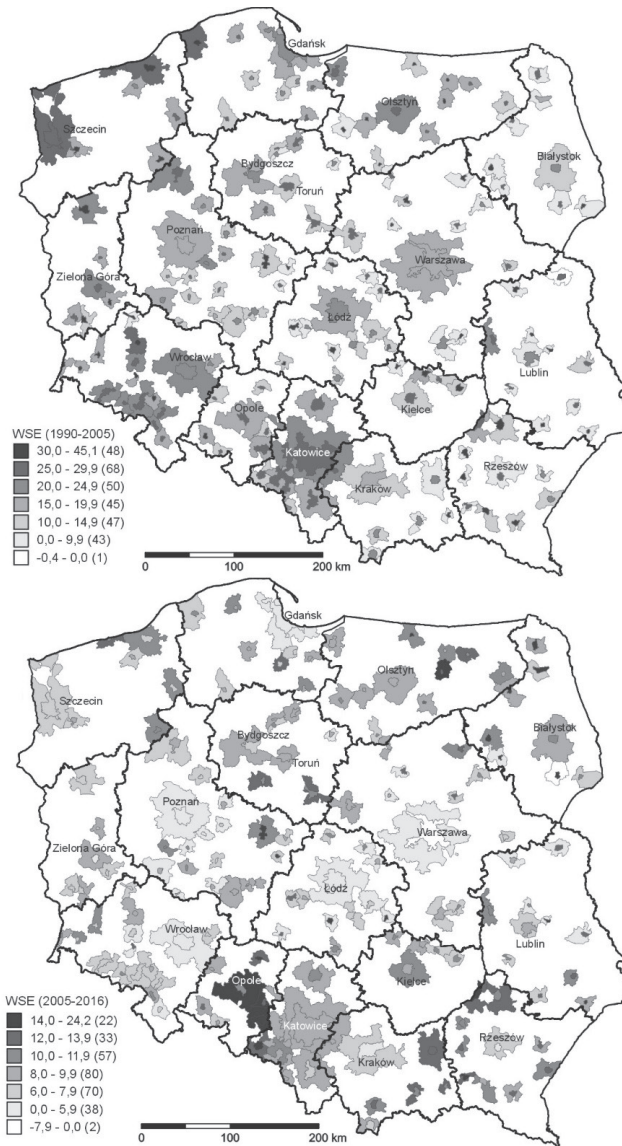
W latach 1990–2005 WSE we wszystkich badanych MOF-ach wyniósł 22,29 i był znacznie wyższy niż jego wartość średnia w skali kraju (19,27). Najmniejszą dynamiką starzenia się ekonomicznego cechowały się obszary peryferyjne (13,52). Wyższą dynamikę starzenia się ekonomicznego obserwowano także w rdzeniach MOF-ów w porównaniu z ich strefami zewnętrznymi (tabela 5).

Tabela 5

Zmiany wartości wskaźnika starzenia ekonomicznego w poszczególnych typach MOF-ów w latach 1990–2016

Obszar		WSE		
		1990–2005	2005–2016	1990–2016
MOF A	ogółem	16,86	–1,15	15,72
	rdzeń	17,05	–2,44	14,60
	strefa zewnętrzna	16,93	3,76	20,70
MOF B	ogółem	22,07	4,85	26,92
	rdzeń	23,26	5,15	28,41
	strefa zewnętrzna	18,69	5,05	23,74
MOF C	ogółem	22,35	8,59	30,95
	rdzeń	25,62	8,49	34,11
	strefa zewnętrzna	15,24	9,17	24,41
MOF D	ogółem	24,81	9,79	34,60
	rdzeń	28,77	10,27	39,04
	strefa zewnętrzna	15,13	9,30	24,42
MOF E	ogółem	23,21	9,28	32,49
	rdzeń	27,61	9,73	37,34
	strefa zewnętrzna	11,89	8,93	20,83
MOF F	ogółem	22,63	9,70	32,33
	rdzeń	27,74	11,00	38,75
	strefa zewnętrzna	11,41	7,35	18,76
MOF ogółem	ogółem	22,29	6,54	28,83
	rdzeń	24,67	6,52	31,18
	strefa zewnętrzna	15,96	7,29	23,25
Pozostała część kraju		13,52	8,13	21,65
Polska		19,27	7,10	26,37

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Ryc. 10. Zmiany wskaźnika starzenia ekonomicznego (WSE) w MOF-ach w latach 1990–2005 i 2005–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2005–2016 dynamika starzenia się ekonomicznego w MOF-ach spadła do 6,54, co było wartością nieznacznie niższą niż średnia dla Polski (7,10). W Warszawskim Obszarze Funkcyjnym (typ A) doszło w tym okresie nawet do odmłodzenia społeczeństwa (–1,15), głównie za sprawą wyraźnego odmłodzenia mieszkańców

rdzenia (-2,44). W pozostałych typach MOF-ów obserwowano postępujący proces starzenia się, przy czym nadal wyższe jego tempo notowały rdzenie niż strefy zewnętrzne. Warto jednak zwrócić uwagę, że znacząco zmniejszyły się rozpiętości w wartościach notowanych w rdzeniach i strefach zewnętrznych. Świadczy to o wyrównywaniu się dynamiki starzenia się w obrębie poszczególnych typów MOF-ów. Strefy zewnętrzne, które w latach 1990–2005 starzały się zdecydowanie wolniej niż rdzenie, w drugim okresie upodobniły się w tym zakresie do rdzeni (tabela 5).

W latach 2005–2016 wartość WSE wahała się od -7,94 do 24,15. Jedynie w dwóch obszarach: strefie zewnętrznej Bielska Podlaskiego (-7,94) i rdzeniu Warszawy (-2,44) zanotowano odmłodzenie ludności. Niemniej jednak w przypadku rdzenia Wrocławia (0,38) oraz stref zewnętrznych Legnicy (0,90), Wrocławia (1,66) i Poznania (1,85) tempo starzenia ludności było bardzo niskie. Natomiast najwyższe wartości starzenia się odnotowały głównie rdzenie małych MOF-ów we wschodniej części kraju: Łęcznej (24,15), Zambrowa (16,89), Tarnobrzega-Sandomierza (16,73), Grajewa (16,02) i Bielska Podlaskiego (15,87). W strefach wewnętrznych MOF-ów trudno dopatrzeć się prawidłowości w przestrzennym zróżnicowaniu wartości wskaźnika, jak było to widoczne w latach 1990–2005. Uwidaczniają się natomiast zdecydowanie bardziej relacje hierarchiczne, wskazujące, iż strefy zewnętrzne dużych, stojących wysoko w hierarchii MOF-ów notują wolniejsze tempo starzenia niż strefy zewnętrzne MOF-ów niższych rangą (rycina 10). Wiązać to należy z nasilającym się w latach 2005–2016 procesem suburbanizacji, który był szczególnie widoczny w otoczeniu dużych ośrodków miejskich i spowalniał starzenie się ich mieszkańców (Kurek, Wójtowicz i Gałka 2015, 2017; Gołata i Kuroпка 2016; Gałka i Warych-Juras 2018; Spórna 2018).

Podsumowanie

Należy podkreślić, że oficjalne dane wskazują, iż proces starzenia się ludności, który nasilał się w Polsce od początku lat 90. XX w., znacznie bardziej dotknął mieszkańców MOF-ów niż ludność pozostałych peryferyjnych części kraju. Trzeba mieć jednak na uwadze również badania stwierdzające dużą skalę rozbieżności pomiędzy oficjalnymi danymi a rzeczywistą liczbą ludności w obszarach peryferyjnych, szczególnie w grupie osób w wieku produkcyjnym (Jończy 2012, 2014; Śleszyński 2011). Biorąc pod uwagę te dane, można postawić odwrotny wniosek, wskazujący, że to jednak obszary peryferyjne odnotowały silniejszy proces starzenia się ludności, który nie został uchwycony przez oficjalne statystyki, szczególnie te dotyczące migracji.

Starzenie się ludności MOF-ów przebiegało nierównomiernie, co wynikało z pozostawania ich rdzeni w różnych fazach cyklu miejskiego, jak również z zajmowanej pozycji w sieci osadniczej. Stojący na czele hierarchii Warszawski Obszar Funkcjonalny (MOF typu A) na początku badanego okresu wykazywał największe zaawansowanie tego procesu. Jednakże w kolejnych dekadach proces ten przebiegał w nim coraz wolniej, a w ostatnim okresie w świetle niektórych wskaźników (np. WSE) ludność jego rdzenia nawet uległa odmłodzeniu.

W pozostałych dużych ośrodkach metropolitalnych (MOF-ach typu B) proces starzenia postępował z nieznacznym opóźnieniem w stosunku do Warszawy, ale przyjmował podobne wartości. Nie ujawniły się w nich, co prawda, tendencje do odmłodzenia struktury wieku, ale na tle MOF-ów będących niżej w hierarchii udało się im znacząco spowolnić postępy starzenia się ich ludności. Było to związane z pełnioną przez nie rolą metropolii regionalnych, stanowiących główne bieguny rozwoju gospodarczego i najważniejsze centra edukacji uniwersyteckiej. Przyciągały one migrantów z innych, głównie mniejszych ośrodków oraz terenów wiejskich, co pozwoliło im spowolnić starzenie się ich mieszkańców.

Znacznie gorzej wyglądała sytuacja w MOF-ach średniej wielkości typu C i D, do których proces starzenia się ludności dotarł jeszcze później, ale przybrał większe rozmiary. Wynikało to po części z faktu, że sporo ośrodków zaliczanych do tej grupy to miasta przemysłowe, leżące w okręgach zdominowanych przez tradycyjne gałęzie przemysłu, które od początku lat 90. XX w. bardzo ucierpiały w wyniku transformacji gospodarki i restrukturyzacji. Upadek przemysłu wywołał w nich negatywne procesy demograficzne, związane głównie z odpływem osób aktywnych zawodowo w poszukiwaniu pracy, co przyczyniło się do pogłębienia starzenia się pozostałej ludności. Inne ośrodki, które w 1999 r. na skutek reformy administracji i zmniejszenia liczby województw z 49 do 16, utraciły statusy stolic i związane z tym funkcje administracyjne. Ograniczyło to ich atrakcyjność dla potencjalnych imigrantów, a często skutkowało też odpływem części osób zatrudnionych w administracji do ośrodków wyższego rzędu.

Stosunkowo najpóźniej procesy starzenia ludności dotarły do najmniejszych MOF-ów, typu E i F, i osiągnęły jeszcze nie aż tak wysoki poziom zaawansowania. Niemniej jednak do obu tych typów należą różne ośrodki z różnych części kraju, charakteryzujące się często odmiennymi tendencjami w zakresie starzenia się ich ludności. Traktowanie ich zbiorczo pokazuje, że procesy starzenia nie są w nich tak silnie zaawansowane, jak w MOF-ach znajdujących się wyżej w hierarchii. Jednakże w grupie tej znajdują się też przypadki szczególne, jak np. Bielsk Podlaski, Hajnówka i Zgorzelec, które notują bardzo wysoki poziom zaawansowania procesów starzenia. Równocześnie na drugim biegunie znajdują się ośrodki, takie jak: Brodnica, Tczew, Kościerzyna, Starogard Gdański, Hława czy Chełmno, które notowały najniższe wartości wskaźników starzenia się ludności. W najmniejszych MOF-ach dużą rolę odgrywają lokalne uwarunkowania i specyfika demograficzna regionów, w których są położone, dlatego też w dwóch ostatnich typach można znaleźć ośrodki znajdujące się na przeciwległych biegunach skali notowanych wartości starości demograficznej.

Bibliografia

- Anacka, Marta i Marek Okólski. 2010. Direct demographic consequences of post-accession migration for Poland. W: *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, red. Richard Black et al. 141–164. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Czyż, Teresa. 2002. Zastosowanie modelu potencjału w analizie zróżnicowania regionalnego Polski. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(9), 5–14.
- Czyż, Teresa. 2012. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w ujęciu subregionalnym. *Przegląd Geograficzny*, 84(2), 219–236.
- Datko, Anna. 2014. Za dyplomem? Migracje młodych Polaków do miast akademickich. *Człowiek i Społeczeństwo*, 37, 41–51.
- Długosz, Zbigniew. 1998. Próba określenia zmian starości demograficznej Polski w ujęciu przestrzennym. *Wiadomości Statystyczne*, 3, 15–25.
- Domański, Bolesław. 2008. Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju. *Studia KPZK PAN*, 70, 135–143.
- Dunin-Wąsowicz, Paweł. 2017. „Słoiki” nie istnieją? *Znak*, 751, 108–111.
- Frątczak, Ewa. 2002. Proces starzenia się ludności Polski. *Studia Demograficzne*, 2(142), 3–28.
- Gałka, Jadwiga, Sławomir Kurek i Mirosław Wójtowicz. 2016. Differentiation of reproductive behaviour of the population of the Kraków Metropolitan Area in the light of survey research. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 31, 45–57. DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/bog-2016-0004>.
- Gałka, Jadwiga i Anna Warych-Juras. 2018. Suburbanization and migration in Polish metropolitan areas during political transition. *Acta Geographica Slovenica*, 58(2), 63–72. DOI: 10.3986/AGS.2256.
- Gołata, Elżbieta i Ireneusz Kuroпка. 2016. Large cities in Poland in face of demographic changes. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 34, 17–31. DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/bog-2016-0032>.
- Grabkowska, Maja i Jan Frankowski. 2016. 'Close to the city centre, close to the university'. Are there symptoms of studentification in Gdańsk, Poland? *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 32, 73–83. DOI: <https://doi.org/10.1515/bog-2016-0016>.
- Jończy, Romuald. 2012. (Nie)przydatność danych statystycznych oraz opartych na nich diagnoz i prognoz społeczno-gospodarczych w kontekście występowania nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszonyj). W: *Polityka społeczna – kontynuacja i zmiana*, 247–262. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Jończy, Romuald. 2014. Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszonyj) w badaniu procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 360, 11–18.
- Kaczmarczyk, Paweł i Marek Okólski. 2008. Demographic and labour-market impacts of migration on Poland. *Oxford Review of Economic Policy*, 24(3), 599–624. DOI: 10.1093/oxrep/grn029.
- Kaczmarczyk, Paweł, Marta Mioduszevska i Anna Żylicz. 2009. Impact of the Post-Accession Migration on the Polish Labor Market. W: *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, red. Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann, 219–253. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin.
- Kosiński, Leszek. 1960. Pochodzenie terytorialne ludności Ziemi Zachodnich w 1950 r. *Dokumentacja Geograficzna IG PAN*, 2.
- Kotowska, Irena E. et al. 2008. Poland: Fertility decline as a response to profound societal and labour market changes. *Demographic Research*, 19(22), 795–854. DOI: <http://dx.doi.org/10.4054/DemRes.2008.19.22>.
- Kotus, Jacek, Marek Rzeszewski i Artur Bajerski. 2015. *Przyjezdni w strukturze miasta: miasto wobec przyjezdnych: studenci i turyści w mieście w kontekście koncepcji „city users”*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Kowaleski, Jerzy. 2011. *Przestrzenne zróżnicowanie starzenia się ludności Polski. Przyczyny Etapy Następstwa*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krzysztofik, Robert et al. 2017. Is the suburbanisation stage always important in the transformation of large urban agglomerations? The case of the Katowice conurbation. *Geographia Polonica*, 90(2), 71–85. DOI: <https://doi.org/10.7163/GPol.0082>.
- Kurek, Sławomir. 2003. The spatial distribution of population ageing in Poland in the years 1988–2001. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 2, 65–75.
- Kurek, Sławomir. 2008. *Typologia starzenia się ludności Polski w ujęciu przestrzennym*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Kurek, Sławomir. 2011. Double transitions? Regional patterns of population ageing in Poland. *Geografiska Annaler: Series B: Human Geography*, 93(2), 163–184. DOI: 10.1111/j.1468-0467.2011.00367.x.

- Kurek, Sławomir, Miroslaw Wójtowicz i Jadwiga Gałka. 2015. The changing role of migration and natural increase in suburban population growth: The case of a non-capital post-socialist city (The Krakow Metropolitan Area, Poland). *Moravian Geographical Reports*, 23(4), 59–70. DOI: 10.1515/mgr-2015-0025.
- Kurek, Sławomir, Miroslaw Wójtowicz i Jadwiga Gałka. 2017. Does suburbanisation contribute to the rejuvenation of a metropolitan area? Changes in the age structure of the Kraków Metropolitan Area in Poland in the light of recent suburbanization. *Geographia Polonica*, 90(2), 59–70. DOI: <https://doi.org/10.7163/GPol.0085>.
- Mroczkowska, Joanna. 2018. Podlaski „Śloik” – mobilna grupa społeczna i mobilne medium tożsamości lokalnej. *Studia Socjologiczne*, 231(4), 77–102. DOI: 10.24425/122484.
- Murzyn-Kupisz, Monika i Magdalena Szmytkowska. 2015. Studentification in the post-socialist context: The case of Cracow and The Tri-City (Gdansk, Gdynia and Sopot). *Geografie*, 120(2), 188–204.
- Podogrodzka, Małgorzata. 2014. Przestrzenne zróżnicowanie ludności według wieku w Polsce w latach 1991–2010. *Studia Ekonomiczne*, 167, 62–76.
- Podogrodzka, Małgorzata. 2016. Przestrzenna konwergencja indeksu starości w Polsce. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 4(324), 51–65. DOI: <http://dx.doi.org/10.18778/0208-6018.324.04>.
- Potrykowska, Alina i Przemysław Śleszyński. 2001. Mobilność przestrzenna ludności w aglomeracji warszawskiej (1990–1998). W: *Miasto postsocjalistyczne – organizacja przestrzeni miejskiej i jej przemiany* (część II), XIV, red. Iwona Jażdżewska 63–76. Łódź: Konwersatorium Wiedzy o Mieście.
- Runge, Jerzy i Franciszek Kłosowski. 2011. Changes in population and economy in Śląskie voivodship in the context of the suburbanization processes. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 16, 89–106. DOI: <http://dx.doi.org/10.2478/v10089-011-0016-7>.
- Smoleń, Małgorzata. 2013. Pod warszawskim adresem: wyobrażenia i realia. Dokumentalne opowieści o stolicy, jej mieszkańcach i prowincjonalnych „słoiach”. *Images. The International Journal of European Film, Performing Arts and Audiovisual Communication*, 12(21), 193–205. DOI: <https://doi.org/10.14746/i.2013.21.14>.
- Spórna, Tomasz. 2018. The suburbanisation process in a depopulation context in the Katowice conurbation, Poland. *Environmental & Socio-economic Series*, 6(1), 57–72. DOI: 10.2478/enviro-2018-0007.
- Szymańska, Daniela i Jadwiga Biegańska. 2014. Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce w kontekście starzenia się ludności. *Studia Obszarów Wiejskich*, 35, 89–108.
- Śleszyński, Przemysław. 2011. Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS. *Studia Demograficzne*, 2(160), 35–58.
- Śleszyński, Przemysław. 2013a. Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, *Przegląd Geograficzny*, 85(2), 173–197.
- Śleszyński, Przemysław. 2013b. Demographic changes in the Functional Urban Areas in Poland, 2000–2010. *Geographia Polonica*, 86(2), 169–170. DOI: <http://dx.doi.org/10.7163/GPol.2013.16>.
- Śleszyński, Przemysław. 2015. Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (29), 37–53.
- White, Anna. 2017. *Polish families and migration since EU accession*. Bristol: Policy Press.
- Wiśniewski, Rafał, Barbara Szejgiec-Kolenda i Przemysław Śleszyński. 2016. Population changes and population ageing in Poland between 1960 and 2011. *Geographia Polonica*, 89(2), 259–265. DOI: <http://dx.doi.org/10.7163/GPol.0056>.

Agata ZAGÓROWSKA*

OBLICZE DEMOGRAFICZNE OPOŁA NA POCZĄTKU XXI WIEKU

THE DEMOGRAPHIC ASPECT OF OPOLE AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY

DOI: 10.25167sm.1264

ABSTRAKT: Opole jako stolica regionu, który w przeszłości zmieniał przynależność państwową i zasięg terytorialny, co skutkowało wielokrotnymi przesunięciami granic wewnętrznych i zewnętrznych oraz ulegał przemianom kulturowo-cywilizacyjnym, współcześnie doświadcza gwałtownych przeobrażeń społecznych. Jednym z głównych jego problemów jest niekorzystny przebieg procesów demograficznych na przełomie XX i XXI w., m.in. depopulacja. Aktualny obraz demograficzny miasta ukształtowało wiele czynników występujących w przeszłości, a zwłaszcza po zakończeniu II wojny światowej, których skutki miasto nadal odczuwa. Celem artykułu było ukazanie depopulacji wraz z towarzyszącymi jej negatywnymi zjawiskami i procesami, identyfikacja jej przyczyn i implikacji poprzez analizę potencjału demograficznego, a tym samym wykazanie, że jego dalszy rozwój jest silnie zdeterminowany demograficznie, a brak odpowiednich działań w zakresie wyhamowania niekorzystnych przeobrażeń w liczbie i strukturze ludności oraz łagodzenia ich skutków może doprowadzić do zmiany statusu Opola zarówno jako miasta dużego, jak i miasta wojewódzkiego. Artykuł stanowi studium przypadku. Perspektywa demograficzna opracowania przesądziła o doborze źródeł i literatury.

SŁOWA KLUCZOWE: ludność, ruch naturalny, migracje, struktury ludności, proces starzenia, Opole

ABSTRACT: Opole, as the capital of the region, which in the past changed its nationality and territorial range, resulting in repeated alterations in internal and external borders as well as cultural and civilizational changes, is currently undergoing rapid social transformations. Its main problems include the unfavorable course of demographic processes at the turn of the 20th and the 21st century, including depopulation. Its current demographic picture was shaped by many factors in the past, after the end of World War II in particular – the effects of which are felt by the city today. The purpose of the article was to show depopulation with its negative phenomena and processes, identify its causes and implications by analyzing the demographic potential of the city and thus show that its further development is strongly demographically determined and the lack of appropriate measures to inhibit adverse changes in the number and structure of population and mitigating their effects, may lead to a change in both the status of Opole, as a large city and as the capital of the region. The article is a case study. The demographic perspective of the study determined the selection of sources and literature.

KEY WORDS: population, natural movement, migrations, population structures, aging process, Opole

* Uniwersytet Opolski, Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Rynku Pracy i Polityki Społeczno-Ekonomicznej, ul. Ozimska 46 a, 45-058 Opole, azagorowska@uni.opole.pl.

Wprowadzenie

Każdy obszar (region, powiat, miasto czy gmina) ma swoje charakterystyczne czynniki rozwoju, wynikające z naturalnych uwarunkowań lub historycznej akumulacji zasobów, których istotną cechą jest ich ograniczoność. Jeżeli jednak założyć się, że w ujęciu dynamicznym są one funkcją nieskończonego rozwoju zasobów wiedzy ludzkiej, to obszary, na których występuje odpowiednia kombinacja ilościowych i jakościowych cech zasobów ludzkich i właściwe ich wykorzystanie, będą się rozwijały szybciej. W tym kontekście sytuacja demograficzna i jej perspektywne kształtowanie stanowią jeden z warunków określających możliwości rozwojowe danego obszaru (Zagórska 2010). Zróżnicowanie form osadniczych, określanych jako miasto, w różnych okresach i różnych regionach świata powoduje, że trudno jest je jednoznacznie zdefiniować (Ślodziak 2012). Wszystkie, co zrozumiałe, łączy obszar i ludność. Już w końcu XIX w. Friedrich Ratzl definiował miasto jako „trwałe zagęszczenie ludzi i siedzib ludzkich, obejmujące znaczny obszar i położone w centralnym punkcie większych dróg komunikacyjnych” (Mironowicz 2013). Inne definicje określają miasto jako jednostkę administracyjną, odnoszącą się do stylu życia, cech kulturowych lub społecznych, bądź jako miejsc funkcjonalnych związanych z działalnością zarobkową i wymianą gospodarczą. Oznaczać też może dwie rzeczywistości *de iure* i faktyczną. Ta pierwsza oznacza miasto administracyjne odpowiadające miastu historycznemu, natomiast miasto faktyczne cechują realia fizyczne lub społeczno-gospodarcze (*Miasta przyszłości...* 2011). Większość definicji miasta bezpośrednio lub pośrednio wskazuje na pełnione przez nie funkcje, podlegające zmianom wraz z ich rozwojem społeczno-gospodarczym (Mierzejewska 2011). Rosnąca globalnie rola miast jako aktorów sceny politycznej i gospodarczej (Giddens 2003) w polskiej polityce regionalnej na lata 2014–2020 stała się kluczowa dla jej realizacji. Przypisano ją dużym ośrodkom miejskim, zwłaszcza miastom wojewódzkim. Wielkość miasta mierzona liczbą mieszkańców jest uznawana nie tylko za podstawowy, lecz także najbardziej dynamiczny i kreatywny czynnik rozwoju (Wich 2015). Niepokojący jest więc fakt depopulacji większości miast w Polsce, które liczą przynajmniej 100 tys. mieszkańców (Szukalski 2014). Z uwagi na to, że każde miasto ma swoje specyficzne cechy i jest odmiennym terytorialnym systemem społecznym z charakterystycznym poziomem rozwoju, strukturą rozwoju i społecznością lokalną, ma ono również indywidualne czynniki i uwarunkowania rozwoju zarówno przeszłego, jak i przyszłego (Parysek 2017).

Opole otrzymało prawa miejskie w XIII w. Przez osiem wieków jego rozwój demograficzny dokonywał się w złożonych i zmieniających się uwarunkowaniach. Jako integralna część Śląska, który był politycznie zależny od Polski, Czech, Austrii i Niemiec, miasto Opole zmieniało wielokrotnie swoją przynależność państwową. Obecne stulecie oznacza dla niego głębokie zmiany w sytuacji ludnościowej, wywołane z jednej strony czynnikami demograficznymi o charakterze generacyjnym – długofalowym, z drugiej zaś – przez zmiany gospodarcze i przestrzenne o krótszej perspektywie czasowej ich oddziaływania. Identyfikacja czynników zmian demograficznych jest szczególnie

istotna z punktu widzenia planowania dalszego rozwoju miasta, zapewnienia dobrych warunków życia jego mieszkańcom i szeroko pojętej jego atrakcyjności. Celem artykułu jest zatem ukazanie depopulacji wraz z towarzyszącymi jej negatywnymi zjawiskami i procesami, identyfikacja jej przyczyn i implikacji poprzez analizę potencjału demograficznego miasta, a tym samym wykazanie, że jego dalszy rozwój jest silnie zdeterminowany demograficznie, a brak odpowiednich działań w zakresie wyhamowania niekorzystnych przeobrażeń w liczbie i strukturze ludności oraz łagodzenia ich skutków, może doprowadzić do zmiany statusu Opola zarówno jako miasta dużego, jak i miasta wojewódzkiego. Artykuł stanowi studium przypadku, a perspektywa demograficzna poniższych rozważań spowodowała, że większość źródeł i literatury pochodzi z tego obszaru badań.

Determinanty zmian demograficznych w XX i XXI w.

Zmiany demograficzne każdego obszaru należy rozpatrywać przez pryzmat zjawiska histerezy, gdyż stanowią rezultat długookresowych trendów zachodzących w różnych wymiarach przestrzennych, wynikają z ich generacyjnego charakteru oraz średnio- i krótkookresowych oddziaływań procesów gospodarczo-przestrzennych.

Niezależnie od zmian w podziale administracyjno-terytorialnym Polski, które po II wojnie światowej były przeprowadzone w latach 1946, 1950, 1974 i 1999, Opole jest stolicą województwa opolskiego, począwszy od 1950 r., w którym województwo to zostało powołane. Region ten wyróżnia się wśród pozostałych regionów kraju niepowtarzalnością procesów demograficznych, wynikającą z dywersyfikacji etnicznej i masowych migracji zagranicznych. Na aktualny obraz demograficzny Opola istotny wpływ miały wydarzenia związane z II wojną światową, gdyż po jej zakończeniu prawie cały Śląsk znalazł się w granicach państwa polskiego (Heffner 1992; Lesiuk 1992, 77–78; Linek 2005, 11). Pod koniec XX w. zasadniczą rolę w kształtowaniu potencjału ludzkiego odegrała transformacja demograficzna i społeczno-ekonomiczna. Przynależność do ziem odzyskanych przez Polskę po II wojnie światowej, które stały się największą w skali europejskiej areną ruchów wędrownych, skutkowało powstaniem swoistej mieszanek etnicznej, kulturowej i demograficznej. Zasiedlanie tego terytorium głównie przez ludzi młodych, przy równoczesnym działaniu demograficznego prawa wojny w postaci kompensaty biologicznej, dawało niepowtarzalną szansę na odbudowę stanu ludności Opola i całego regionu. W latach 50. XX w. w dynamice demograficznej miast główną rolę odegrał więc przyrost naturalny i zmiany administracyjne. W latach 60. obok przyrostu naturalnego i zmian administracyjnych istotny wpływ miała również migracja ze wsi do miast (Ozdowski 1975).

Rozwój Opolskiego Okręgu Przemysłowego, którego dynamika mierzona jest wielkością zatrudnienia, trwał do 1965 r. i przyczynił się do wzrostu liczby mieszkańców Opola poprzez napływ ludności ze wsi. Proces ten w późniejszych latach został zakłócony migracjami głównie zagranicznymi (Zagórska 2001). Klasyczny model zmian ludnościowych polegał na cyklicznym następowaniu po sobie wyżów i niżów demogra-

ficznych, a wzrost zaludnienia stanowił pochodną dodatniego przyrostu naturalnego lub/i był wynikiem dodatniego salda migracji, co w przypadku rozwoju miast oznaczało depopulację obszarów wiejskich. Model ten zaczął załamywać się w Europie Zachodniej w latach 70. i 80. XX w. (Rauziński i Zagórska 2010, 77–79).

Odwrótny wpływ na sytuację demograficzną miasta miało przejście demograficzne oraz sytuacja ekonomiczna towarzysząca przekształceniom ustrojowym zapoczątkowanym w 1989 r. Czynniki te, nakładając się na siebie, w istotny sposób przyczyniły się do spadku potencjału ludnościowego Opola. Drastyczne obniżenie dzietności znajdujące odzwierciedlenie w zmniejszającej się liczbie urodzeń, które zgodnie z logiką cyklu demograficznego przekładało się na coraz mniej liczebne roczniki, spowodowało przekształcenie piramidy wieku i płci ludności z progresywnej w regresywną. Położenie między prężnymi demograficznie i gospodarczo województwami śląskim i dolnośląskim, a także silne powiązanie z niemieckim rynkiem pracy, potęgowało zjawiska wynikające z ruchów wędrownych (Runge 2015). Transformacja gospodarcza z lat 90. XX w., z towarzyszącym jej kryzysem strukturalnym wywołanym upadkiem zakładów, powodowała wzrost bezrobocia, które stało się czynnikiem „wypychającym” głównie ludzi młodych i dobrze wykształconych. Odpływ ludności jako przyczyna kurczenia się miast dotknął w znacznym stopniu Śląsk, w tym miasta Opolszczyzny i samo Opole¹. Z uwagi na niejednorodny charakter tego procesu, różne tempo i czas trwania, wyróżnia się depopulację rzeczywistą i pozorną. Ta pierwsza wiąże się z odpływem ludzi młodych i dobrze wykształconych z powodu wysokiej stopy bezrobocia, druga z utratą mieszkańców w swoich granicach na rzecz jednostek znajdujących się w jego otoczeniu – tzw. suburbanizacja².

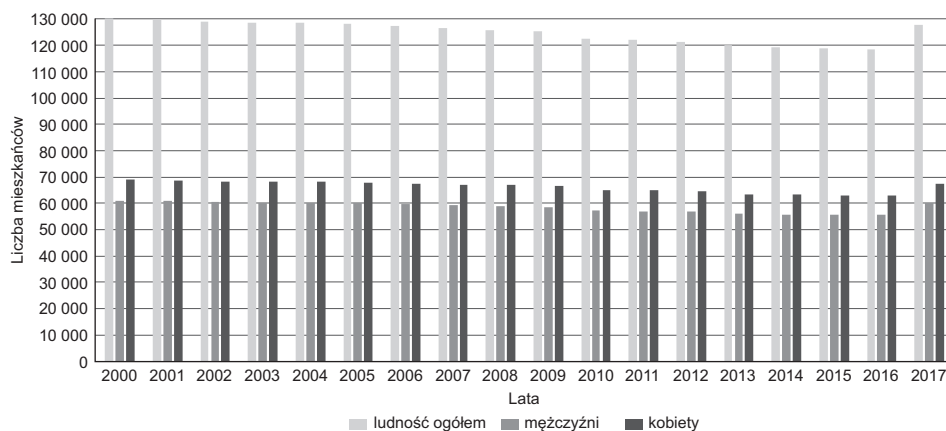
Opole od początku XXI w. do 2016 r. z roku na rok (poza rokiem 2004) traciło część mieszkańców. Ubytki wynosiły w stosunku do roku poprzedniego kolejno –0,25%, –0,58%, +0,03%, –0,40%, –0,47%, –0,52%, –0,67%, –0,43%, –0,33%, –2,5%, –0,18%, –0,71%, –0,83%, –0,48%, –0,54%, –0,18%. Rok 2017 okazał się dla miasta nietypowy, bo wiązał się z rozszerzeniem jego granic administracyjnych, co automatycznie powiększyło liczbę jego ludności (o +7,9%). Zmianom ulegały też składowe ruchy naturalnego i ruchu wędrownego.

Kształtowanie się liczby ludności. Składowe sytuacji demograficznej

W 2000 r. Opole liczyło 130 427 mieszkańców. W 2017 r. ludność miasta zmniejszyła się w stosunku do 2000 r. o 1,8%, mimo iż od 1 stycznia 2017 r. poszerzeniu uległy granice administracyjne miasta o część okolicznych gmin (Rozporządzenie... 2016).

¹ Międzynarodowa Sieć Badawcza ds. Kurczących się Miast (*Shrinking Cities International Research Network* – SCIRN) definiuje miasto kurczące się jako obszar miejski o dużej gęstości zaludnienia, liczbie mieszkańców nie mniejszej niż 10 tys., w którym odnotowuje się spadek liczby ludności o nasileniu wyższym niż 0,15% rocznie, trwający powyżej 5 lat.

² Ibidem.



Ryc. 1. Kształtowanie się liczby oraz struktury ludności według płci mieszkańców miasta Opola w latach 2000–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych (dalej: BDL).

Dzięki temu Opole zyskało 7,6 tys. dodatkowych mieszkańców (rycina 1). W rankingu Głównego Urzędu Statystycznego Opole zajmuje aktualnie 27 pozycję w kraju (na 940 miast) pod względem liczby ludności, a przedostatnią wśród miast wojewódzkich (Ranking... polskawliczbach.pl/najbardziej_wyludniajace_sie_miasta_w_polsce).

Spadek lub wzrost liczby ludności każdego obszaru zależy w dużej mierze od kształtowania się ruchu naturalnego i ruchu wędrówkowego, a także relacji między nimi i ich komponentami. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa typy depopulacji: tradycyjny, którego główną przyczyną jest odpływ migracyjny oraz nowy, powodowany przede wszystkim ujemnym przyrostem naturalnym (*Depopulation...* 2005), charakterystyczny dla coraz większej liczby miast w Polsce (*Rozwój miast...* 2010). Dla badań ruchu naturalnego podstawowe znaczenie ma analiza urodzeń i zgonów (Holzer 1999). Obserwacja ich uwiarydlała w Opolu depresję urodzeń, która najniższy poziom osiągnęła w 2002 r. Wzrost tej liczby w kolejnych latach, utrzymujący się do 2009 r., a następnie ponowny jej spadek aż do 2013 r., stanowi potwierdzenie „falowania” urodzeń, będącego cechą cyklu demograficznego oraz zmian zachowań demograficznych w zakresie wzorca rodności, modelu rodziny czy wzorca małżeństwa, które są przejawem przejścia demograficznego (Kotowska 1999). W przypadku drugiej składowej ruchu naturalnego – zgonów – wzrost utrzymywał się do 2004 r., po czym liczba ta do 2011 r. oscylowała wokół 1050 rocznie. Wyraźne zwiększenie zaobserwowano w 2012 r., a potem, co dwa lata, liczba ich rosła, osiągając w 2017 r. najwyższy poziom, a mimo to, po raz trzeci, mniejszy od liczby urodzeń. Wobec tego w latach 2008, 2009, 2010 i 2017 przyrost naturalny był dodatni, co równocześnie oznaczało, że wskaźnik dynamiki demograficznej osiągał wartości większe od jedności. Jednak w większości lat przyjętej cezurę czasowej przyrost naturalny oraz niska dynamika demograficzna wpływały negatywnie na kształtowanie się liczby ludności miasta. Głównymi ich

przyczynami są głębokie zmiany kulturowo-obyczajowe najszybciej dokonujące się w dużych miastach, a także relatywnie trudniejsza sytuacja ekonomiczno-zawodowa ludzi młodych (Śleszyński 2017).

Podstawowymi instrumentami analizy demograficznej są współczynniki. Powtarzalność zdarzeń demograficznych w danej populacji, do jakich należą urodzenia i zgony, musi odnosić się do jej zmiennej liczebności. Ich natężenie (częstość) mierzone jest współczynnikami, które służą do oceny i analiz porównawczych w czasie i/lub przestrzeni (Holzer 1999; Okólski 2004). Miarami natężenia urodzeń i zgonów są odpowiednie współczynniki, a miernikami wpływu na sytuację demograficzną badanego obszaru są współczynniki przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców. W przypadku Opola wartości współczynników urodzeń i zgonów w badanym okresie osiągały podobne wartości: urodzenia od 6,87 do 10,59, zgony od 7,36 do 9,73. Relacja między nimi w większości roczników przyjmowała postać przewagi współczynnika zgonów nad współczynnikiem urodzeń, w wyniku czego współczynnik przyrostu naturalnego był ujemny, wpływając negatywnie na liczebność populacji miasta (tabela 1).

Tabela 1
Urodzenia żywe, zgony, przyrost naturalny na 1000 mieszkańców Opola
w latach 2000–2017

Lata	Urodzenia żywe	Zgony	Przyrost naturalny
2000	7,05	7,74	-0,69
2001	7,24	7,36	-0,07
2002	6,87	7,95	-1,08
2003	7,38	8,04	-0,66
2004	7,50	8,42	-0,92
2005	8,03	8,57	-0,53
2006	8,27	8,51	-0,24
2007	8,30	8,64	-0,34
2008	8,88	8,83	0,05
2009	9,39	8,70	0,69
2010	9,28	8,65	0,63
2011	8,24	8,63	0,39
2012	8,79	9,67	-0,88
2013	8,06	9,85	-1,80
2014	8,94	9,05	-0,11
2015	8,98	9,59	-0,61
2016	9,74	9,14	0,60
2017	10,59	9,73	0,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

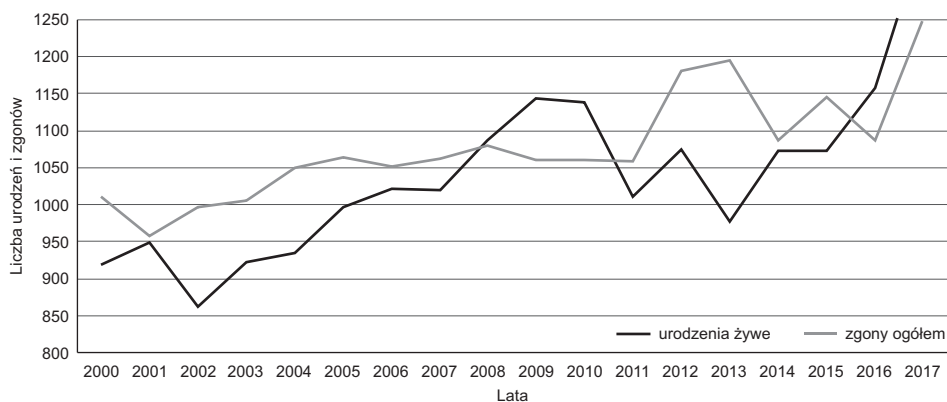
Małżeństwo, jako forma sankcjonująca związki i fundament prokreacji w tradycyjnej postaci, traci na znaczeniu. Malejąca liczba zawieranych związków wynika nie tylko z mniej licznych roczników wchodzących w wiek matrymonialny, ale także z dużego przesunięcia wieku zawierania małżeństw (efekt transformacji demograficznej), oraz z odchodzenia od sformalizowanych związków na rzecz tzw. związków kohabitacyjnych, czy też związków na odległość (*Sytuacja demograficzna...* 2013). Wyraźny wzrost współczynnika małżeńskości w Opolu obserwowany w latach 2006–2010 stanowi skumulowany efekt wejścia w wiek matrymonialny roczników echa powojennego wyżu demograficznego oraz odłożonych w czasie decyzji o zawarciu małżeństwa (tabela 2). Można zauważyć zależność między nim a przyrostem naturalnym w badanym okresie. Gdy wartość współczynnika rosła, to przyrost naturalny z pewnym opóźnieniem zmieniał znak, co miało związek z odkładaniem decyzji o posiadaniu dziecka (ryciny 2 i 3).

Tabela 2
Współczynnik małżeństw i rozwodów w Opolu
w latach 2000–2016

Lata	Współczynnik małżeństw	Współczynnik rozwodów
2000	4,6	2,3
2001	4,5	2,1
2002	4,6	1,9
2003	4,2	2,1
2004	4,4	2,3
2005	4,3	2,6
2006	5,4	2,9
2007	5,5	3,1
2008	6,0	2,7
2009	6,2	2,8
2010	5,3	2,0
2011	4,6	2,1
2012	4,8	2,2
2013	4,7	2,0
2014	4,3	2,4
2015	4,7	2,1
2016	4,7	2,0

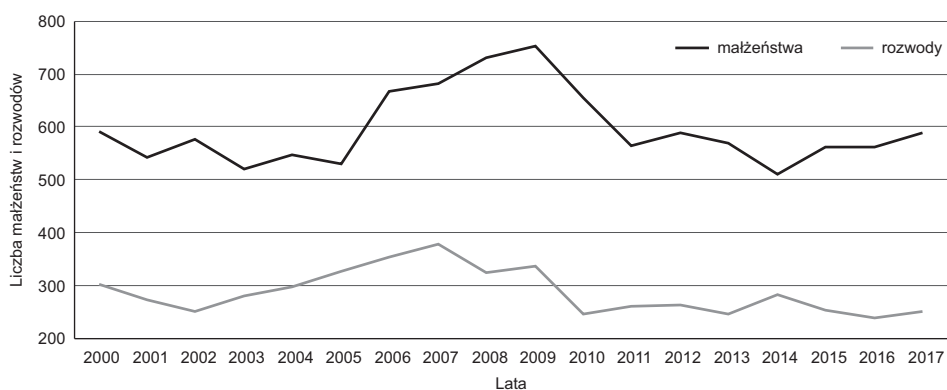
Źródło: dane BDL oraz opracowanie własne na podstawie danych z Informatorium Urzędu Statystycznego (dalej: US) w Opolu.

Zmiany zachodzące w trwałości małżeństwa są uwidocznione w postaci wysokiego odsetka rozwodów. Na początku obecnego stulecia znacznie przekroczył on połowę



Ryc. 2. Urodzenia, zgony i przyrost naturalny w Opolu w latach 2000–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.



Ryc. 3. Małżeństwa i rozwody w Opolu w latach 2000–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Informatorium US w Opolu.

zawartych małżeństw (2000 r.). W kolejnych latach obniżył się do poziomu mieszczącego się w przedziale 42–45,5%. Współczynnik rozwodów zawierał się w przedziale 1,9–2,9. Najwyższy jego poziom zaznaczył się latach 2006–2009 co mogło wiązać się z otwarciem większości rynków pracy Unii Europejskiej dla Polaków i wyjazdami zarobkowymi. Jednak bez znajomości faktycznych powodów, które często są złożone, trudno jednoznacznie stwierdzić, że wyjazdy zarobkowe przyczyniły się do rozbitcia małżeństw i rodzin (tabela 2). Relatywnie nieduże wahania wartości współczynnika rozwodów w pozostałych latach badanego okresu świadczą o względnej stałości małżeństw w Opolu.

W ruchu wędrownym istotna zmiana polegała na zmianie salda migracji z ujemnego na dodatnie i postępującej w opisywanych latach semiurbanizacji. Mi-

gracje netto przestały oddziaływać negatywnie na sytuację demograficzną, o czym świadczy dodatnie ich saldo, jakie wystąpiło już w 2015 r. oraz w 2017 r., a które w przeliczeniu na 1000 mieszkańców według Urzędu Statystycznego w Opolu wynosiło odpowiednio 0,35 i 0,2 (www.opole.stat.gov.pl/miasta-2018.pdf). We wcześniejszym okresie jednak występowało przeniesienie miejsca zamieszkania do gmin okalających Opole, a ono stało się dla wielu ludzi wyłącznie miejscem pracy. Przyczyniło się tym samym do zmniejszenia liczby jego mieszkańców, a jednocześnie wzrostu w gminach okalających stolicę województwa (szczególnie Chrzastowice, Dąbrowa, Łubniany). Decyzja o przyłączeniu w 2017 r. części czterech gmin do miasta Opole zmieniła status ich mieszkańców z wiejskiego na miejski. Dotyczyło to gminy Dąbrowa, która utraciła na rzecz Opola Sławice, Wrzoski i część Karczowa, Dobrzeń Wielki pomniejszony o sołectwa: Borki, Czarnowąsy, Krzanowice, Świerkle oraz część Brzezia i Dobrzeń Wielkiego, Komprachcice o sołectwa Chmielowice i Żerkowice, a Prószków o Winów.

Mimo wieloletniego odpływu ludności za granicę, jak i poza województwo, wiele osób wybierało jednak Opole jako miejsce do życia. W 2017 r. w Opolu zamieszkało prawie 1200 osób spoza regionu i z zagranicy. Pochodzenie ludności miasta jest bardzo zróżnicowane: 57 tys. osób to rodowici mieszkańcy Opola, pozostali pochodzą z Wrocławia – 1300 osób, Warszawy – 443, Poznania – 262, Łodzi – 241 osoby oraz pojedyncze osoby z zagranicy (opole.wyborcza.pl/opole7,35086,21835155,skad-pochodza-mieszkancy-opola-będziecie-zaskoczeni.html).

Przyrost ludności pomiędzy latami 2016 a 2017, z uwagi na zwrot, jaki dokonał się w kształtowaniu sytuacji demograficznej miasta, wymaga osobnego potraktowania. Jego dekompozycja pozwala ustalić, który z czynników odegrał najważniejszą rolę w powiększeniu wolumenu ludności Opola o 9418 osób. Wpłynęły na to zmiana granic administracyjnych, powiększając go o 7,6 tys. osób, i przyrost naturalny o 110 osób, a pozostała liczba wynikała z dodatniego salda migracji. Jeżeli te zmiany będą kontynuowane, to nastąpi wzmocnienie potencjału demograficznego Opola i wzrosną jego szanse rozwojowe wskutek wyhamowania niekorzystnych tendencji.

Przeobrażenia struktur wieku ludności Opola

Radykalne zmiany liczby i struktur ludności, a zwłaszcza struktur wieku, rodzą określone konsekwencje w sferze społecznej i ekonomicznej. Dotyczą bowiem nie tylko zmian potrzeb, ale też możliwości ich zaspokojenia, szczególnie w sytuacji permanentnego wzrostu obciążenia ekonomicznego ludności pracującej ludnością niepracującą. Problem ten, mocno rysujący się w odniesieniu do całego regionu opolskiego, dotyka także jego stolicy.

Malejącej populacji Opola towarzyszyły istotne przekształcenia jej struktur, wśród których niezmienna pozostała jedynie struktura ludności według płci, o czym świadczy odsetek kobiet i mężczyzn wynoszący odpowiednio około 53% i 47% we wszystkich analizowanych latach (rycina 1). Natomiast widoczne zmiany zaszły w biologicznych,

ekonomicznych i funkcjonalnych strukturach wieku ludności Opola. Analiza ich wskazuje ewidentnie na intensyfikację procesu starzenia się jego ludności (tabela 3).

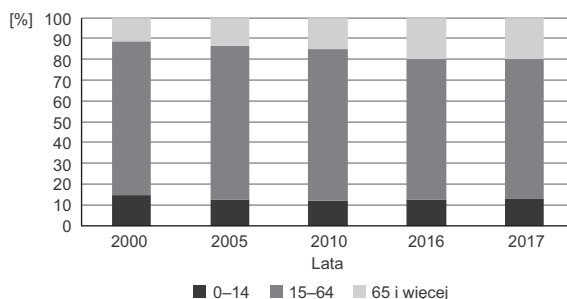
Tabela 3

Ludność Opola według biologicznych grup wieku w latach 2000–2017

Biologiczne grupy wieku	Lata				
	2000	2005	2010	2016	2017
0–14	19 613	16 164	14 939	15 398	17 151
15–64	96 307	95 202	89 705	80 299	85 637
65 i więcej	14 507	16 902	18 012	23 025	25 352
Ludność ogółem	130 427	128 268	122 656	118 722	128 140
Współczynnik obciążenia demograficznego	35,4	34,7	36,7	47,8	49,6

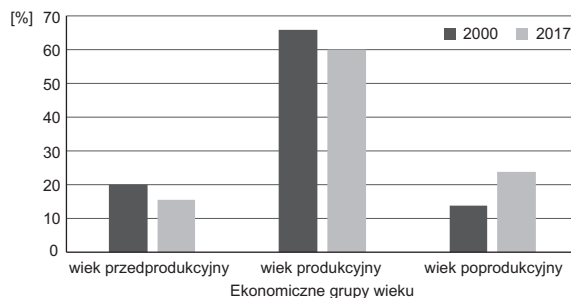
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Główną miarą tego procesu jest zwiększenie grupy osób w wieku 65 lat i więcej oraz ich udziału w ludności ogółem. Oprócz niego w analizie procesu starzenia stosuje się współczynnik obciążenia demograficznego lub ekonomicznego, indeks starości, współczynnik wsparcia osób starszych, medianę wieku i długości życia. Wszystkie obrazują skalę różnych potrzeb: od świadczeń emerytalno-rentowych, opieki medycznej, po potrzeby infrastrukturalne i edukacyjne. Dobitną ilustracją intensyfikacji tego procesu są ryciny 4 i 5. W Opolu liczba seniorów w 2016 r. wzrosła w porównaniu z 2000 r. o 58,7%. W wyniku czego udział osób starszych zwiększył się z 11,1% w 2000 r. do 19,7% w 2017 r. Jednocześnie zmniejszyły się pozostałe dwie grupy: najmłodsza kategoria obejmująca osoby w wieku 0–14 o 22,6%, przy czym uwagę zwracał fakt ubytku w tej grupie o 21,5% w 2016 r. w stosunku do 2000 r., a grupa osób w wieku 15–64 zmniejszyła się o 11,1%. O $\frac{1}{3}$ powiększyła się natomiast liczba osób starszych. Tym samym w 2016 r. ukształtowała się struktura wieku, w której najmłodsi stanowili 13,4%, osoby w wieku 15–64 – 66,9%, a w wieku 65 lat i więcej – 19,7%. Współczynnik



Ryc. 4. Struktury ludności według biologicznych grup wieku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Opolu.



Ryc. 5. Struktury ludności według ekonomicznych grup wieku w latach 2000 i 2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Opolu.

obciążenia demograficznego jako liczba osób w wieku 0–14 i 65 lat i więcej na 100 osób, w wieku 15–64 lata wzrósł w 2017 r. do 50. Jeszcze szybciej rósł współczynnik obciążenia ekonomicznego wywierający wpływ na rynek pracy (ubytek w zasobach pracy), na budżet, poziom życia i wiele innych jego sfer. Przedstawia on liczbę osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym. W Opolu jego wartość w końcu przyjętej cezury czasowej wyniosła 66. Pogłębianie się procesu starzenia następowało również na skutek zwiększania się długości życia. Świadczy o tym wzrost liczby osób w najstarszych grupach wieku (tabela 4), określane mianem podwójnego starzenia. Ponadtrzykrotny wzrost liczby osób w wieku 80–84 i ponaddwuipółkrotny w wieku 85 lat i więcej, potwierdza zaawansowanie demograficznego starzenia się opisywanego miasta.

Tabela 4

Ludność Opola w wieku 65 lat i więcej w latach 2000–2017

Grupy wieku	Lata				
	2000	2005	2010	2016	2017
65–69	5 350	5 538	5 036	8 323	8 987
70–74	4 261	4 725	4 893	4 916	5 728
75–79	2 691	3 503	3 931	4 114	4 420
80–84	1 115	1 991	2 603	3 113	3 361
85 lat i więcej	1 090	1 145	1 549	2 559	2 886

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Opolu.

Duże znaczenie w analizach demograficznych, prowadzonych pod kątem skutków społeczno-ekonomicznych wynikających z zachodzących przemian demograficznych, ma inna miara procesu starzenia się ludności danego obszaru, jaką jest współczynnik obciążenia ekonomicznego, wyrażający proporcje między osobami w wieku przedpro-

dukcyjnym i poprodukcyjnym a osobami w wieku produkcyjnym (według definicji GUS pracującymi i niepracującymi). Dla miasta Opola jego wartości uległy podwyższeniu z 35,5 w 2000 r. do 47,7 w 2017 r., i jest to równoznaczne ze wzrostem obciążenia ekonomicznego. Uwidaczniają to dane prezentujące ludność według ekonomicznych grup wieku (tabela 5). Zmiany zachodzące w jego kształtowaniu to rezultat kurczenia się wolumenu osób w wieku produkcyjnym przy dynamicznym wzroście osób w wieku poprodukcyjnym, przewyższającym spadek liczebności subpopulacji w wieku przedprodukcyjnym. Wynika to z poziomu wskaźników dynamiki w 2017 r., które w stosunku do 2000 r. dla poszczególnych grup wyniosły: w wieku produkcyjnym 89,5%, w wieku poprodukcyjnym 170,9% i 77% w wieku przedprodukcyjnym.

Tabela 5

Ludność Opola według ekonomicznych grup wieku w latach 2000–2017

Ekonomiczne grupy wieku	Lata				
	2000	2005	2010	2016	2017
Wiek przedprodukcyjny	26 101	20 769	18 260	18 147	20 092
Wiek produkcyjny	86 263	87 540	81 546	72 285	77 186
Wiek poprodukcyjny	18 063	19 959	22 850	28 290	30 862
Ludność ogółem	130 427	128 268	122 656	118 722	128 140
Współczynnik obciążenia ekonomicznego	51,2	46,5	50,4	64,2	66

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Duże znaczenie z punktu widzenia kształtowania polityki społecznej ma obserwacja przekształceń w strukturze ludności danej jednostki terytorialnej według funkcjonalnych grup wieku, gdyż wskazują one na zmiany skali i rodzaje potrzeb w zakresie edukacji, pracy czy zabezpieczeń społecznych. W przypadku Opola widoczne są skutki dramatycznego spadku dzietności, stąd najmłodsze roczniki są małoliczne. Największy spadek odnotowano wśród osób w edukacyjnych grupach wieku: gimnazjalnej (13–15 lat) – o 53,9% i jeszcze większy – szkoły średniej (16–19 lat) – o 60,4%. Prawie tyle samo wśród osób w wieku 20–24 lata (co odpowiada edukacji na poziomie wyższym) – o 60,9%, a wśród osób w wieku matrymonialnym (25–34 lata) – o 34%.

Niepokojący z punktu widzenia rynku pracy jest spadek liczby osób w wieku poniżej 18 lat i więcej obejmujący następujące grupy wiekowe: 16–19 lat, 20–24 lata, 35–44, czyli osób w mobilnym wieku produkcyjnym, jednak z najwyraźniejszymi ubytkami wśród osób w wieku 45–54, mieszczącymi się w kategorii osób w niemobilnym wieku produkcyjnym wynoszącym 34%. W starszych rocznikach tej kategorii (55–64 lata) ma miejsce szybki przyrost sięgający prawie 50%, świadczący o postępującym starzeniu się zasobów pracy. Analiza danych zawartych w tabeli 6 ukazuje niezmiernie istotne cechy przebiegu procesów ludnościowych w Opolu. Zauważyć można cykliczność procesów demograficznych, którą ilustrują grupy osób w wieku 16–19 i 20–24 wyra-

Tabela 6

Ludność Opola według funkcjonalnych grup wieku w latach 2000–2017

Grupy wieku	Lata				
	2000	2005	2010	2016	2017
0–2	3 020	2 905	3 514	3 357	3 846
3–6	4 510	3 994	3 974	4 222	4 509
7–12	8 476	6 662	5 443	6 094	6 879
13–15	5 626	4 035	3 011	2 596	2 830
16–19	9 428	7 112	5 106	3 733	4 015
20–24	13 367	13 166	9 613	5 230	5 664
25–34	18 327	21 021	21 494	18 214	18 491
35–44	19 252	16 089	16 350	19 751	21 673
45–54	21 712	21 328	17 320	14 328	16 002
55–64	12 202	15 054	18 819	18 172	18 849
65 i więcej	14 507	16 902	18 012	23 025	25 382
Razem	130 427	128 268	122 656	118 722	128 140

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Opolu.

zające depresję urodzeń z przełomu wieków, grupy osób w wieku 55–64 oraz 65 lat i więcej, pochodzące z powojennego wyżu demograficznego, będącego rezultatem kompensaty biologicznej. Stanowi to wyraz drugiego prawa wojny, które oznaczają, że po destrukcji ludności (ubytku) spowodowanej działaniami wojennymi, następuje jej odbudowa biologiczna. Symptomatyczne jest to, iż w grupach wieku 0–2 oraz 3–6 występowały najmniejsze wahania liczebności. Malejące rozmiary kolejnych roczników są echem transformacji demograficznej, a w szczególności przejawem drugiego przejścia demograficznego, którego jedną z głównych cech jest niska dzietność. Mała liczebność roczników urodzonych w latach 90. XX w. ma również związek z przemianami społeczno-ekonomicznymi. Łącznym rezultatem oddziaływania tych czynników jest spadek liczby osób w edukacyjnych grupach, w wieku matrymonialnym, oraz w wieku zdolności do pracy z różnorodnymi konsekwencjami dla edukacji, rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, czy ochrony zdrowia. Charakterystyczne dla kształtowania się proporcji płci w poszczególnych grupach wieku jest utrzymywanie się przewagi mężczyzn nad kobietami w grupach do 29 lat, która w 2017 r. wyniosła 150 osób, czyli 4,2%. W następnej grupie wieku proporcje się odwracają i w miarę przechodzenia do starszych grup wieku, rośnie nadwyżka kobiet, która wśród osób w wieku 85 lat i więcej osiągnęła wielkość 994, co było równoznaczne z dwukrotną przewagą kobiet nad mężczyznami. Przesunięcia pomiędzy poszczególnymi grupami wieku, zmiany ich liczebności oraz proporcji między nimi, jakie obserwuje się w mieście, nadawały regresywny charakter jego populacji.

Zakończenie

Przeprowadzona powyżej analiza demograficzna miasta Opola ukazała mechanizm demograficzny występujący jako wzajemne uwarunkowania struktur i procesów demograficznych. Jego działanie wywołuje spiralę zależności, jaka pojawia się w wyniku niskiej w przeszłości liczby urodzeń, która powoduje, że z pewnym opóźnieniem, do osób w wieku zdolności do prokreacji będą dochodzić coraz mniej liczne roczniki, w wyniku czego liczba urodzeń będzie się zmniejszać nawet w przypadku wzrostu płodności zbliżonej do prostej reprodukcji (Kurkiewicz 2017). W rezultacie, w długim okresie pogłębiać się będą zmiany w strukturze ludności według wieku, polegające na intensyfikacji jej starzenia, a to z kolei uruchamiać będzie dalszy spadek liczby ludności wynikający z „kurczenia się” młodej generacji z równoczesnym wzrostem obciążenia demograficznego i ekonomicznego ludzi młodych. W trudniejszych warunkach ekonomicznych przełoży się to na ograniczanie rozmiarów rodzin, co miało miejsce w okresie transformacji społeczno-gospodarczej na analizowanym obszarze.

W celu uczynienia z Opola miasta atrakcyjnego do życia, nauki i pracy dla osób w każdym wieku konieczne jest podjęcie różnorodnych i intensywnych, a zarazem zintegrowanych działań przeciwdziałających zmianom ludnościowym wynikającym z dotychczasowego przebiegu procesów demograficznych oraz z ich prognoz. Uwarunkowania te stają się imperatywem podejścia, upatrującego szans, tkwiących w potencjale demograficznym miasta oraz rozwiązań zmierzających zarówno do zahamowania niekorzystnych przemian demograficznych, jak i ich skutków. Należy wykorzystać atuty związane z położeniem, a przede wszystkim z potencjałem ludzkim, przywiązując szczególną uwagę do podnoszenia (w szerokim znaczeniu) atrakcyjności miasta jako miejsca do życia, co powinno zatrzymać odpływ zwłaszcza ludzi młodych i, być może, zainteresować mieszkańców innych regionów. W przeciwnym razie, w wyniku postępującej depopulacji, Opole zostanie wyeliminowane z grona dużych miast, a najpoważniejszym negatywnym skutkiem może być utrata statutu stolicy województwa. Być może zwrot, jaki dokonał się w kształtowaniu sytuacji demograficznej miasta w 2017 r., polegający na przyroście ludności, o ile będzie kontynuowany, przyczyni się do wzmocnienia potencjału demograficznego Opola i wzrostu jego szans rozwojowych jako następstwo wyhamowania niekorzystnych tendencji.

Bibliografia

- Depopulation and its consequences for the regions of Europe*. 2005. DGIII – Social cohesion. Brussels.
- Giddens, Anthony. 2003. *Socjologia*. Warszawa: PWN.
- Heffner, Krystian. 1992. Regionalizm Śląska Opolskiego i jego cechy z punktu widzenia procesów osadniczych. W: *Śląsk Opolski. Region i jego struktura*, red. Stanisław Malarski. Opole: Instytut Śląski.
- Holzer, Jerzy Zdzisław. 1999. *Demografia*. Warszawa: PWE.

- Kotowska, Irena Elżbieta. 1999. Teoria drugiego przejścia demograficznego a przemiany demograficzne w Polsce w latach 1990. *Studia Demograficzne*, 4(134), 3–36.
- Kurkiewicz, Jolanta. 2017. Konsekwencje długookresowej stabilizacji płodności i umiERALNOŚCI w województwie małopolskim. W: *Sytuacja demograficzna Małopolski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, red. Józefina Hrynkiewicz, Alicja Potrykowska, 55–72. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Lesiuk, Wiesław. 1992. Historyczne uwarunkowania odrębności regionalnej Opolszczyzny. W: *Śląsk Opolski. Region i jego struktura*, red. Stanisław Malarski, 67–87. Opole: Instytut Śląski.
- Linek, Bernard. 2005. Dzieje Śląska Opolskiego. W: *Śląsk Opolski. Dziedzictwo i współczesność*, red. Dorota Simonides. Opole: Oficyna Piastowska.
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*. 2011. Unia Europejska. Polityka Regionalna. Bruksela. Dostęp: 12.06.2019. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pl.pdf.
- Mironowicz, Izabela. 2013. Miasto, jego struktura i kompozycja – definicje, schematy, relacje przestrzenne. W: *Wybrane teorie współczesnej urbanistyki*, red. Piotr Lorens, Izabela Mironowicz, 93–113. Gdańsk: Politechnika Gdańska.
- Mierzejewska, Lidia. 2011. W poszukiwaniu nowych modeli rozwoju miasta. *Studia Miejskie*, 4, 81–83.
- Okólski, Marek. 2004. *Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ozdowski, Jerzy. 1975. Społeczne aspekty urbanizacji w Polsce, IV: Z zagadnień społeczno-gospodarczych. *Roczniki Nauk Społecznych*, 3, 211–221.
- Parysek, Jerzy Jan. 2017. Od „miasta socjalistycznego” do nowoczesnego miasta XXI w. (krótka retrospekcja z perspektywy początku 2017 r.). *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 38, 21–49.
- Rauziński, Robert. 2005. Ludność. W: *Śląsk Opolski. Dziedzictwo i współczesność*, red. Dorota Simonides. Opole: Oficyna Piastowska.
- Rauziński, Robert i Agata Zagórska. 2010. Sytuacja demograficzna Nadodrza w latach 1946–2035 (województwa opolskie, dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie). W: *Zarządzanie rozwojem regionu – wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy*, red. Krzysztof Malik, 49–66. Opole: Politechnika Opolska, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN – Komisja Regionalnej Polityki Społecznej.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy, Dz.U. z 2016 r., poz. 1134.
- Rozwój miast w Polsce*. 2010. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Dostęp: 28.05.2019. http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/rozwoj_miast_w_polsce_0.pdf.
- Runge, Jerzy. 2015. Regionalne i lokalne konsekwencje współczesnych przemian demograficznych Polski – elementy metodologii badań. Przykład województwa śląskiego. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 223, 279–289.
- Ślodziak, Janusz. 2012. *Historia planowania i budowy miast*. Opole: Uniwersytet Opolski.
- Szukalski, Piotr. 2014. Depopulacja dużych miast w Polsce. *Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny*, 7, 1–4.
- Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2012–2013*. 2013. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa. Dostęp: 12.06.2019. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewil-vLp46nmAhUKrosKHXCEDcIQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fbip.stat.gov.pl%2Fdownload%2Fgfx%2Fbip%2Fpl%2Fdefaultstronaopisowa%2F805%2F1%2F1%2Fraport_rri_2012-2013.pdf&usg=AOvVaw0C2-ZaiHz1uOUhJyPloB6R.
- Śleszyński, Przemysław. 2017. Sytuacja demograficzna województwa mazowieckiego i jej uwarunkowania dla polityki rozwoju. W: *Sytuacja demograficzna Mazowsza jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, red. Józefina Hrynkiewicz, Alina Potrykowska, 34–35. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Wich, Urszula. 2015. Zmiany w potencjale rozwojowym Lublina w relacji do największych miast w kraju. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H*, XLIX (2).
- Wpływ potencjału demograficznego i gospodarczego miast wojewódzkich na kondycję województw*. 2013. Warszawa: Urząd Statystyczny w Warszawie, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych.

Zagórska, Agata. 2001. *Rynek pracy a zmiany demograficzne dawnych województw makroregionu południowego. Dynamika, struktura, aspekty przestrzenne, prognoza*. Opole: Instytut Śląski.

Zagórska, Agata. 2010. Oblicze demograficzne Śląska Opolskiego. W: *Kapitał ludzki na Śląsku Opolskim. Przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, red. Agata Zagórska. Studia i Monografie 268, 46–61. Opole: Oficyna Wydawnicza Politechnika Opolska.

<https://opole.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/foldery/opole-w-liczbach-w-latach-2017-2018,4,4.html> (dostęp: 4.06.2019).

<https://opole.wyborcza.pl/opole/7,35086,21935155,skad-pochodza-mieszkancy-opola-bedzecie-zaskoczeni.html> (dostęp: 4.06.2019).

http://www.polskawliczbach.pl/najszybciej_wyludniajace_sie_miasta_w_polsce (dostęp: 4.06.2019).

Stanisław KORENIK*

SYTUACJA MAŁYCH MIAST W GOSPODARCE DOLNEGO ŚLĄSKA

THE SITUATION OF SMALL TOWNS IN THE ECONOMY OF LOWER SILESIA

DOI: 10.25167/sm.964

ABSTRAKT: W dotychczasowym rozwoju regionu dolnośląskiego istotną rolę odegrały małe miasta. Jednak przełom wieków, a także 17 lat nowego wieku w większości z nich przyniósł pogorszenie sytuacji w stosunku do średniej regionu. Zarówno potencjał demograficzny, jak i ekonomiczny tych elementów struktury osadniczej regionu jest wykorzystany na niezadowalającym poziomie. Okres transformacji zapoczątkowany w 1989 r. jeszcze pogłębił występujące w nich trudności, a absorpcja funduszy UE nie zmieniła znacząco ich położenia gospodarczego. Okazuje się jednak, że małe miasta, które posiadają jasno określoną funkcję ekonomiczną są miejscem realizacji dużych przedsięwzięć polityki regionalnej a położone w zasięgu oddziaływania dużych miast funkcjonują w ujęciu gospodarczym znacznie lepiej niż pozostałe.

SŁOWA KLUCZOWE: małe miasta, sieć osadnicza, rozwój regionalny i lokalny

ABSTRACT: Small towns have played a significant role in the development of Lower Silesian region so far. However, the turn of the centuries and 17 years of the new century have brought on a worsening of the situation of most of the small towns in relation to the region's average. The demographic and economic potential of these elements of the settlement structure of the region is used at an unsatisfactory level. The period of transformation, initiated in 1989, further aggravated the difficulties encountered in these towns and the absorption of EU funds did not significantly change their economic situation. Nevertheless, it turns out that small towns which have a clearly defined economic function are places where large-scale regional policy projects are implemented and, being located within the range of influence of large cities, operate – in economic terms – much better than others.

KEY WORDS: small towns, settlement network, regional and local development

Wprowadzenie

Miasto jako kolebka cywilizacji a równocześnie jako jej wytwór, towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów. W procesie rozwoju ludzkości miasta odgrywały istotną rolę – były miejscem powstawania nowych idei, a równocześnie kumulacji zdarzeń kluczo-

* Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej, e-mail: stanislaw.korenik@ue.wroc.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7629-0484>.

wych dla dalszego rozwoju. Ulegały poważnym przekształceniom, dostosowując się do oczekiwań ich mieszkańców tak, że same wymuszały określone postawy i zachowania. W efekcie rozwój ludzkiej cywilizacji to rozwój miast. Niewątpliwie jednymi z ważniejszych powodów powstawania miast były i są czynniki ekonomiczne. Wzrastający podział pracy i postępująca specjalizacja stanowiły trwałą podstawę funkcjonowania miast. Brak tych elementów prowadził do ich upadku.

Obecnie, jak wskazuje się w literaturze, mimo różnorodnych odkryć i rozwiązań ułatwiających komunikowanie i transport, rola miast wzrasta (Glaeser 2012, 1). Przejawia się ona nie tylko wzrostem liczby mieszkańców, ale też rozlewaniem się miejskiego stylu życia, szeroko poza granice miast. Miasto podporządkowuje sobie i przekształca w tym procesie coraz większe obszary. Przestało być zamkniętym elementem przestrzennym, otwierając się coraz bardziej na otoczenie. Stało się w efekcie ważnym elementem struktury społeczno-gospodarczej, odgrywającym znaczącą rolę w kształtowaniu relacji społeczno-ekonomicznych w przestrzeni. Zjawiska te oceniane są różnie i przeciwstawia się je często ruralizmowi, jednak bez względu na stosunek do nich, są one obiektywne i niewątpliwie wyznaczają nowe oblicze urbanizacji w kolejnej fazie rozwoju cywilizacyjnego. Procesy te wzmacnia to, co miało przyczynić się do ograniczenia roli miast, czyli rozwój branż cyfrowych i wzrost ich znaczenia we wszystkich dziedzinach życia. W dobie powszechnie występującego procesu urbanizacji i tworzenia się nowych różnorodnych form osadniczych, zacierają się różnice między miastem a wsią, co oznacza, że tradycyjnie pojmowane miasto traci w praktyce pierwotny sens (Regulski 1982, 11). Dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy, który w ostatnich latach dodatkowo ulega intensyfikacji, przy ograniczonej możliwości jego programowania i predykcji wywołuje pojawianie się nowych relacji między poszczególnymi elementami miasta oraz jego otoczenia. Istotne przy tym jest powszechne występowanie sprzężenia zwrotnego powodujące, że żaden z elementów uczestniczących w tym procesie nie pozostaje taki sam (Domański 2002, 127). W świetle tych spostrzeżeń należy stwierdzić, że obecnie nie można jednoznacznie ustalić, gdzie kończy się miasto i jakie są jego granice oddziaływania. Jest to wynikiem rozlewania się miejskiego stylu życia. Można wręcz stwierdzić, że nowa gospodarka, przejawiająca się dominacją elastycznych, przy tym horyzontalnych powiązań, objawiająca się postępującą globalizacją oraz materializująca się w artefaktach Internetu, doprowadziła do zaniku wiejskiego stylu życia. Na początku XXI w. zanika więc wiejski styl życia, wiejska odrębność, specyfika, ale nie znika wieś; poddając się „urokowi” miejskiego stylu życia, wieś się urbanizuje, stając się przedłużeniem miasta. W tych warunkach granice miast zaczynają być coraz bardziej umowne (Korenik i Korenik 2017). Równocześnie miasto współczesne znajduje się w stanie nierównowagi. Można stwierdzić, że każdy stan rozwoju miasta jest tylko okresem przejściowym, stąd też występuje w nim proces ustawicznej sukcesji (Ptaszyńska-Wołowczkiewicz 1984, 11).

Reasumując, należy wskazać, że fenomen gwałtownego rozwoju urbanizacji w XXI w. jest tłumaczony na wiele sposobów w zależności od przyjętych kryteriów. Nie wyjaśnia jednak tego do końca ani postępująca cyfryzacja współczesnej gospodarki, ani też rozwijająca się globalizacja. Co do pewników, to większość poglądów jest zgodna:

przegranymi w tych przekształceniach stają się małe miasta. Narastająca inkluzyjność współczesnego świata negatywnie odciska się na tych miejscowościach, które w skali lokalnej w przeszłości odgrywały kluczową rolę. Obecnie wiele funkcji tych lokalnych centrów zanika, inne zaś przejmowane są przez duże ośrodki miejskie przekształcające się w metropole. Równocześnie, dzięki cyfryzacji (wirtualizacji), znaczna część tych funkcji podlega „atomizacji” i zaczyna być realizowana w mniejszej skali, np. poszczególnych osad, wsi, czy nawet gospodarstw domowych. Szczególnie duże zagrożenie dla małych miast stanowią olbrzymie ośrodki miejskie przekształcające się w metropole. W ich funkcjonowaniu występuje efekt „wampiryzacji”, czyli wysysania zasobów z otoczenia. Większość autorów zgodna jest, że wiek XXI, a przynajmniej jego pierwsza połowa, to wiek dużych, nowoczesnych metropolii (Kudłacz 2011). Współczesne zjawisko metropolizacji można uznać za kolejną, nową, szeroko rozprzestrzeniającą się, jakościowo wyższą oraz charakteryzującą się dużą dynamiką rozwoju, fazę urbanizacji, której siłą napędową stanowią procesy globalizacji oraz szybki rozwój cywilizacji cyfrowej.

Celem artykułu jest określenie miejsca i roli małych miast w gospodarce województwa dolnośląskiego.

Charakterystyka systemu osadniczego Dolnego Śląska ze szczególnym uwzględnieniem miast

Jednym z regionów Polski o wysokim poziomie urbanizacji w skali kraju jest Dolny Śląsk, gdzie w miastach zamieszkuje około 69,4% ogółu ludności (jednak wskaźnik ten w ostatnich latach powoli się obniża, w 1998 r. wynosił on 71,6%, a w 2002 r. 71,3%), czyli ponad 2 mln osób. Dokonując ogólnej charakterystyki systemu osadniczego tego regionu, należy wskazać, że jest on dobrze rozwinięty, hierarchiczny, reprezentowany przez dużą sieć miast o zróżnicowanej wielkości, posiada rozbudowaną sieć połączeń oraz wyraźnie ukształtowane centrum, którym jest miasto Wrocław (Korenik 2009). W regionie znajduje się 91 miast, z czego 54 (59%) to miasta o wielkości poniżej 10 tys. mieszkańców. Przestrzenna lokalizacja ośrodków miejskich w regionie odpowiada pasmom aktywności gospodarczej, jakimi są zagłębie sudeckie, worek turosszowski, legnicko-głogowski okręg przemysłowy oraz aglomeracja wrocławska.

Diagnostując strukturę osadniczą regionu, należy przede wszystkim podkreślić, że jest ona zdywersyfikowana. Jest to wynikiem wieloletnich procesów społeczno-gospodarczych zachodzących na obszarze regionu i towarzyszącego im procesu osadniczego. Najwięcej, bo prawie 25% ludności miejskiej regionu, zamieszkuje miasta w przedziale od 10 do 100 tys. mieszkańców. Dokonując oceny rozwoju miast, należy zwrócić uwagę na czynnik demograficzny, a oceny te powinny być formułowane na podstawie długoletnich okresów, co ukazuje tabela 1.

Z powyższego zestawienia wynika, że w porównaniu z rokiem 1977 w analizowanym okresie znacznie wzrosła, a następnie uległa obniżeniu liczba mieszkańców miast z przedziału od 5 do 10 tys. Należy przy tym pamiętać, że wiele miast z tego przedziału po 1999 r. uzyskało status miast powiatowych.

Tabela 1

Liczba miast i mieszkańców w miastach Dolnego Śląska w wybranych latach

Wielkość miasta ze względu na liczbę mieszkańców	Liczba miast					Ludność w miastach w tys. osób				
	1977*	1982*	1991*	2002	2017	1977*	1982*	1991*	2002	2017
Poniżej 5 000	16	21	18	21	26	61,3	74,7	62,3	69,6	88,2
5 000–10 000	29	26	29	30	28	194,1	107,3	193,9	203,3	188,0
10 000–20 000	19	17	17	15	18	199,6	233,7	236,1	211,7	245,2
20 000–50 000	9	10	13	13	12	381,8	330,6	397,7	379,2	343,4
50 000–100 000	4	5	4	4	4	278,3	367,7	312,3	298,4	278,8
100 000–200 000	1	1	2	2	2	129,8	135,7	246,2	236,6	213,9
Powyżej 200 000	1	1	1	1	1	592,5	627,1	643,2	639,2	638,6
Ogółem	79	81	84	86	91	1 837,4	1 876,8	2 091,7	2 038,0	1 996,1

* Bez powiatu górowskiego, Sycowa i Twardogóry.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (<https://wroclaw.stat.gov.pl/>). Dostęp: 12.09.2019).

O znaczeniu ekonomicznym miast Dolnego Śląska świadczy fakt, że na koniec 2017 r. skupiały one ponad 86% wszystkich pracujących w regionie. Analizując aktywność gospodarczą w poszczególnych grupach miast, należy stwierdzić, że była ona różna, o czym świadczą dane zawarte w tabeli 2.

Tabela 2

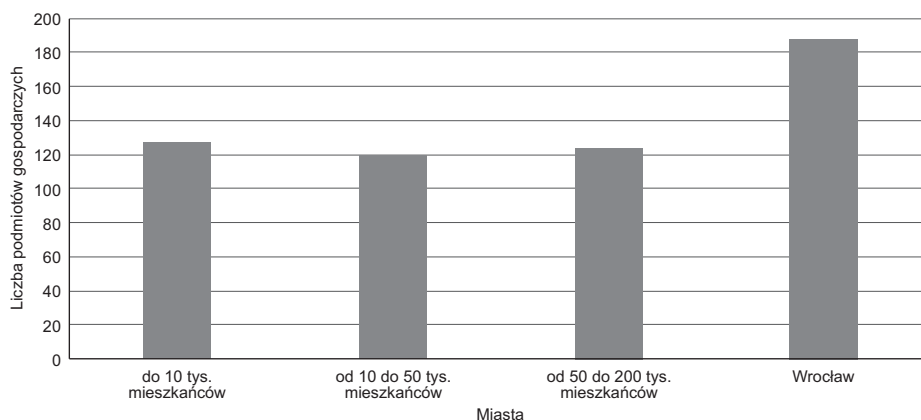
Liczba podmiotów gospodarczych w poszczególnych grupach miast w wybranych latach

Wielkość miasta ze względu na liczbę mieszkańców	Lata		
	1998	2002	2017
Do 10 tys.	24 295	25 139	35 292
10 000–50 000	49 180	45 893	70 689
50 000–200 000	56 538	65 153	62 300
Wrocław	85 894	93 053	120 203

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (<https://wroclaw.stat.gov.pl/>). Dostęp: 12.09.2019).

Powyższe zestawienie wskazuje na dość niską aktywność gospodarczą w miastach małych oraz znaczny wzrost aktywności w miastach średnich i największych. Należy jednak pamiętać, że aktywność ta jest także znacznie zróżnicowana przestrzennie. Szczególnie dużo podmiotów działa w miastach znajdujących się w zasięgu oddziaływania Wrocławia (np. Środa Śląska, Oborniki Śląskie), natomiast można wyróżnić także miejscowości peryferyjne o małej aktywności, np. Lubawka.

Rycina 1 wskazuje, że w odniesieniu do liczby mieszkańców, liczba podmiotów w miastach regionu poszczególnych wielkości jest porównywalna. Stwierdzenie to nie dotyczy Wrocławia, w którym prezentowany wskaźnik jest prawie o 1/4 większy.



Ryc. 1. Liczba podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON w 2017 r. na 1000 mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (<https://wroclaw.stat.gov.pl/>). Dostęp: 12.09.2019).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że układ osadniczy w regionie jest prawidłowo ukształtowany. Ma on policentryczny charakter z wyraźną dominacją ośrodka centralnego. Do jego podstawowych wad należy zaliczyć znacznie posuniętą fragmentaryzację i enklawowość. Poszczególne ośrodki miejskie, zwłaszcza małe i średnie, mają wyłącznie znaczenie lokalne, ewentualnie subregionalne, jednak nie mają dużego znaczenia w gospodarce regionu. Sama sieć osadnicza jest bardzo zróżnicowana pod względem zarówno wielkości, jak i przestrzeni. W ostatnich latach można zaobserwować nasilenie procesów jej przekształceń polegających m.in. na wzroście znaczenia układu metropolitalnego Wrocławia oraz obszaru zurbanizowanego w okolicach Jeleniej Góry. Mimo tych tendencji małe miasta są istotnym elementem przestrzeni społeczno-ekonomicznej regionu. Jednak aby utrzymać ich pozycję, konieczne wydają się przedsięwzięcia dotyczące dywersyfikacji procesu rozwoju w przestrzeni regionu, czyli nadanie mu wymiaru przestrzennego.

Małe miasta w gospodarce regionu

Aby dokonać oceny sytuacji małych miast (założono, że małe miasto liczy do 10 tys. mieszkańców) przyjęto uproszczony wskaźnik ekonomiczny, do którego wyliczenia wykorzystano:

- liczbę pracujących na 1000 mieszkańców,
- liczbę podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców,
- dochód własny budżetów gmin na jednego mieszkańca.

Wielkości te poddano standaryzacji, następnie otrzymanym wynikom nadano jednakową wagę i wyliczono syntetyczny wskaźnik dla 52 miast regionu, których liczba ludności w 2017 r. nie przekraczała 10 tys. mieszkańców, a do tego w 2002 r. miały status miasta. Wyliczono też taki sam wskaźnik dla całego regionu i przyjęto go jako 100% (wzorzec). Przeanalizowano dane z dwóch lat: 2002 i 2017 (odstęp 15 lat, w których dokonano przełomowych zmian w gospodarce naszego kraju po integracji z UE wydaje się adekwatny). Wyliczony średni wskaźnik dla wszystkich małych miast regionu w 2002 r. wyniósł 82,1%, a w 2017 r. 85,4%, co świadczy o utrzymującej się niskiej pozycji małych miast w gospodarce regionu względem przyjętego poziomu bazowego. Należy jednak podkreślić, że wskaźnik ten przyjmował różne wielkości w poszczególnych miastach. W kolejnych zestawieniach tabelarycznych miasta pogrupowano według pozycji w stosunku do wskaźnika średniego dla miast i regionu. W poniższej tabeli ujęto miasta, które uplasowały się poniżej wartości 85,5% w 2017 r., jest to ponad 61% wszystkich badanych miast. Co ciekawe, także w 2002 r. analizowane wielkości w tych miastach kształtowały się poniżej średniej dla całej próby. Równocześnie znaczna ich część poprawiła swoje wyniki. W niektórych jednak, np. w Głuszycy czy Złotym Stoku, uległy one pogorszeniu.

Tabela 3

Miasta, w których analizowany wskaźnik nie przekroczył 85,5%
średniej regionu w 2017 r.

Lp.	Miasto	Wartość wskaźnika w 2002 r. (%)	Wartość wskaźnika w 2017 r. (%)
1	Bardo	64	72,4
2	Bierutów	57	64,4
3	Bolków	60	55,7
4	Chocianów	67	70,2
5	Głuszycza	77	56,7
6	Gryfów Śląski	57	60,6
7	Jaworzyna Śląska	72	73,0
8	Lądek-Zdrój	70	71,6
9	Leśna	58	54,0
10	Lubawka	50	57,3
11	Lubomierz	40	47,8
12	Lwówek Śląski	75	73,4
13	Mieroszów	69	81,5
14	Międzybórz	69	77,2
15	Międzylesie	52	57,8
16	Mirsk	45	64,5
17	Niemcza	57	60,7
18	Pieńsk	61	66,3

Tabela 3 cd.

Lp.	Miasto	Wartość wskaźnika w 2002 r. (%)	Wartość wskaźnika w 2017 r. (%)
19	Piława Górna	48	57,7
20	Prusice	57	82,3
21	Przemków	58	56,4
22	Radków	39	85,4
23	Świerzawa	55	58,8
24	Wąsosz	65	68,6
25	Węgliniec	76	67,8
26	Wiązów	56	70,6
27	Wleń	54	58,8
28	Wojcieszów	63	77,4
29	Zawidów	60	70,7
30	Ziębice	59	63,3
31	Złoty Stok	62	54,1
32	Żmigród	57	80,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (<https://wroclaw.stat.gov.pl/>). Dostęp: 12.09.2019).

W kolejnej tabeli ujęto miasta, w których wskaźnik był większy niż średnia dla całej próby, ale niższa niż dla regionu. Do miast o tym wskaźniku, czyli o średniej pozycji w gospodarce regionu, należy 5 miast. W dużej mierze są to miasta o charakterze przemysłowym, jak np. Nowogrodzic położony w podstrefie Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości oraz stanowiący zaplecze dla Wrocławia. Miasta te stanowią niecałe 10% badanej próby.

Tabela 4

Miasta, w których analizowany wskaźnik zawierał się w przedziale 85,5–100% średniej regionu

Lp.	Miasto	Wartość wskaźnika w 2002 r. (%)	Wartość wskaźnika w 2017 r. (%)
1	Nowogrodzic	56	85,6
2	Oborniki Śląskie	78	91,3
3	Prochowice	92	91,6
4	Sobótka	86	95,2
5	Twardogóra	86	94,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (<https://wroclaw.stat.gov.pl/>). Dostęp: 12.09.2019).

Ostatnia tabela obejmuje miasta, w których wyliczony wskaźnik w 2017 r. był wyższy niż średnia dla regionu (w niektórych przypadkach znacznie, np. w Karpaczu wynosi ponad 243%). Miast tych jest zdecydowanie mniej niż w pierwszej grupie, bo tylko 11 (21%). Są to miasta, które mają ukształtowaną określoną funkcję gospodarczą (często o charakterze nie tylko endogenicznym, ale też unikatowym), najczęściej uzdrowiskową albo wypoczynkową, znajdują się w bezpośrednim otoczeniu Wrocławia lub (np. Żarów) w podstrefie specjalnej strefy ekonomicznej.

Tabela 5

Miasta, w których analizowany wskaźnik przekroczył 100% średniej regionu w 2017 r.

Lp.	Miasto	Wartość wskaźnika w 2002 r. (%)	Wartość wskaźnika w 2017 r. (%)
1	Duszniki-Zdrój	105	100,0
2	Karpacz	159,4	243,7
3	Kąty Wrocławskie	107	156,3
4	Piechowice	85	102,5
5	Polanica-Zdrój	137	126,3
6	Siechnice	114	137,6
7	Szczawno-Zdrój	233	138,9
8	Szklarska Poręba	127	181,5
9	Środa Śląska	119	115,2
10	Świeradów-Zdrój	99	165,3
11	Żarów	64	112,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (<https://wroclaw.stat.gov.pl/>. Dostęp: 12.09.2019).

Zakończenie

Podsumowując powyższe uwagi, należy stwierdzić, że znaczenie miast małych w regionie jest zróżnicowane w zależności od funkcji i położenia. Znaczna ich część wykazuje gorszy stan w zakresie przyjętych wartości niż cała gospodarka regionu. Tylko 11 spośród nich osiągnęło lepszy wynik, przy czym w większości jest to zasługa funkcji historycznych kształtowanych od XIX w. Dodatkowo należy podkreślić, że w ciągu 15 lat zasadniczo nie zmieniła się pozycja poszczególnych miast. Mimo znacznego napływu środków unijnych nie zaobserwowano w zakresie analizowanych wielkości wyrównywania się poziomu rozwoju w przestrzeni regionu. Jest to o tyle istotne, że w nowym okresie programowania UE (2021–2027) Dolny Śląsk będzie traktowany jako region przejściowy, gdyż przekroczył 75% średniej PKB *per capita* dla UE. Oznacza to zdecydowane ograniczenie napływu środków z funduszy unijnych. Jak wskazują

przeprowadzone badania, tylko miasta, w których w ostatnich 15 latach dokonano znaczącej interwencji instrumentów polityki regionalnej, np. zlokalizowano podstrefy SSE, znacząco polepszyły swoją pozycję. Dodatkowo można oczekiwać, że ta zależność się utrzyma, co przy braku aktywnej polityki regionalnej wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie większości małych ośrodków miejskich, szczególnie na tzw. miasta poprzemysłowe na Przedgórzu Sudeckim (Korenik 2017). Właśnie dlatego w przyszłych działaniach dotyczących kształtowania rozwoju regionalnego należy zdecydowanie ograniczyć ich marginalizację i je zrewitalizować, gdyż dobrze rozwinięta struktura osadnicza regionu jest jego atutem.

Bibliografia

- Domański, Ryszard. 2002. *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: PWN.
- Glaeser, Edward L. 2012. *Triumph of the city*. London: Penguin Books.
- Korenik, Alicja i Stanisław Korenik. 2017. Rozwój metropolii jako przejaw postępującego procesu urbanizacji. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 467, 47–56.
- Korenik, Stanisław. 2009. Miejsce aglomeracji wrocławskiej w przekształcaniach systemu osadniczego regionu. W: *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*, red. Andrzej Klasik. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, 103–115.
- Korenik, Stanisław. 2017. Procesy rozwoju gospodarczego w przestrzeni Dolnego Śląska – wybrane problemy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 490, 11–20.
- Kudłacz, Michał. 2011. Rola metropolii w rozwoju regionalnym. Podstawowe założenia w ujęciu teoretycznym. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 869, 47–64.
- Ptaszyńska-Wołoczkowicz, Maria. 1984. Miasto jako system – próba identyfikacji problemu. W: *Miasto i jego władze. Studia na ekonomiczną teorię rozwoju miast*, red. Jerzy Regulski. Wrocław: Ossolineum.
- Regulski, Jerzy. 1982. *Ekonomika miasta*. Warszawa: PWE.

Agnieszka SZPAK*

PRAWNY ASPEKT KONFLIKTÓW ZBROJNYCH W MIEŚCIE. UWAGI NA TLE NOWEJ AGENDY MIEJSKIEJ 2016

THE LEGAL ASPECT OF URBAN WARFARE. SOME REMARKS IN THE LIGHT OF THE 2016 NEW URBAN AGENDA

DOI: 10.25167/sm.1849

ABSTRAKT: Konferencja ONZ Habitat III i jej rezultat, czyli Nowa Agenda Miejska z 2016 r., dały okazję do przypomnienia i potwierdzenia zasad międzynarodowego prawa humanitarnego, które regulują prowadzenie konfliktów zbrojnych i ochronę ofiar wojen. W kontekście konfliktów zbrojnych w miastach takie zasady obejmują m.in. obowiązek stron konfliktu do umieszczania celów wojskowych w wystarczającej odległości od gęsto zaludnionych obszarów, aby ochronić je przed skutkami ataków na te cele wojskowe. W artykule przeanalizowano relacje między wojną a miastami lub szerzej – obszarami miejskimi. Artykuł koncentruje się na wyzwaniach związanych z wojną w mieście, zwłaszcza na tych wskazanych przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża. Celem tego artykułu jest odpowiedź na pytania, czy międzynarodowe prawo humanitarne w wystarczającym stopniu reguluje prowadzenie konfliktów zbrojnych w mieście i czy zapewnia skuteczną ochronę ludności cywilnej – mieszkańcom miast? Czy w Nowej Agendzie Miejskiej uwzględniono zalecenia MKCK?

SŁOWA KLUCZOWE: miasto, wojna w mieście, międzynarodowe prawo humanitarne, Nowa Agenda Miejska

ABSTRACT: Habitat III and its result, the *New Urban Agenda* of 2016, gave an opportunity to remind and confirm the rules of international humanitarian law that regulate the conduct of armed conflicts and protection offered to the victims of war. In the context of urban warfare such rules include an obligation of the parties to a conflict to locate military objectives at a sufficient distance from densely populated areas in order to protect them from the effects of attacks on military targets. This article examines the interaction between war and cities, or to put it more broadly, urban areas. It concentrates on the challenges posed by urban warfare, especially the ones indicated by the International Committee of the Red Cross (ICRC) in its recommendations to Habitat III. The aim of this article is to answer the question whether the international humanitarian law sufficiently regulates urban warfare and whether it ensures effective protection of civilians – city dwellers. Has the New Urban Agenda accommodated the ICRC's recommendations?

KEY WORDS: city, urban warfare, New Urban Agenda, international humanitarian law

* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, ul. Stefana Batorego 39L, 87-100 Toruń, e-mail: aszpak@umk.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7601-1230>.

Wprowadzenie

W 1925 r. tylko 25% światowej populacji mieszkało w miastach. Do 2050 r. liczba ta może osiągnąć 66% (Florek 2013, 78). Co tydzień na całym świecie do miast przeprowadza się ok. 1,3 mln osób (Narasaiah 2006, 65). Wellington Webb, były burmistrz Denver stwierdził, że wiek XIX należał do mocarstw, wiek XX do państw, a XXI będzie zdominowany przez miasta (Florek 2013). W tak zurbanizowanym świecie konflikty zbrojne również się urbanizują (*Interview with...* 2010, 315; Sampaio 2016, 71–95). Historyczne przykłady miast zniszczonych przez II wojnę światową, które od razu przychodzą na myśl to Warszawa, Berlin, Drezno, Stalingrad, Hiroszima i Nagasaki. Wśród nowszych można wskazać Sarajewo czy Dubrownik. Obecnie ok. 50 mln ludzi żyje w miastach takich jak Aleppo (Syria), Maiduguri (Nigeria), Donieck (Ukraina), Mogadyszu (Somalia), Bambari (Republika Środkowej Afryki), Mosul (Irak) i Bangui (Republika Środkowej Afryki) (Slim 2016) – w warunkach totalnego braku bezpieczeństwa i w skrajnym ubóstwie, często bez dostępu do opieki medycznej, a wszystko to z powodu konfliktu zbrojnego, doświadczenia, które zdominowało całe ich życie. Przemoc zbrojna doprowadza do ruiny infrastruktury i cofa rozwój państw o dekady (Slim 2016). Mieszkańcy miast korzystają (i w pewien sposób są zależni) z infrastruktury i sieci wzajemnie powiązanych usług: elektryczności, wody, kanalizacji, usuwania odpadów i opieki medycznej. Konflikt zbrojny niszczy ją, co pociąga za sobą poważne skutki humanitarne prowadzące niekiedy nawet do kryzysu humanitarnego¹. Skutki te mogą zostać dodatkowo pogłębione przez rzesze uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, które przybywają do miast (obecnie w miastach przebywa ok. 10 mln uchodźców i 19 mln osób wewnętrznie przesiedlonych) (Slim 2016; *Investing in Urban...* 2015, 33). Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK) wskazuje, że ok. 60% budżetu przeznaczanego na odbudowę infrastruktury w 2016 r. było wydatkowane na zapewnienie dostaw wody, w przypadku Syrii dla ok. 16 mln ludzi (*Armed Violence and the New...* 2016, 2 i 4; *The ICRC's approach to...* 2016, 201–213; Szpak 2017, 13).

Konferencja Habitat III i będąca jej efektem Nowa Agenda Miejska (*New Urban Agenda*) stały się okazją do przypomnienia i potwierdzenia reguł międzynarodowego prawa humanitarnego wymagających rozmieszczenia celów wojskowych w bezpiecznej odległości od obszarów zaludnionych, tak aby nie narażać ich na skutki ataków. Nowa Agenda Miejska dała więc asumpt do napisania tego artykułu.

W niniejszym opracowaniu nie poruszam wszystkich zagadnień związanych z konfliktami zbrojnymi w miastach. Skupiam się na wyzwaniach związanych z prowadze-

¹ Szerzej zob. *Urban Services...*, s. 8–9, 21–33. Marion Harroff-Tavel wskazuje w kontekście operacji wojennych w mieście, że gęstość zaludnienia jest zaletą. Ułatwia udzielanie niezbędnej pomocy humanitarnej, gdyż mieszkańcy są skupieni w jednym miejscu i tym samym łatwiej do nich dotrzeć i rozdystrybuować pomoc (łatwiej niż w przypadku ludności wiejskiej, rozproszonej niekiedy na rozległych obszarach). Ponadto w miastach zazwyczaj działają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które również włączają się w proces niesienia pomocy. Zob. M. Harroff-Tavel, *Violence...*, s. 339.



Ryc. 1. Zniszczony przez wojnę Mosul (2017)

Źródło: <https://edition.cnn.com/2017/05/01/middleeast/mosul-drone-footage/index.html> (dostęp: 3.06.2019).

niem w nich działań zbrojnych, szczególnie na tych wskazywanych przez MKCK w zaleceniach adresowanych do konferencji Habitat III. Przedstawiam także uzgodnienia przyjęte na tejże konferencji i zalecenia MKCK oraz normy międzynarodowego prawa humanitarnego, dotyczące prowadzenia wojen w miastach i innych osiedlach ludzkich. Rozważania z tego ostatniego punktu pozwolą wypełnić treścią postanowienia Nowej Agendy Miejskiej, które, jak się poniżej okaże, są bardzo lapidarne.

Celem artykułu jest odpowiedź na następujące pytania: czy rezultaty Habitat III uwzględniają zalecenia MKCK? Jakie normy międzynarodowego prawa humanitarnego regulują prowadzenie działań zbrojnych w mieście? Czy normy te zapewniają odpowiednią ochronę ludności cywilnej i cywilnej (miejskiej) infrastruktury? Zastosowane metody badawcze to: metoda instytucjonalno-prawna (w tym analiza dokumentów) oraz metoda krytycznej analizy literatury przedmiotu. Metoda instytucjonalno-prawna obejmuje m.in. analizę treści aktów prawnych, np. umów międzynarodowych, w tym przypadku przede wszystkim konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny z 1949 r. oraz protokołów dodatkowych z 1977 r.

Zalecenia Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i Habitat III

W październiku 2016 r. w stolicy Ekwadoru, Quito, odbyła się konferencja Habitat III w sprawie osiedli ludzkich i rozwoju miast. Zgromadziła ona ok. 35 000 osób reprezentujących państwa, międzynarodowe organizacje międzyrządowe i pozarządowe oraz urbanistów z całego świata (Slim 2016). Na zakończenie spotkania przyjęto dokument

zatytułowany Nowa Agenda Miejska (*New Urban Agenda*), w którym określono wizję miast przyszłości oraz wytyczono kierunki ich rozwoju na 20 lat. Ma się wtedy odbyć konferencja Habitat IV.

Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża zajmuje się ochroną i udzielaniem pomocy ofiarom konfliktów zbrojnych, także tych trwających w mieście (Duijsens 2010, 356–357), dlatego właśnie brał czynny udział w konferencji Habitat III. Sformułował zestaw zaleceń, które miały zostać uwzględnione w Nowej Agendzie Miejskiej. Trzy kluczowe obszary wskazane przez MKCK obejmowały:

- politykę wsparcia dla miejskiej infrastruktury odpornej na skutki konfliktu zbrojnego;
- politykę zwiększania poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego podczas konfliktu zbrojnego w mieście;
- pomoc rządów w działaniach na rzecz osób dotkniętych przez chroniczną przemoc w mieście (*Armed Violence and the New...* 2016, 1; Szpak 2017, 15).

MKCK sformułował dziesięć zaleceń pod adresem Habitat III:

1) uznanie wzajemnych powiązań między miejską infrastrukturą a wpływem przedłużających się konfliktów zbrojnych na populację miast;

2) wsparcie trwałej pomocy humanitarnej podczas konfliktów zbrojnych, koniecznej dla utrzymania niezbędnej miejskiej infrastruktury i usług;

3) przypomnienie państwom o środkach ostrożności, które rządy, miejscy planiści i strony konfliktu zbrojnego (włączając w to niepaństwowe grupy zbrojne) muszą przedsięwziąć zarówno podczas konfliktu zbrojnego, jak i pokoju w celu zapewnienia ochrony osobom cywilnym przed skutkami ataków zbrojnych;

4) przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego, przede wszystkim w celu zapewnienia ochrony osób cywilnych i obiektów cywilnych; należy wziąć pod uwagę specyficzne wyzwania związane z walkami zbrojnymi o charakterze miejskim;

5) uznanie destrukcyjnych skutków użycia broni i środków wybuchowych w miastach i wezwanie wszystkich stron konfliktu do unikania stosowania broni wybuchowej o szerokim zasięgu rażenia w obszarach gęsto zaludnionych;

6) przypomnienie państwom o ich obowiązkach wynikających z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego podczas oblężeń miast;

7) potwierdzenie konieczności zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania miejskich zakładów opieki medycznej poprzez podjęcie działań przygotowawczych i praktycznych;

8) zwrócenie uwagi na niehumanitarne skutki przemocy w mieście oraz zachęcanie państw do ich dokładnego badania;

9) uwzględnienie polityki szkolenia i wsparcia personelu zajmującego się zapewnieniem ludności usług miejskich w sposób bezpieczny podczas konfliktu zbrojnego;

10) uwzględnienie działań mających na celu wzmocnienie społeczności, które żyją w niebezpiecznych obszarach miejskich, aby były w stanie uzyskać bezpieczniejszy i bardziej regularny dostęp do niezbędnych usług (*Armed Violence and the New...* 2016, 4–11; Szpak 2017, 15).

Które z tych zaleceń zostały uwzględnione w Nowej Agendzie Miejskiej? Agenda ta składa się ze 175 punktów zawierających zobowiązania społeczności międzynarodowej do uczynienia miast czystymi, bardziej „zielonymi”, bardziej inteligentnymi, bezpieczniejszymi i odporniejszymi na zagrożenia, bardziej otwartymi i równymi pod względem społecznym i ekonomicznym (Slim 2016). W dużym zakresie zalecenia MKCK zostały zatem uwzględnione, aczkolwiek w formie mniej skonkretyzowanej.

W punkcie 2 Agendy stwierdzono, że ludność, działalność ekonomiczna, społeczna i kulturalne interakcje oraz skutki w zakresie środowiska naturalnego i sytuacji humanitarnej coraz bardziej koncentrują się właśnie w miastach. Wskazano więc, że również konsekwencje konfliktów zbrojnych w coraz szerszym zakresie dotyczą miast.

W kolejnym istotnym punkcie, 14a, przyjęto jako podstawę wszystkich działań zasadę „nie pozostawiać nikogo samemu sobie”, mówiącą, że populacja miast dotkniętych przez konflikt zbrojny nie może być postawiona poza zasięgiem działań, które mają na celu zrównoważony rozwój miast (Earle 2016, 215–224).

W punkcie 19 dodano, że szczególną uwagę należy poświęcić państwom znajdującym się w sytuacji konfliktu zbrojnego oraz państwom i terytoriom pod okupacją, państwom w sytuacji pokonfliktowej i tym dotkniętym przez katastrofy naturalne lub wywołane przez człowieka.

Nowa Agenda Miejska wspomina także o zapewnieniu poszanowania praw człowieka wobec uchodźców, osób wewnątrznie przesiedlonych i migrantów oraz o wsparciu dla miast ich goszczących na drodze międzynarodowej współpracy (punkty 28, 72–80; *Leaving no one...* 2016; *Forced displacement...; One humanity...* 2016). Jest to istotne, ponieważ współcześnie wewnętrzne konflikty zbrojne gene-



Ryc. 2. Zdevastowane przez wojnę Aleppo (2016)

Źródło: <https://www.icrc.org/en/document/10-photos-moved-us-2017> (Dostęp: 3.06.2019).

rują rzesze uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, czego przykładem jest sytuacja w Syrii.

W punkcie 30 podkreślono konieczność wspierania przez rządy i społeczeństwo obywatelskie usług miejskich, świadczonych w czasie konfliktu zbrojnego, oraz wprost stanowi, że międzynarodowe prawo humanitarne musi być szanowane.

W punkcie 39 społeczność międzynarodowa zobowiązała się do promowania bezpiecznego, zdrowego i zabezpieczonego środowiska w miastach i innych osiedlach ludzkich, umożliwiającego ludziom życie i pracę bez strachu przed przemocą i prześladowaniem. Naturalnie przemoc ta może obejmować konflikty zbrojne.

Wreszcie w punkcie 99 zobowiązano do przeprowadzania odpowiednich szkoleń dla personelu odpowiadającego za pomoc i świadczenie usług dla ludności oraz przeszkolenie społeczności dotkniętych przez konflikt zbrojny i miejską przemoc (Szpak 2017, 16).

Można więc uznać, że Nowa Agenda Miejska uwzględniła wiele zaleceń MKCK. Zalecenia te były jednak bardziej szczegółowe, natomiast w Agendzie w dużej mierze zostały zamknięte w stwierdzeniu, że należy przestrzegać międzynarodowego prawa humanitarnego. Niektóre z zaleceń znalazły bezpośredni odpowiednik w Agendzie, np. zalecenie 1 – w punkcie 30 dotyczącym infrastruktury, a zalecenie 9 – w punkcie 99 dotyczącym szkoleń.

Międzynarodowe prawo humanitarne – normy dotyczące miast i innych osiedli ludzkich

Powyżej wskazano zalecenia, które skierował MKCK pod adresem Habitat III i rezultaty konferencji w zakresie prowadzenia wojny w mieście. Skoro w Nowej Agendzie Miejskiej znalazło się zalecenie dotyczące poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego w kontekście konfliktów zbrojnych w mieście, to w tym miejscu należy temu zaleceniu nadać treść. Należy odpowiedzieć na pytania: jakie zasady międzynarodowego prawa humanitarnego dotyczą miast i innych osiedli ludzkich, obszarów zamieszkałych, oraz czy zapewniają one odpowiednią ochronę ludności cywilnej i infrastruktury? Od razu należy zauważyć, że zasady prawa humanitarnego odnoszą się do obszarów zaludnionych i infrastruktury miejskiej, a rzadziej bezpośrednio do miast.

Zasada rozróżniania i zakaz ataków bez rozróżnienia

Międzynarodowe prawo humanitarne nakazuje, aby podczas prowadzenia operacji wojskowych zawsze dokonywać rozróżnienia między osobami aktywnie biorącymi udział w działaniach zbrojnych (kombatantami) a ludnością cywilną oraz między celami wojskowymi a obiektami cywilnymi. Stosownie do tego, ludność cywilna i obiekty cywilne nie mogą być celem ataków. Należy podjąć wysiłek, aby uchronić ludność cywilną przed skutkami konfliktu zbrojnego oraz przedsięwziąć wszelkie możliwe środki ostrożności, by uniknąć ranienia, strat i szkód ludności cywilnej oraz w do-

brach o charakterze cywilnym (art. 48 i 51(2) I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich oraz 13(2) II Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich). Artykuł 51 ust. 5 I Protokołu dodatkowego podaje przykłady ataków, które są traktowane jako ataki bez rozróżnienia. Są nimi: „ataki w postaci bombardowania, niezależnie od zastosowanych metod i środków, które jako jeden cel wojskowy traktują pewną liczbę celów wojskowych wyraźnie zarysowanych i odróżniających się, położonych w mieście, na wsi lub w innej strefie obejmującej podobne skupienie osób cywilnych lub dóbr o charakterze cywilnym; ataki, co do których można przypuszczać, że wywołają również straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych, szkody w dobrach o charakterze cywilnym lub połączenie tych strat i szkód, jeśli byłyby one nadmierne w porównaniu z oczekiwaną konkretną i bezpośrednią korzyścią wojskową”. Broń stosowana podczas ataków bez rozróżniania to np. broń kasetowa, miny przeciwpiechotne i napalm.

Umieszczenie w mieście, wśród obiektów cywilnych i ludności cywilnej, celów wojskowych powoduje, że ich odróżnienie od tych pierwszych jest bardzo trudne, czasami niemożliwe (John-Hopkins 2010, 477; Jensen 2016, 147–175), dlatego też podczas planowania ataków na cele wojskowe kluczowe są środki ostrożności. W przypadku międzynarodowego konfliktu zbrojnego środki te zostały sformułowane *expressis verbis* w art. 57 I Protokołu dodatkowego, natomiast II Protokół dodatkowy takich reguł wprost nie formułuje, jednak powszechnie się uważa, że stanowią one prawo zwyczaj-



Ryc. 3. Zniszczenia w Doniecku

Źródło: <http://wyborcza.pl/1,75399,19564018,pamietacie-jeszcze-donbas-wciaz-jest-tam-pieklo-mowilam.html> (Dostęp: 3.06.2019).

jowe, a jako takie są wiążące dla wszystkich państw świata oraz innych stron konfliktów zbrojnych (Henckaerts, Doswald-Beck 2005, zasady 15–21; Bouchet-Saulnier 2014, 28). Środki ostrożności oznaczają, że „[w] toku prowadzenia operacji wojskowych należy stale troszczyć się o oszczędzanie ludności cywilnej, osób cywilnych oraz dóbr o charakterze cywilnym. Należy przedsięwziąć wszystkie praktycznie możliwe środki ostrożności w celu uniknięcia, a przynajmniej sprowadzenia do minimum, nie zamierzonych strat w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych i szkód w dobrach o charakterze cywilnym”. Ponadto, „każda ze stron konfliktu powinna uczynić wszystko, co jest praktycznie możliwe, dla sprawdzenia, czy cele ataku są celami wojskowymi” oraz „w celu dokonania oceny tego, czy dany atak może spowodować nie zamierzone straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych oraz szkody w dobrach o charakterze cywilnym, które byłyby nadmierne w stosunku do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej”. Kiedy okaże się, że atak nie spełnia tych przesłanek nie może zostać podjęty, a już podjęty należy przerwać (Henckaerts, Doswald-Beck 2005, zasada 15).

Za jeden ze środków ostrożności należy uznać ostrzeżenia. Zwyczajowe międzynarodowe prawo humanitarne wymaga, aby każda strona konfliktu zbrojnego wydała uprzednie skuteczne ostrzeżenie o ataku, który może mieć wpływ na ludność cywilną (zasada 20 Studium MKCK Zwyczajowe międzynarodowe prawo humanitarne, art. 57 (2) c I Protokołu dodatkowego). Obowiązek ten powinien być realizowany w miarę możliwości, a to oznacza, że strony mogą przywołać wiele potencjalnych przyczyn niewykonania tego obowiązku. Najczęstszym będzie zachowanie elementu zaskoczenia koniecznego dla sukcesu operacji militarnej (John-Hopkins 2010, 482). Biorąc pod uwagę fakt, że cele wojskowe zlokalizowane są w mieście w bezpośredniej bliskości obiektów cywilnych i ludności cywilnej, wydawanie takich ostrzeżeń jest tym bardziej potrzebne dla zminimalizowania strat w ludności cywilnej i obiektach cywilnych. Skuteczne uprzednie ostrzeżenie jest szczególnie istotne w przypadku asymetrycznych konfliktów zbrojnych prowadzonych w mieście, gdy występuje dysproporcja w potencjałach stron. Komentarz MKCK z 1987 r. do art. 57 (2) c zaleca, aby wydawać takie ostrzeżenie w sytuacji, gdy strona atakująca ma całkowitą dominację w powietrzu. W takiej sytuacji należy dać ludności cywilnej skupionej w mieście czas na opuszczenie zagrożonych obszarów (John-Hopkins 2010, 483; *ICRC Commentary...*, paragraf 2224). Ostrzeżenia mogą zostać przekazane za pośrednictwem mediów (radio, telewizja), automatycznych wiadomości telefonicznych i ulotek. Skuteczne ostrzeżenie to takie, które: 1) rzeczywiście dotrze do ludności cywilnej, 2) jest czytelne i wyraźne (w miarę możliwości z podaniem miejsca i prawdopodobnego czasu ataku); strzały z lekkiej broni nie są wystarczające, gdyż równie dobrze mogą być oznaką trwającej walki), 3) daje ludności cywilnej wystarczający czas na ucieczkę, 4) wskazuje ludności cywilnej, co powinna zrobić, aby nie ucierpieć (np. w jakich miejscach znajdzie schronienie), 5) jest wiarygodne, tzn. osoby cywilne nie mogą mieć wątpliwości, że zapowiedziany atak nastąpi (John-Hopkins 2010, 483–484; Szpak 2017, 18–19).

Zasada proporcjonalności

Z zasadą rozróżniania i środkami ostrożności związana jest zasada proporcjonalności. Jako że podejmowanie ataków na cele wojskowe w mieście wymaga większej uwagi i uwzględnienia wielu zmieniających się okoliczności, zasada proporcjonalności nabiera jeszcze większego znaczenia. Zgodnie z nią, nawet gdy atak na obiekt wojskowy jest legalny, to należy go zaniechać, jeśli wywoła on lub można oczekiwać, że wywoła nadmierne straty w życiu ludzkim lub szkody w dobrach o charakterze cywilnym. Tym samym będzie zakwalifikowany jako nielegalny (Szpak 2014, 53). Wśród czynników, które powinny być brane pod uwagę w celu zapewnienia postępowania zgodnego z zasadą proporcjonalności można wymienić: znaczenie militarne celu, gęstość zaludnienia w okolicy celu, prawdopodobieństwo spowodowania przypadkowych zniszczeń podczas ataku (włączając w to możliwość uwolnienia substancji niebezpiecznych), rodzaje dostępnej broni mogącej posłużyć do przeprowadzenia ataku oraz jej celność, fakt świadomego narażania przez obrońców ludności cywilnej i obiektów cywilnych na atak (przykładowo, używanie „żywych tarcz”), sposób przeprowadzenia ataku oraz czas jego przeprowadzenia (np. w celu ograniczenia ofiar wśród cywilnych pracowników fabryki produkującej sprzęt wojenny, atak można przeprowadzić w nocy, kiedy pracowników w tej fabryce nie ma) (Szpak 2014, 56).

W kontekście wybieranego rodzaju broni, aby atak na cel wojskowy nie wywołał nadmiernych strat w ludności cywilnej można powiedzieć, że obszary miejskie stały się wręcz śmiertelną pułapką dla tysięcy cywilów. Aż 92% osób zabitych lub rannych w wyniku użycia broni i materiałów wybuchowych w miejscach zaludnionych to osoby cywilne. Amunicja kasetowa nadal okalecza, zabija i niszczy, nawet wiele lat po zakończeniu konfliktu zbrojnego (*One humanity...* 2016, paragraf 47), zalegając w ziemi lub na niej i przekształcając się w zasadzie w miny przeciwpiechotne. Dlatego też MKCK apelował o niestosowanie takiej broni w obszarach miejskich. Z podobnym apelem wystąpił Sekretarz Generalny ONZ we wspomnianym już Raporcie na Światowy Szczyt Humanitarny: „Czy to w formie ostrzału, bombardowań lub wykorzystania samochodów-pułapek, użycie broni i materiałów wybuchowych na terenach zaludnionych jest głównym zabójcą osób cywilnych w konflikcie. Skutki takiej broni są powszechnie znane. Ci, którzy planują lub podejmują decyzje o użyciu bomb beczkowych, moździerz, rakiet i innych materiałów wybuchowych o szerokim zasięgu rażenia na obszarach miejskich, mogą łatwo przewidzieć, że spowoduje to nadmierne szkody i zniszczenia przez zabicie dużej liczby cywilów, zniszczenia domów, ponadto poważnie utrudni zapewnienie koniecznych usług oraz pozostawi wybuchowe pozostałości wojenne na lata. Chociaż stosowanie wielu z tych broni nie jest *per se* zakazane przez prawo międzynarodowe, to kardynalne zasady rozróżnienia, proporcjonalności i ostrożności ograniczają użycie broni i materiałów wybuchowych na obszarach zaludnionych i należy je zawsze uwzględniać w planach wojskowych i w procesie podejmowania decyzji” (*One humanity...* 2016, paragraf 52; Talhami and Zeitoun 2016, 53–70; Robinson and Nohle 2016, 107–145).

Zasada proporcjonalności bierze pod uwagę także długoterminowy wpływ na infrastrukturę niezbędną do przetrwania ludności cywilnej. Sieć wzajemnych powiązań między miejską infrastrukturą i usługami oznacza, że konsekwencje ataku mogą wykraczać poza bezpośrednie otoczenie celu i dotyczyć dużej liczby osób. Na przykład, uszkodzenie lub zniszczenie jednej stacji elektrycznej może dramatycznie zmniejszyć dostęp do wody i opieki medycznej dla tysięcy osób. Dlatego też, zdaniem MKCK, wszystkie dające się przewidzieć skutki ataku – bezpośrednie i pośrednie – muszą zostać uwzględnione w ocenie proporcjonalności ataku (*Armed Violence...* 2016, 7). Należy uznać je za słuszne, bowiem pozbawienie ludności cywilnej dostępu do wody lub elektryczności, zwłaszcza w szpitalach, może doprowadzić do śmierci, dokładnie tak samo, jak przy ataku z użyciem broni konwencjonalnej. Jedyna różnica polega na oddaleniu w czasie, ponieważ skutki takie nie zawsze są natychmiastowe. Jednak według niektórych, na przykład Y. Dinstaina, zasada proporcjonalności uwzględnia tylko bezpośrednie straty ludzkie (Dinstein 2004, 96–97).

Pojawia się w tym miejscu problem tzw. systemów/obiektów podwójnego użytku, na przykład zapewniających elektryczność zarówno wojsku, jak i ludności cywilnej. Co oczywiste, obiekty takie często znajdują się w miastach. Mogą stać się celami wojskowymi, ponieważ wnoszą efektywny wkład do działań wojskowych, a ich zniszczenie przynosi konkretną korzyść wojskową. Szkody dla ludności cywilnej, będące efektem ataku na taki obiekt, mogą być nadmierne w stosunku do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej, czyniąc taki atak nielegalnym (*Interpretive Complexity...* 2014). Amerykański atak na transformatory w miejscowości Al-Nasirja w 2003 r. spowodował odcięcie prądu na 30 dni. Utrudniło to leczenie rannych w szpitalu oraz spowodowało problemy w dostępie do wody. To z kolei wywołało zachorowania wynikające z braku czystej wody lub spożywania wody zanieczyszczonej (Human Rights Watch 2003). W moim przekonaniu należałoby postulować, aby w razie wątpliwości powstrzymać się od ataku na takie obiekty oraz podejmować próby mające na celu oszczędzanie ich tak dalece, jak to możliwe (Szpak 2014, 275–276). Z całą pewnością należy podjąć kroki w celu zmniejszenia strat wśród ludności cywilnej oraz uwzględnić je w ocenie proporcjonalności (Harrison 2014; Harutyunyan, 1–15; Durhin 2016, 177–199).

Pozostałe istotne regulacje

Pozostałe istotne regulacje z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego przekładające się na sytuację miast i innych osiedli ludzkich, obejmują: ochronę dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego (haska Konwencja o ochronie dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego z 1954 r.), zakaz głodzenia ludności cywilnej (art. 54 ust. 1 I Protokołu dodatkowego), zakaz ataków na szpitale (art. 21 I Konwencji genewskiej), zakaz atakowania miejscowości niebronionych (art. 25 Regulaminu haskiego z 1907 r.), zakaz rabunków i rozmyślnego niszczenia mienia (art. 23g Regulaminu haskiego z 1907 r.), zakaz wydawania na łup miast lub miejsc, nawet zdobytych szturmem (art. 28 Regulaminu haskiego z 1907 r.) oraz przepisy dotyczące okupacji (w kontekście

okupacji i prawa mającego zastosowanie do miast i innych osiedli ludzkich istotne są art. 55, 56 i 59 IV Konwencji genewskiej, a które mają zastosowanie tylko w kontekście międzynarodowych konfliktów zbrojnych). Zainteresowanych odsyłam w tym zakresie do wskazanych przepisów prawnych.

Uwagi końcowe

Poruszane zagadnienie wskazuje z całą mocą i wyrazistością na związki między konfliktem zbrojnym a Nową Agendą Miejską i zrównoważonym rozwojem miast, których problemy są coraz częściej postrzegane z perspektywy globalnej, jako istotny czynnik wpływający na zrównoważony rozwój oraz zapobieganie zanieczyszczeniom środowiska i zmianom klimatu. Niestety potencjał miast bywa zmniejszany przez konflikty zbrojne, głównie wewnętrzne, dewastujące je i ich infrastrukturę oraz prowadzące do śmierci mieszkańców. Jest to m.in. rezultatem trendu, zgodnie z którym nasilają się procesy urbanizacji. Tym samym urbanizują się konflikty zbrojne, które coraz częściej są prowadzone w miastach. Zniszczenia i uszkodzenia infrastruktury zapewniającej niezbędne usługi, powstałe w wyniku konfliktów zbrojnych, poważnie opóźniają zrównoważony rozwój miast. Ponadto, w czasie długotrwałych konfliktów zbrojnych bombardowania i ataki na miasta mogą doprowadzić do masowych ucieczek ludzi i zahamowania rozwoju na dekady, jak było w przypadku Syrii, gdzie konflikt zbrojny cofnął kraj w rozwoju o co najmniej 30 lat (*Armed Violence...* 2016, 7).

Dlatego też, biorąc pod uwagę obecną sytuację np. w Aleppo, tak ważne jest podkreślanie i przypominanie o zobowiązaniach z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego. Konieczne jest także upowszechnianie tego prawa i wola polityczna jego poszanowania. Hugo Slim, komentując Nową Agendę Miejską, stwierdził, że „najbardziej inteligentne miasto to bezpieczne miasto” (Slim 2016).

Odnosząc się do pytań postawionych we wstępie można uznać, że rezultat Habitat III, jakim jest Nowa Agenda Miejska, uwzględnia w swojej treści zalecenia MKCK, aczkolwiek w mniej rozbudowanej formie. Dlatego też konieczne było wypełnienie treścią jej sformułowań i ustalenie, że międzynarodowe prawo humanitarne musi być szanowane poprzez wskazanie i analizę jej przepisów. Z kolei w dużej mierze postulaty Agendy są wystarczające oraz pozwalają prowadzić operacje militarne z poszanowaniem praw i ochrony osób cywilnych i obiektów cywilnych, jednak bardzo często brakuje woli politycznej do ich przestrzegania. Ludność cywilna i obiekty cywilne, w tym szpitale, często stają się celem świadomego i bezpośredniego ataku, a nie jedynie skutkiem ubocznym ataku na cele wojskowe. Zjawisko to jest niepokojące, lecz jest ono nie tyle konsekwencją wadliwego prawa, co braku woli jego poszanowania.

Bibliografia

Armed Violence and the New Urban Agenda. The ICRC's Recommendations for Habitat III. Policy Paper, June 2016. Dostęp: 27.07.2019. <https://www.icrc.org/en/document/armed-violence-and-new-urban-agenda-recommendations-habitat-iii?language=en>.

- Bouchet-Saulnier, Françoise. 2014. *The Practical Guide to Humanitarian Law*. New York: Rowman and Littlefield.
- Dinstein, Yoram. 2004. *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge: University Press.
- Duijsens, Raimond. 2010. Humanitarian challenges of urbanization. *International Review of the Red Cross*, 878.
- Durhin, Nathalie. 2016. Protecting civilians in urban areas: A military perspective on the application of international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Earle, Lucy. 2016. Addressing urban crises: Bridging the humanitarian-development divide. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Florek, Magdalena. 2013. *Jak dobrze „sprzedać” miasto przyszłości? Przyszłość miast. Miasta przyszłości. Strategie i wyzwania. Innowacje społeczne i technologiczne*. Dostęp: 13.08.2019. <http://mttp.pl/pobieranie/RaportMiastoPrzyszlosci.pdf>.
- Forced displacement in urban areas. What needs to be done*. Dostęp: 27.07.2019. <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/1079/forceddisplacementinurbanareasweb2.pdf>.
- Harrison, Andrea. 2014. *ASIL Cables. Interpretive Complexity and the International Humanitarian Law Principle of Proportionality*. Dostęp: 13.08.2019. <https://www.asil.org/blogs/interpretive-complexity-and-international-humanitarian-law-principle-proportionality>.
- Harroff-Tavel, Marion. 2010. Violence and humanitarian action in urban areas: new challenges, new approaches. *International Review of the Red Cross*, 878.
- Harutyunyan, Angelina. *Dilemma of Targeting: Dual-Use Objects in Military Operations*. Dostęp: 27.07.2019. http://www.academia.edu/4232033/Dilemma_of_Targeting_Dual-Use_Objects_in_Military_Operations.
- Henckaerts Jean-Marie and Louise Doswald-Beck. 2005. *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*. Cambridge: University Press.
- Dual-Use Targets*. Dostęp: 27.07.2019. <https://www.hrw.org/reports/2003/usa1203/4.5.htm>.
- Interpretive Complexity and the International Humanitarian Law Principle of Proportionality*. Dostęp: 13.08.2019. <http://publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2014/04/PILPG-Event-Review-Interpretive-Complexity-and-the-IHL-Principle-of-Proportionality.pdf>.
- Investing in urban resilience. Protecting and promoting development in a changing world*. 2015. World Bank Group.
- Jensen, Eric Talbot. 2016. Precautions against the effects of attacks in urban areas. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- John-Hopkins, Michael. 2010. Regulating the conduct of urban warfare: lessons from contemporary asymmetric armed conflicts. *International Review of the Red Cross*, 878.
- ICRC Commentary*. Dostęp: 27.07.2019. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/470>.
- Leaving no one behind Internal displacement and the New Urban Agenda*, 11 October 2016 (Briefing Paper), <http://www.internal-displacement.org/publications/2016/leaving-no-one-behind/>.
- Narasaiah M. Lakshmi. 2006. *Population and Cities*. New Delhi: Discovery Publishing House.
- Interview with Dennis Rodgers. 2010. *International Review of the Red Cross*, 878.
- New Urban Agenda*. Dostęp: 20.10.2016. <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.
- One humanity: shared responsibility*. 2016. Dostęp: 27.07.2019. <http://sgreport.worldhumanitariansummit.org/>.
- Robinson, Isabel and Ellen Nohle. 2016. Proportionality and precautions in attack: The reverberating effects of explosive weapons in populated areas. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Sampaio, Antônio. 2016. Before and after Urban warfare: Conflict prevention and transitions in cities. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Slim, Hugo. 2016. *Remember the millions of people living in urban violence*. Dostęp: 27.07.2019. <http://blogs.icrc.org/law-and-policy/2016/07/04/icrc-on-habitat-3-urban-violence/>.
- Szpak, Agnieszka. 2014. *Międzynarodowe prawo humanitarne*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Szpak, Agnieszka. 2017. *Urban Warfare and Its Challenges in Light of the New Urban Agenda W: Violence and Society*, red. M. Isaienkova, O. Lytkova, Warszawa: IRF Press.

-
- Talhami, Michael and Mark Zeitoun. 2016. The impact of explosive weapons on urban services: Direct and reverberating effects across space and time. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Oliveira, Evaristo. 2016. The ICRC's approach to urban services during protracted armed conflict: Q & A with Evaristo de Pinho Oliveira. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Urban Services During Protracted Armed Conflict. A Call for a Better Approach to Assisting People*. 2015. Dostęp: 27.07.2019. <https://www.icrc.org/en/publication/4249-urban-services-during-protracted-armed-conflict>.
- I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r. Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.
- II Protokół dodatkowy do konwencji genewskich dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r. Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

Cezary MALISZEWSKI*

ANALIZA POTRZEB I MOŻLIWOŚCI ROZWOJU GMINY – EFEKTYWNOŚĆ W PRZECIWDZIAŁANIU EKSUBRANIZACJI

AN ANALYSIS OF NEEDS AND POSSIBILITIES OF THE LOCAL DEVELOPMENT – EFFICIENCY IN COUNTERACTING EXURBANIZATION

DOI: 10.25167/sm.942

ABSTRAKT: Niekontrolowane rozprzestrzenianie się zabudowy niesie ze sobą wiele negatywnych skutków przestrzennych, ekonomicznych i społecznych. Przeciwdziałając temu zjawisku, w ramach zidentyfikowanych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju wad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin, w 2015 r. wprowadzono obligatoryjny zakres przeprowadzanych analiz potrzeb i możliwości rozwoju gminy. W artykule poddano ocenie spektrum zmian przepisów oraz opracowane na ich podstawie metodologie sporządzania przedmiotowych analiz. Efekty wprowadzenia regulacji prawnych zostały skonfrontowane z rolą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz jego rangą w odniesieniu do pozostałych instrumentów planistycznych.

SŁOWA KLUCZOWE: eksurbanizacja, *urban sprawl*, suburbanizacja, bilans terenów, rozpraszanie zabudowy, planowanie przestrzenne

ABSTRACT: An uncontrolled urban sprawl results in a number of negative spatial, economic and social effects. Counteracting this phenomenon which is identified as a flaw by the study of conditions and directions of the spatial development of communes, within the framework of the National Spatial Development Concept 2030, an obligatory scope of analyses of the needs and possibilities of local development was introduced in 2015. The article reviews the spectrum of regulatory changes and the methodologies for preparing these analyses. The effects of introducing legal regulations have been confronted with the role of the study of conditions and directions of communes spatial development and its rank in relation to other planning instruments.

KEY WORDS: exurbanization, *urban sprawl*, suburbanization, land balance, spatial planning

Wprowadzenie

Eksurbanizacja (*urban sprawl*) to proces rozlewania się miast. W odróżnieniu od suburbanizacji cechuje go żywiołowy i niekontrolowany charakter, który niesie ze sobą

* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Zakład Urbanistyki Stosowanej, ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa, e-mail: cmaliszewski@irmir.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6123-4172>.

wiele negatywnych skutków. Ekspansja tkanki miejskiej następuje na terytoria o niskiej intensywności zabudowy – przedmieścia lub sąsiednie obszary wiejskie (rurbanizacja), przy czym odbywa się to w sposób chaotyczny i wymykający się racjonalnemu rozplanowaniu zabudowy. Rozpraszanie się miast nie polega na budowie nowych osiedli pod lub poza miastem, ale raczej na przenoszeniu miast w inne miejsca, czego dokonują osoby chcące osiągnąć własne korzyści, bo tę wolność zapewnia im dominacja doktryny liberalnej w gospodarce (Gzell 2010, 10). Proces ten jest przyczyną wielu negatywnych zjawisk przestrzennych, społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Skutkiem natomiast generowanie nadmiernych kosztów funkcjonowania gmin, a tym samym ekonomicznych barier ich rozwoju.

W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (Uchwała nr 239 Rady Ministrów...) do najważniejszych zidentyfikowanych przyczyn nadmiernego rozprzestrzeniania się zabudowy zaliczono m.in.:

– wady studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków zagospodarowania – nie służy koordynacji przestrzennej, nie chroni obszarów przed zagospodarowaniem w sposób inny, niż zostało to w nim określone, nie zawiera racjonalnych prognoz rozwoju, wskutek czego do zabudowy wskazywane są tereny przekraczające aktualne potrzeby gminy,

– nadużywanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jedną z najbardziej wyraźnych koncepcji architektoniczno-urbanistycznych przeciwdziałających temu procesowi jest koncepcja miasta zwartego (Sylwestrzak 2009). Zgodnie z Krajową Polityką Miejską 2023 „W planowaniu rozwoju samorządu lokalnego powinny działać zgodnie z ideą miasta zwartego, która – realizując zasady zrównoważonego rozwoju – promuje policentryczną strukturę, przyjmującą formę gęstej i wielofunkcyjnej zabudowy, obsługiwanej komunikacją pieszą, rowerową i publiczną, przy jednoczesnym ograniczaniu konieczności korzystania z indywidualnego transportu samochodowego” (Uchwała nr 198 Rady Ministrów...). Trudno jest jednak przeprowadzić przebudowę istniejącego już miasta, biorąc pod uwagę podziały gruntów i prawa własności. Idea miasta zwartego nie daje też odpowiedzi na pytanie, co zrobić z terenami podmiejskimi, które już zostały zabudowane (Nowak 2015).

W obecnym systemie prawnym, podstawowym dokumentem kształtującym politykę przestrzenną gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studia zostały wprowadzone Ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Od wejścia w życie ww. przepisów minęło ponad dwadzieścia lat. Mając na względzie okres ich obowiązywania, niezmienniejącą się rangę studium w systemie prawnym oraz utrzymywanie w kolejnych nowelizacjach priorytetów przyświecających kształtowaniu przestrzeni, można stwierdzić, że dotychczasowe zasady kształtowania polityki przestrzennej nie uchroniły nas przed procesem eksurbanizacji. Ogólna zasada ochrony ładu przestrzennego okazała się nieskuteczna wobec nieprecyzyjnych zasad sporządzania dokumentów planistycznych. Model urbanizacji, ekstensywnej i ekspansywnej, kosztownej, aż do marnotrawstwa, to również wynik

oddziaływania praw liberalnej ekonomii, osłabiania kontroli urbanistycznej i planistycznych instrumentów. Wymienione tu czynniki nie zawsze są efektem deklarowanej polityki, ale są niewątpliwie podstawą wielu decyzji przyspieszających ekspansję stref zurbanizowanych (Kowalewski 2005, 131).

Zmiany legislacyjne, które stanowią reakcję na zdiagnozowane problemy przestrzenne, a zarazem wzmacniają rolę studium, w tym determinujące dążenie do miast zwartych, zostały wprowadzone Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Między innymi uszczegółowiono zakres podejmowanych analiz koniecznych do przeprowadzenia i powiązano ich wyniki z wyznaczaniem terenów przewidywanych pod zabudowę w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz studiach metropolitalnych.

Przedmiotem badań jest analiza zakresu wprowadzonych zmian w systemie prawnym w kontekście nadmiernego rozprzestrzenienia się zabudowy zidentyfikowanego w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz skuteczności nowych rozwiązań planistycznych w przeciwdziałaniu eksurbanizacji. Wnioski zostały oparte na sporządzonych analizach potrzeb i możliwości rozwoju gmin i doświadczeniu własnym autora artykułu.

Zakres analizowanych uwarunkowań

Przepisy wprowadzone ustawą o rewitalizacji nie są całkowicie nowymi zasadami kształtowania polityki przestrzennej gmin, ale doprecyzowują i uzupełniają dotychczasowe regulacje. Zgodnie z art. 41 Ustawy o rewitalizacji w art. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dodano zapisy uszczegóławiające sposób uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni przy sytuowaniu nowej zabudowy. Ustawodawca dodał m.in., że powyższe następuje poprzez „dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:

a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. Nr 66, poz. 1612 oraz z 2005 r. Nr 17, poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy;

b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w literze a [o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej – dop. autora], wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy, położonych na obszarach, o których mowa w literze a [o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej – dop. autora]; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne,

elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnym dla nowej, planowanej zabudowy”.

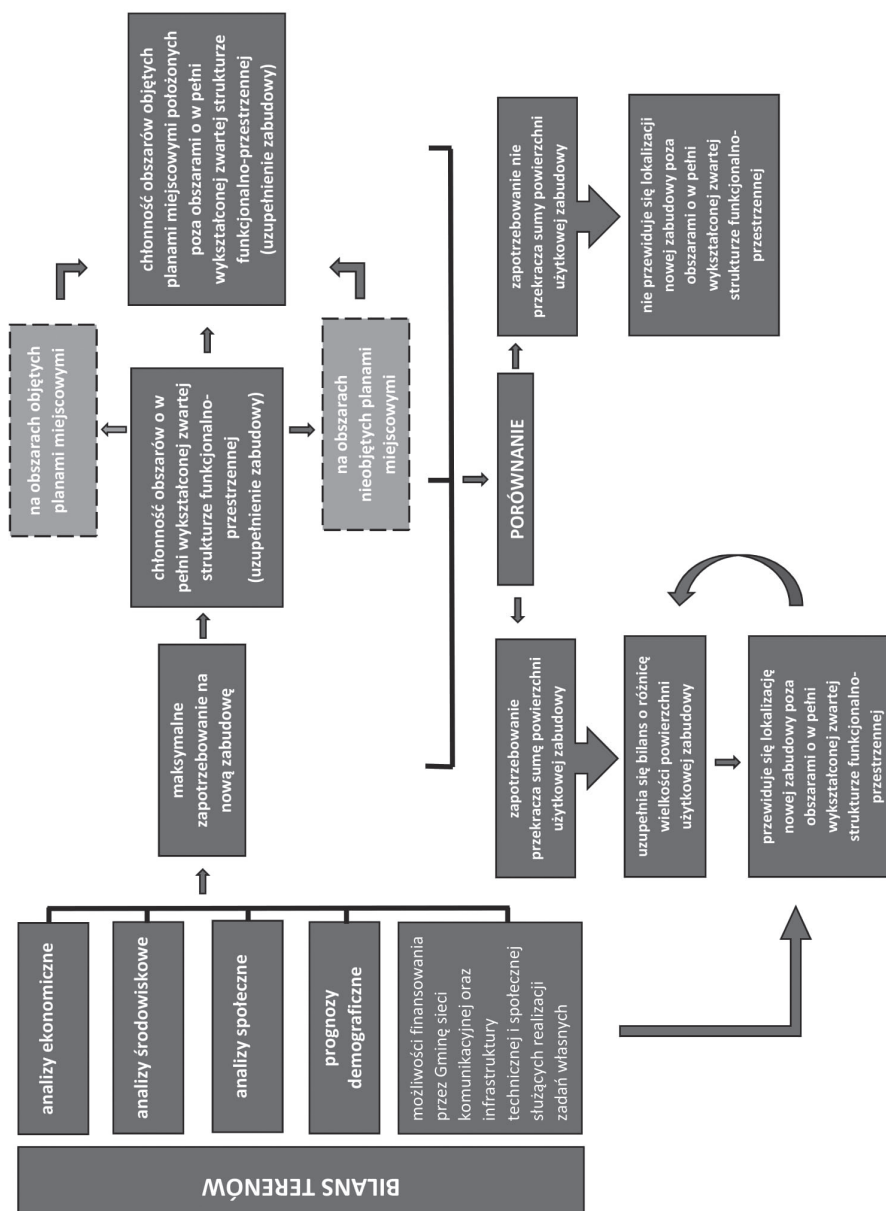
Ponadto do istniejącego przepisu zawartego w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącego, że w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, w ramach nowelizacji dodano w dalszej jego treści: „w szczególności: a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”. Sformułowanie „w szczególności” stanowi o dopełnieniu jedynie formy składowej wcześniejszej regulacji ukierunkowującej na zakres diagnozowanych uwarunkowań w ramach sporządzanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ponadto podobne regulacje zostały wprowadzone w art. 37o Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego.

Podsumowując, można stwierdzić, że analizy potrzeb i możliwości rozwoju gminy stanowią obligatoryjny zakres uwarunkowań branych pod uwagę przy sporządzaniu studiów od wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. od 2003 r. Pomimo tego, zgodnie z danymi za 2017 r., w studiach mamy ogromną nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę. Łącznie tereny pod zabudowę mieszkaniową (bez zabudowy zagrodowej), przewidziane w 1642 studiach gminnych, zajmowały 2 mln ha, z czego na zabudowę jednorodziną przypadło 1,9 mln ha. Gdyby przyjąć w tym ostatnim przypadku chłonność demograficzną na poziomie 40 osób/ha, daje to tereny pod osadnictwo dla 76 mln osób (Śleszyński 2018, 14).

Skala negatywnych skutków eksurbanizacji oraz nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę, jaką mamy obecnie, pozwalają na sformułowanie wniosku, że przeprowadzane analizy na wyrost określały potrzeby rozwojowe gmin, a brak ograniczeń perspektywy czasowej realizacji polityki przestrzennej pozwalał na bezkrytyczne potwierdzanie możliwości wdrożenia założeń studium. Dotychczasowy brak szczegółowych wymagań dla zakresu analiz stanowił o permissywnym podejściu organów nadzoru planistycznego do oceny perspektyw rozwoju gminy.

Źródła danych

Źródła danych do określenia potrzeb i możliwości rozwoju gminy należy rozpatrywać przez zakres koniecznych analiz, niezbędnych do sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nowe regulacje określają sekwencję czynności, które należy przeprowadzić, aby stwierdzić, czy gmina ma możliwość wyznaczenia



Ryc. 1. Schemat procesu bilansowania terenów

Źródło: opracowanie własne.

w studium nowych obszarów pod zabudowę w przypadku zidentyfikowania takiej potrzeby.

W pierwszej kolejności gmina formułuje, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę. Większość tych analiz z założenia opiera się na danych gminnych i stanowi o deklaratorywnym charakterze informacji. Jedynie prognozy demograficzne z uwagi na scentralizowanie źródła i powszechny dostęp do danych, stanowią o zewnętrznym ich charakterze.

Dane Głównego Urzędu Statystycznego są ważnym zasobem informacji o procesach zachodzących w gminie, co przekłada się na konieczność uwzględnienia ich w przeprowadzanych analizach. Ustawodawca nie wprowadził jednak obowiązku opierania się w tym zakresie wyłącznie na danych gromadzonych i udostępnianych przez GUS. Daje to możliwość określania wariantów rozwoju w oparciu o własne prognozy demograficzne, uwzględniające szczególne uwarunkowania na podstawie danych, które pozostają w dyspozycji gminy.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: „Bilans ma wskazywać na realne i rzeczywiste uwarunkowania i zapotrzebowanie gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz wskazywać na potencjalne przyszłe obciążenia finansowe gminy z tego tytułu. Dlatego przeprowadzenie przez Gminę własnych analiz z uwzględnieniem specyfiki obszaru pod względem prognoz rozwoju, przemysłu, usług, napływu pracowników i ich rodzin w związku z rozwojem dużych zakładów pracy, demograficzną tendencją wzrostową, istniejącej infrastruktury itp. oraz uzasadnienie przyjętych wskaźników i metod wyliczeń należy uznać za całkowicie prawidłowe”¹. Potwierdzeniem tego jest również cel, któremu służą przeprowadzane analizy. Wynikiem ma być zapotrzebowanie na nową zabudowę wyrażone w ilości jej powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy. Do określenia potrzeb należy dysponować danymi o aktualnych zasobach wyrażonych w tych samych jednostkach. Dane udostępniane przez GUS określające powierzchnię użytkową, odnoszą się jedynie do zasobów mieszkaniowych.

W Banku Danych Lokalnych nie ma tożsamyh informacji o pozostałych funkcjach zabudowy występujących na terenie gmin. Dane, które można pozyskać z tej bazy pozwalają jedynie na określenie tendencji rozwojowych w oparciu o analizę zmian w poszczególnych latach, np. powierzchni użytkowej nowych budynków niemieszkalnych, oddanych do użytku w danym roku. Determinuje to konieczność pozyskiwania informacji z innych źródeł, a tym samym opierania szacunków na źródłach innych niż GUS. „Analiza przytoczonych uregulowań prowadzi do wniosku, że dotyczą one kwestii *stricte* mieszczących się w ramach zadań własnych gminy. Gmina samodzielnie dokonuje wspomnianych analiz dla uzasadnienia powstania nowej zabudowy poza jednostkami

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r. IV SA/Po 890/16.

osadniczymi o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Dziedzina ta nie wymaga konsultacji, czy uzgodnień z innymi organami”.²

Powyższe prowadzi do wniosku, że ustawodawca określił niezbędny zakres analiz oraz tok postępowania, ale metodologia i źródła informacji należą wyłącznie do właściwości sporządzającego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej

Jedną z najistotniejszych czynności w całej sekwencji działań jest wyznaczenie obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Wyznaczenie granic zabudowy miasta może być kluczowym zadaniem, które nie tylko zatrzyma proces eksurbanizacji, ale także będzie stymulować przebudowę wewnętrzną miast i rewitalizację terenów zdegradowanych (Nowak 2015, 136, 139). W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określono kryteriów, jakie taki obszar ma spełniać. W tej sytuacji należy przyjąć, że metodologia, według której zostanie przeprowadzona delimitacja obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, również należy do wyłącznej właściwości sporządzającego i nie podlega konsultacjom czy uzgodnieniom z innymi organami.

W „Programie szkoleniowym dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego” (Matuszko et al. 2016) zawarto propozycję przyjęcia definicji pochodzącej z opracowania pt. „Metoda wyznaczania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin obszarów zabudowanych, obszarów rozwoju zabudowy i obszarów o ograniczonej zabudowie” (Matuszko, Zastawniak, Przybysz-Ławnicka 2015). Obszary zabudowane są to tereny „o skupionej zabudowie mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej, mające dostęp do dróg publicznych i wyposażone w niezbędną infrastrukturę komunikacyjną i techniczną (drogi, wodociąg, kanalizację) z terenami tej infrastruktury oraz z terenami infrastruktury społecznej i innych usług o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym oraz przestrzeniami publicznymi, a także z terenami o funkcji produkcyjnej, magazynowej i składowej – z zastrzeżeniem, że wszystkie te tereny są położone w obrębie (wewnątrz) takiego obszaru, bądź bezpośrednio sąsiadują z terenami zabudowanymi wchodzącymi w jego skład. W obrębie tych obszarów mogą występować obiekty i tereny objęte ochroną lub wskazane do ochrony jako cenne zasoby dziedzictwa kulturowego i historycznego, a także tereny zdegradowane wymagające przekształceń. Obszary te mogą obejmować niewielkie luki w zabudowie, jeśli mają dostęp do komunikacji i infrastruktury technicznej” (Matuszko et al. 2016, 245). Na podkreślenie zasługuje uwzględnienie w granicach tych obszarów luk w zabudowie, które położone są wewnątrz takiego

² *Ibidem.*

obszaru, a także możliwość włączenia terenów bezpośrednio sąsiadujących z terenami zabudowanymi. Dodatkowo gminom wiejskim zaleca się rozszerzenie tej definicji, ponieważ w znacznej ich części mamy do czynienia z występowaniem w ich obrębie dużych zgrupowań zabudowy nie wyposażonych bądź nie w pełni wyposażonych w infrastrukturę techniczną, zwłaszcza w kanalizację, a czasem również w wodociągi. Zgrupowania takie obejmują niejednokrotnie całe wsie (sołectwa). Nie powinno się ich pomijać w sporządzanym bilansie, są bowiem trwałymi elementami funkcjonalno-przestrzennej struktury gminy (Matuszko et al. 2016, 245).

Braki w infrastrukturze nie dotyczą tylko małych miast i wsi ale również dużych miast. Warszawa Wawer, Gdańsk Oliwa – to przykłady dzielnic, które borykają się z niedostatecznym wyposażeniem w sieć kanalizacyjną. Taka sytuacja nie powinna być więc podstawą do wykluczenia z obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a wyposażenie w media należy traktować jako przesłankę do uwzględnienia obszarów buforowych, położonych w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zabudowanych, zgodnie z zasadą uzupełniania zabudowy. Na podkreślenie zasługuje również to, że w art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przy bilansowaniu terenów ustawodawca wiąże pojęcie obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej z granicami jednostek osadniczych w rozumieniu art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. Zgodnie z przywołanym przepisem jednostka osadnicza to „wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi”. Analiza pozostałych pojęć zdefiniowanych w ww. ustawie pozwala stwierdzić, że jednostkami osadniczymi są: miasta, miejscowości, wsie, osady i kolonie. Jednak tylko w definicjach miasta i wsi zostało użyte sformułowanie „zwarta zabudowa”. Miasta są to jednostki osadnicze o przewadze zwartej zabudowy, a wsie o zwartej lub rozproszonej zabudowie. Tym samym można wyjść z założenia, że pozostałe jednostki osadnicze (osada, kolonia miasta i kolonia wsi) nie stanowią zwartej zabudowy. Ponadto ustawodawca w definicji jednostki osadniczej zawarł warunek zamieszkiwania jej przez ludzi, tj. w której stale przebywa lub jest zameldowana na pobyt stały co najmniej jedna osoba. Taki warunek nasuwa wiele wątpliwości przy analizie struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Przyjmując, że wieś lub miasto w całości w swoich granicach administracyjnych jest jednostką osadniczą, to delimitacja obszarów dotyczy wydzielenia trzech typów terenów: zwartej zabudowy, rozproszonej zabudowy i obiektów fizjograficznych wyłączonych spod zabudowy. Natomiast analizując obszary pod względem struktury funkcjonalno-przestrzennej wątpliwość pojawia się przy wyodrębnionych przestrzennie enklawach zabudowy innej niż mieszkaniowa, położonych poza zwartą strukturą miejscowości, które same w sobie tworzą obszar intensywnej zabudowy o monofunkcyjnym charakterze. Za przykład można podać tereny przemysłowe w Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej, które stanowią kilkudziesięciohektarowy niezamieszkały obszar, położony kilka kilometrów od zwartej zabudowy miasta. Czy wobec tak skonstruowanego art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ten rodzaj

zabudowy, przy takim położeniu, stanowi obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w ramach jednostki osadniczej?

Aktualne regulacje pozostawiają kwestię delimitacji obszarów jako otwartą. Niezrozumiałe jest pozostawienie tak istotnej czynności do pełnej dowolności sporządzającego studium, wobec dalszych szczegółowych regulacji określających tok postępowania oraz zakresu analiz i porównań ich wyników. Nie znajduje tutaj uzasadnienia brak lub ograniczone możliwości prawne określania zasad wyznaczania zwartej jednostki funkcjonalno-przestrzennej, ponieważ zbliżone regulacje mamy w obowiązującym systemie prawnym. W art. 4 pkt 29 i 30 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych zdefiniowano zwartą zabudowę oraz obszar zwartej zabudowy, w następujący sposób:

– zwarta zabudowa – to zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m;

– obszar zwartej zabudowy – to obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m.

Ma to zastosowanie przy wyznaczaniu obszaru gminy, dla którego obowiązuje zwolnienie z obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Ustawodawca wskazuje na dwa kluczowe parametry charakteryzujące według niego zwartą zabudowę, tj. liczbę istniejących zabudowań oraz ich wzajemną odległość. Instrument obwiedni umożliwi inwestowanie na gruntach klas I–III pod warunkiem, że stanowią one enklawę w terenie już istniejącej zabudowy danej jednostki osadniczej (Zdanowicz 2018, 60). Skoro w wyżej wymienionym postępowaniu tak precyzyjnie określono zasady delimitacji zwartej zabudowy, to zasadne byłoby tożsame zasady przełożyć na grunt planowania przestrzennego. Zminimalizowałyby to możliwość swobodnej interpretacji pojęcia „obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej” oraz zasięgu strefy buforowej stanowiącej bezpośrednie sąsiedztwo zabudowy.

W 2016 r. w ramach prac nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym (art. 42 projektu) podjęto próbę zdefiniowania obszarów zurbanizowanych oraz wyznaczenia limitu obszarów nowej zabudowy. Zgodnie z proponowanymi przepisami, obszary o skupionej zabudowie miały obejmować „tereny, na których występują zgrupowania budynków, z wyłączeniem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, o wysokim stopniu zagęszczenia, o ile powierzchnia terenów na których są usytuowane wraz z powierzchnią terenów obsługującej je sieci komunikacyjnej wynosi co najmniej 70% całkowitej powierzchni obszaru wyznaczonego przez obrys prowadzony w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnie położonych budynków lub granice zewnętrzne działek, na których budynki są położone, jeżeli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m” (interpunkcja jak w oryginale). Porównując z definicją obszaru zwartej zabudowy w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, można stwierdzić,

że zakładane były tożsame kryteria odległościowe, a innej ocenie poddano jedynie stopień wykorzystania obszaru, co zapewne miało wykluczyć obejmowanie znacznych obszarów wewnętrznych stanowiących luki w zabudowie. Bez odpowiedzi pozostaje pytanie, dlaczego tego typu regulacje nie zostały wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skoro podobne zasady wyznaczania zwartych obszarów zabudowy funkcjonują w ramach innych procedur formalno-prawnych. Pozostawienie dowolności w wyznaczeniu tych obszarów pozwala na manipulowanie bilansem terenów w przypadku niekorzystnych ich wyników przy zadeklarowanych potrzebach na nową zabudowę. Ponadto możliwość nadmiernego rozszerzania tych obszarów na tereny przyległe stanowi *de facto* o zawołanym procesie rozlewania się zabudowy bez wyznaczania „nowej zabudowy na obszarach poza w pełni wykształconą zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną”.

Szacowanie chłonności w bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę

Oszacowanie chłonności terenów położonych w gminie ma bezpośrednie przełożenie na możliwość wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę. W art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ramach sekwencji czynności dokonywanych przy bilansowaniu terenów określono dwa typy terenów, dla których przeprowadza się wyliczenia:

1) obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

2) obszary przeznaczone w planach miejscowych pod zabudowę (położone poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej), rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Na pierwszy rzut oka schemat wydaje się prosty. Jednak praktyka projektowa autora pozwala na stwierdzenie, że przepis ustawowy wprowadza obowiązek posługiwania się jednostkami miary, które nie są typowe dla dokumentów planistycznych szczebla gminnego. Poczynając od Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli oraz przepisów policyjno-budowlanych, aż do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., poprzedzającej aktualne regulacje, powierzchnia użytkowa nie była wskaźnikiem wymagany w dokumentach planistycznych. Dlatego proces komplikuje przejście z typowych, powierzchniowych wskaźników zagospodarowania terenu – powierzchni terenu, powierzchni działki budowlanej czy pochodnego wskaźnika intensywności zabudowy – na miarę przypisaną do powierzchni wewnętrznej budynku. Ze względu na konieczność przeprowadzenia transpozycji przynajmniej wskaźników powierzchniowych odnoszących się do zewnętrznej części budynku (powierzchnia zabudowy) na powierzchnię użytkową budynku, która może być realizowana na więcej niż jednej

kondygnacji, musimy przyjąć metodologię, która uwzględni trzeci wymiar przestrzeni, ale również pozwoli na powrót do wskaźników zagospodarowania terenu, którymi posługują się studia i plany miejscowe. Biorąc pod uwagę obligatoryjny zakres planu miejscowego, należy przyjąć, że zgodnie z § 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalenie wskaźników zagospodarowania terenu musi być spójne i dające się jednoznacznie przenieść do planu miejscowego. Samo pojęcie powierzchni użytkowej pojawia się w trzech aktach prawnych rangi ustawowej: w Ustawie z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych i Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz trzech normach: PN-70/B-02365 – Powierzchnia budynków. Podział, określenia i zasady obmiaru, PN-ISO 9836:1997 – Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych, PN-ISO 9836:2015-12 – Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych.

W piśmiennictwie ugruntował się pogląd, że żadna z wymienionych norm nie jest obecnie obowiązująca w zakresie pola powierzchni użytkowej, co oznacza, że mogą być one stosowane zamiennie na zasadzie dobrowolności (Zbroś 2016). Warto zwrócić uwagę na fakt, że w Rozporządzeniu z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu projektu budowlanego powołano się na zasady normy PN-ISO 9836:1997, ale sposób obliczania powierzchni w pomieszczeniach poddasza zawarty w § 11 ust. 2 pkt 2 jest różny od tego przedstawionego w normie. Nie mniej jednak, mogą być one stosowane wyłącznie w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych objętych pozwoleniem na budowę, wydanym na podstawie wniosku złożonego po wejściu w życie wskazanego aktu wykonawczego (Benduch, Butryn 2018, 230), a także nie stosuje się ich przy nadbudowie, rozbudowie i przebudowie, jeżeli zasady te nie były stosowane w budynkach oddanych do użytkowania przed wejściem w życie tych przepisów. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie odnosi się w żaden sposób do tej kwestii. Różnice w sposobie liczenia w powyższych normach powodują, że w wyniku pomiarów przeprowadzonych dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego uzyskano rozbieżność na poziomie od 2,7% (Benduch, Butryn 2018, 235) do 3,3% (Zbroś 2016).

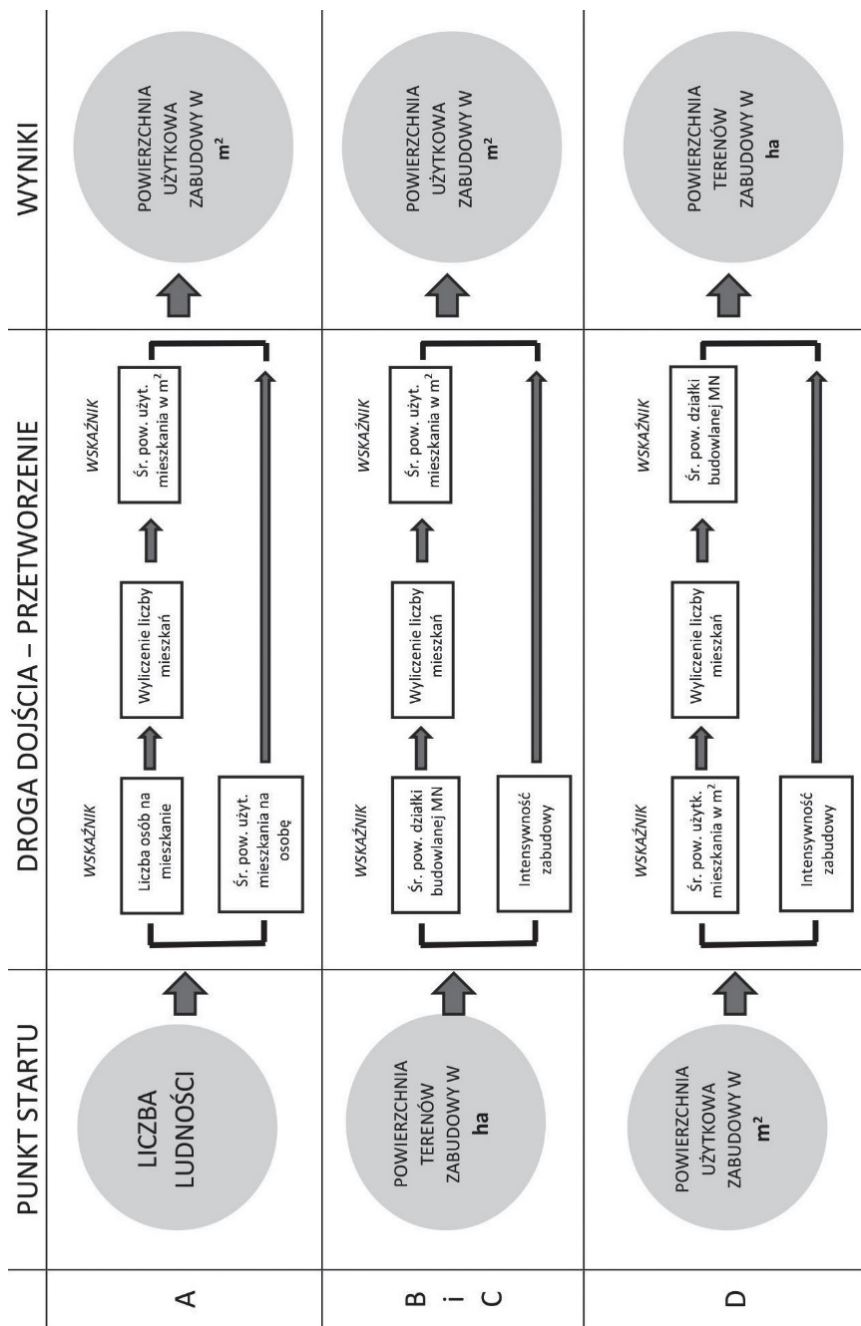
Analizując metodologie zawarte w wybranych opracowaniach, można stwierdzić, że posłużenie się przez ustawodawcę miarą powierzchni użytkowej jest przyczyną konieczności operowania współczynnikami lub algorytmami, które umożliwiają transpozycję danych z jednej strony – do określenia zapotrzebowania na nową zabudowę, a z drugiej strony do oszacowania chłonności terenów niezabudowanych, co pozwala na porównanie obliczeń na podstawie parametru powierzchni użytkowej. Poza tym rozbieżności w definiowaniu samego pojęcia powierzchni użytkowej dają margines błędny na poziomie kilku procent.

W „Programie szkoleniowym dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego” po analizie wielu opracowań stwierdzono, że trudności i problemy występowały na każdym etapie wykonywania omawianych opracowań. Żadne z nich nie mogło być w całości przedstawione jako wzór postępowania i naśladowania (Matuszko et al. 2016, 255). Na podstawie przeanalizowanych metod wypracowano propozycję sposobu przeprowadzenia obliczeń chłonności terenów. Na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej określono dwie metody w zależności od typu jednostki – gminy wiejskiej i gminy miejskiej. W gminach wiejskich zaproponowano przeliczenie powierzchni luk w zabudowie wyrażonej w hektarach i podzielenie jej przez średnią powierzchnię działki budowlanej, a następnie pomnożenie przez średnią powierzchnię mieszkania. Natomiast w miastach powierzchnię luk w zabudowie wyrażoną w hektarach mnoży się przez gęstość zaludnienia, co pozwala na obliczenie ilości osób, które mogą zamieszkać na danym terenie. Dopiero ta wartość, podzielona przez średnią liczbę osób przypadającą na jedno mieszkanie, oraz pomnożona przez średnią powierzchnię mieszkania, pozwala obliczyć chłonność wyrażoną w metrach kwadratowych powierzchni użytkowej. Chłonność terenów położonych poza zwartym obszarem, ale objętych planami miejscowymi, również została określona odmiennie dla gmin wiejskich i miast. Metody obliczeń są identyczne, jak dla obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Przedstawiony na rycinie 2 schemat postępowania nie uwzględnia i nie odnosi się do wskaźników zagospodarowania terenu określonych w obowiązujących planach miejscowych. Ponadto propozycja obliczenia chłonności luk w zabudowie na obszarach o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza nimi jest tożsama. Biorąc pod uwagę samą delimitację obszarów o innej strukturze przestrzennej, nasuwa się wniosek, że jest to zbytne uproszczenie, które nie uwzględnia stopnia intensywności wykorzystania terenu i dlatego wyniki chłonności mogą odbiegać od rzeczywistości w zależności od proporcji terenów położonych na obszarach o zwartej strukturze i poza nimi.

Określenie zapotrzebowania związanego z funkcjami innymi niż mieszkalne w powyższym opracowaniu oparto na założeniu, że stanowią one udział procentowy w całości terenów zainwestowanych zgodnie ze wskaźnikami zawartymi w opracowaniach studialnych i naukowych dla jednostek osadniczych. „Na podstawie analizy informacji zawartych w wyżej wymienionych opracowaniach, publikacjach oraz doświadczeń warsztatu urbanistycznego, można – bez obawy popełnienia znaczącego błędu – przyjmować do przeliczeń, że wielkość zapotrzebowania na tereny związane z funkcjami innymi niż mieszkaniowa, w stosunku do całkowitej powierzchni terenów zainwestowanych, zazwyczaj kształtuje się w granicach:

- 10–20% w przypadku gmin wiejskich,
- 20–40% w przypadku małych miast,
- 55–75% w przypadku miast średnich i dużych” (Matuszko et al. 2016, 255–256).



Ryc. 2. Wskaźniki stosowane w toku sporządzenia bilansów terenu

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Programu szkoleniowego dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego”, MIB 2016.

Opracowanie nie zawiera propozycji liczenia chłonności terenów dla innych funkcji niż mieszkaniowa. Stwierdzono również, że niezależnie jednak od prawidłowości wykonania tych prostych działań rachunkowych, nie możemy być całkowicie pewni, czy uzyskiwany wynik jest prawidłowy i czy potwierdzi się w przyszłości. Powodem tego jest prognostyczny charakter zarówno zdecydowanej większości wskaźników stosowanych do przeliczeń, jak i przewidywanej liczby ludności (Matuszko et al. 2016, 272).

Autor w swoich analizach potrzeb i możliwości rozwoju gmin wykonanych dla małych i średnich miast prezentuje nieco inne podejście do przedmiotowych zagadnień. Opracowania, na podstawie których zostały sformułowane wnioski, były wykonane w różnych województwach (lubelskim, mazowieckim) i dotyczyły gmin które odnotowują wzrost liczby mieszkańców (Kobyłka) lub borykają się ze zmniejszającą się liczbą mieszkańców (Krasnystaw, Biłgoraj). Ponadto analizowane miasta charakteryzuje różne pokrycie planami miejscowymi – od 14% (Krasnystaw) do 70% (Kobyłka) powierzchni gminy. Różna jest też rola i położenie miast na tle regionu. Biłgoraj i Krasnystaw są miastami powiatowymi, dodatkowo Krasnystaw położony jest blisko Lublina pełniąc go funkcję ośrodka regionalnego. Natomiast Kobyłka leży w aglomeracji warszawskiej i pozostaje pod silnym wpływem stolicy i procesów suburbanizacji. Studium przypadków uwzględniających różne uwarunkowania oraz stan gospodarki przestrzennej w gminach, pozwala autorowi na zweryfikowanie propozycji zawartych w przedstawionych materiałach szkoleniowych z problemami praktycznymi mającymi przełożenie na wyniki bilansów i ich wpływ na kształtowanie polityki przestrzennej badanych gmin. Głównym wnioskiem wynikającym z doświadczenia jest konieczność przeprowadzenia analizy funkcjonalno-przestrzennej oraz stopnia pokrycia planami miejscowymi gminy. Ocena powyższego stanowi podstawę do określenia metodologii postępowania, zwłaszcza w kontekście chłonności terenów objętych planami miejscowymi. Zaprezentowane metody należy traktować jako wytyczne i uproszczony schemat postępowania dla gmin, w których pokrycie planami jest niewielkie, a ich struktura funkcjonalno-przestrzenna jest dosyć równomierna. Ponadto jej zastosowanie jest uzasadnione w przypadkach ograniczonego dostępu do szczegółowego bilansu terenów z podziałem na funkcje i niewspółmiernego nakładu pracy ich implementacji do oczekiwanej precyzji wyników. W gminach o dużym pokryciu planami miejscowymi przyjmowanie metody wskaźnikowej, opartej jedynie na średniej powierzchni mieszkania, oraz udziału procentowego pozostałych funkcji w strukturze gminy, może przekładać się na wyniki niezgodne z aktami prawa miejscowego obowiązującymi na danym terenie.

Skoro w bilansie terenów uwzględnia się wszystkie tereny objęte planami miejscowymi niezależnie od ich położenia w zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej lub poza nią, to również chłonność tych terenów wraz z podziałem na funkcje powinna ściśle korelować z przeznaczeniem terenów oraz wskaźnikami zabudowy i zagospodarowania terenu. Powierzchnia luk w zabudowie powinna być konsekwentnie liczona zgodnie ze wskazanymi przeznaczeniami i parametrami określonymi w planach miejscowych. W małych i średnich miastach ma to szczególne znaczenie przy obliczaniu chłonności obszarów objętych planami miejscowymi, a położonymi poza

zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną. Dopiero szczegółowa analiza pozwala na uwzględnienie w bilansie terenów realizację obiektów usługowych i produkcyjnych na terenach niezabudowanych i tym samym ocenę możliwości wypełnienia zapotrzebowania na te funkcje w ramach posiadanych rezerw terenowych. Odrębną kwestią jest faktyczny stopień wykorzystania działek budowlanych w kontekście maksymalnych parametrów ustalonych w planie. Biorąc pod uwagę cel, jakiemu ma służyć analiza oraz brak przepisów precyzujących zasady liczenia, należy uznać za słuszne przyjęcie współczynników korygujących, które dla terenów częściowo zainwestowanych powinny uwzględniać kontekst otoczenia, a nie przyjmować bezkrytycznie wartości brzegowe ustalone w planie.

Najtrudniejsza do pogodzenia z wymogiem ustawowym jest ocena chłonności terenów przemysłowych w oparciu o powierzchnię użytkową zabudowy. Specyfika tego przeznaczenia polega na tym, że obiekty, które mogą być realizowane na tych terenach, w ogóle mogą nie być charakteryzowane przez ten parametr, lub terenochłonność inwestycji może być niewspółmierna do wymaganej powierzchni użytkowej. W Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie zostało określone jako tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Sugeruje to, że w ramach przewidywanej funkcji należy brać pod uwagę obiekty budowlane, które nie są budynkami i tym samym nie można określić dla nich powierzchni użytkowej. Same składy ujęte w tym przeznaczeniu nie stanowią zabudowy kubaturowej, a należy mieć na uwadze także inne obiekty i instalacje, takie jak: wiaty, silosy, węzły betoniar-skie, instalacje rafineryjne itp.

W bilansie terenów sporządzonym dla miasta Głogowa (Rodkiewicz 2016) wskaźnik, który pozwolił oszacować chłonność rezerw terenowych pod przemysł, składy i magazyny, oparto na analizie wielkości terenów aktualnie zagospodarowanych pod te funkcje. Stosunek powierzchni użytkowej istniejącej zabudowy do powierzchni zagospodarowanych terenów przemysłowych (powierzchnia użytkowa zabudowy/ha), stanowił podstawę do oszacowania chłonności rezerw terenowych i w efekcie, zapotrzebowania na przedmiotową funkcję wyrażoną w powierzchni użytkowej. Przedstawioną metodę można uznać za uniwersalną, ponieważ uwzględnia miejscową specyfikę funkcji przemysłowej, która została skorelowana z zapotrzebowaniem rozumianym jako kontynuacja aktualnie występujących form zagospodarowania terenu. Jednak dysfunkcyjność całego założenia polega na ograniczeniu rozwoju funkcji przemysłowej do jednego wariantu opartego na kontynuacji funkcji i tym samym technologiach występujących na badanym terenie. Jednak brak odniesienia do zmian technologicznych, w szczególności do ograniczania terenochłonności określonych gałęzi przemysłu w perspektywie trzydziestoletniej może wiązać się z przeszacowaniem potrzeb, a tym samym nadpodażą terenów wskazanych w studium.

W podsumowaniu warto przypomnieć, że w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego z 20 września 2017 r. (art. 7 pkt 5 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uprosz-

zeniem procesu inwestycyjno-budowlanego z 20 września 2017 r.) zapotrzebowanie na zabudowę, chłonność terenów oraz lokalizację nowej zabudowy, analizowano i szacowano wyłącznie dla zabudowy mieszkaniowej w podziale na zabudowę wielorodzinną, jednorodziną oraz zagrodową. Ponadto tak jak w projekcie ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany określono kryteria wyznaczania obszarów zurbanizowanych tworzących zwarty układ przestrzenny, a nawet zasady sporządzania bilansu. Podstawą sporządzenia bilansu miała być średnia powierzchnia całkowita budynku na mieszkańca w podziale na wyżej wymienione funkcje. Zamiar ograniczenia analiz wyłącznie do funkcji mieszkaniowej w kontekście procesów suburbanizacji, wydaje się słuszny. Trudności z bilansowaniem funkcji terenów innych niż mieszkaniowe, wynikające z braku odpowiednich danych oraz stosowaniem jednostki miary nieadekwatnej do ich charakterystyki, również przemawia za wycofaniem się z obecnych regulacji. Zwłaszcza że funkcja usługowa i przede wszystkim przemysłowa, w niewielkim stopniu stanowią o procesach eksurbanizacji. Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że część miast boryka się z innym problem – kurczeniem się. Obecne regulacje prawne w tym zakresie opierają się na założeniu permanentnego rozwoju. Jedynie zwiększające się potrzeby pozwalają na planowanie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin nowych obszarów inwestycyjnych. W obowiązującym systemie planowania przestrzennego miasta kurczące się poza działaniami rewitalizacyjnymi zostały pozbawione narzędzi do wyrwania się z „błędnego koła” i powrotu na ścieżkę wzrostu. Teoretycznie może zaistnieć sytuacja, że pod wpływem nowego pozytywnego impulsu zmieni się jego kierunek (Strykiewicz 2014, 35). Jednak wobec ustawowych możliwości realizacji potrzeb gminy takim impulsem nie będą nowe tereny inwestycyjne poza obszarami o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Ocena efektywności analiz w ujęciu praktycznym

Efektywność wprowadzonych regulacji prawnych została poddana ocenie na dwóch płaszczyznach: implementacji zakresu analiz i sposobu bilansowania terenów w kontekście roli studium w systemie planowania przestrzennego oraz skuteczności działań wobec dywergencji narzędzi planistycznych.

Zgodnie z Analizą stanu uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku jeszcze dziewięć gmin w Polsce nie posiada uchwalonego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Od wejścia w życie ustawy o rewitalizacji zmianę studium uchwaliło tylko 187 gmin, co stanowi około 7% wszystkich gmin. Natomiast 66% gmin (według stanu na 2017 r.) nie proceduje jego zmiany. Ponadto stwierdzono wyhamowanie wyraźnej zwyczajki aktualizacji dokumentów, zaobserwowanej w latach 2014–2016. Dane wskazują na marginalizowanie roli studium w kształtowaniu polityki przestrzennej gmin, a wprowadzone regulacje na pogłębianie tego stanu. Tendencja ta wynika być może z oczekiwania na wypracowanie dobrych praktyk w zakresie metod bilansowania terenów. Pozostaje jednak obawa, że z uwagi na zbyt restrykcyjny charakter wyników analiz, w połączeniu z brakiem regulacji pozwalających

na wycofanie się z błędnych decyzji planistycznych w sposób minimalizujący koszty ekonomiczne i społeczne, wprowadzone przepisy zniechęcają gminy do zmian studiów.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje możliwości kompensacji terenów przy zmianie przeznaczenia w studium, zwłaszcza objętych planami miejscowymi a dotychczas niezagospodarowanych. W bilansie terenów automatycznie wliczane są one do terenów realizacji potrzeb gminy. Przy nadpodaży terenów budowlanych gminom pozostawia się niewygodny wybór pomiędzy pozostawieniem studium w dotychczasowym zakresie i nie podejmowaniem jego zmiany, a zmianą dokumentu z konsekwencjami rezygnacji z terenów dotychczas przewidzianych pod rozwój zabudowy, ale nie objętych planami miejscowymi.

Kolejnym negatywnym sygnałem wprowadzonych zmian w przepisach jest to, że objęcie planami miejscowymi wszystkich obszarów przewidzianych pod zabudowę spowoduje ich samoczynne zaliczenie do stanu faktycznego uwzględnianego przy obliczaniu chłonności terenów, bez względu na ich położenie poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Rozwiązania systemowe oparte są na bezterminowym utrzymywaniu w planach miejscowych terenów przeznaczonych pod zabudowę, przy wynikających z tego zobowiązaniach ze strony gminy. W ramach zadań własnych, spoczywa na nich obowiązek realizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, bez żadnych perspektyw czasowych na oczekiwany rezultat zagospodarowania terenu przez ich właścicieli. Zarazem przy niekorzystnym bilansie terenów, wycofywanie się z decyzji planistycznych przyjętych w planach miejscowych, bez możliwości wskazania terenów zamiennych w ramach aktualizacji polityki przestrzennej, stawia gminy w sytuacji nad wyraz niekorzystnej. Racjonalizacja gospodarki przestrzennej często obarczona jest liczeniem się z odszkodowaniami za tereny przeznaczone pod zabudowę, ale na ten cel niewykorzystane.

Idea i cel przeprowadzania analiz możliwości i potrzeb rozwoju gminy jest nad wyraz słuszna, natomiast brak obowiązku aktualizacji studium powoduje, że dochodzenie do celu, jakim jest dążenie do miasta zwartego lub przynajmniej zahamowanie procesu rozpraszania się zabudowy, staje się iluzoryczne. Dołożenie do tego braku kryteriów wyznaczania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz opieranie wyliczeń na miarach niestosowanych w planowaniu przestrzennym, powoduje, że wyniki analiz są nieporównywalne, co utrudnia ocenę skuteczności działań oraz prawidłowości samych bilansów terenów.

Skuteczność wprowadzonych regulacji prawnych należy poddać ocenie również w kontekście pozostałych instrumentów kształtowania zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju analizy potrzeb i możliwości rozwoju gminy stanowią mechanizm przeciwdziałania rozpraszaniu się zabudowy oraz wpisują się w założenia Krajowej Polityki Miejskiej dążenia do miasta zwartego, jednak przyjęcie ustawy o rewitalizacji i kolejne zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozostawiają w niezmienionych relacjach, w stosunku do studium, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ten instrument kształtowania przestrzeni nadal pozostaje niezależny od studium,

a tym samym od wyników wyżej wymienionych analiz. Biorąc pod uwagę obowiązek określenia w studium obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, skorelowanie go z nieruchomościami objętymi decyzjami o warunkach zabudowy w wielu gminach pogłębia rozdzźwięk między polityką przestrzenną a stanem formalno-prawnym nieruchomości.

Możliwość realizacji niezgodnych ze studium dużych inwestycji mieszkaniowych na podstawie warunków zabudowy oraz inwestycji komunikacyjnych w oparciu o procedury zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach...), stwarza wyraźną ścieżkę postępowania alternatywnego, oderwanego od założeń przyświecających regulacjom wprowadzonym ustawą o rewitalizacji. Ponadto brak możliwości uwzględnienia w bilansach decyzji o warunkach zabudowy wydanych poza obszarami zwartej zabudowy (adekwatnie do obszarów objętych planami miejscowymi), powoduje, że te tereny nie mogą zostać uwzględnione w studium jako przeznaczone pod zabudowę. W konsekwencji, na etapie sporządzenia planów miejscowych, prowadzi to do rozszczeń z tytułu niemożności korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Nie tylko w obrębie samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dochodzi do dywergencji systemowej realizacji celów Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Zgodnie z Ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu...) zabudowę mieszkaniową można realizować niezależnie od istnienia lub ustaleń planu miejscowego, a z warunku niesprzeczności ze studium zostały wyłączone tereny wykorzystywane w przeszłości jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne oraz usług pocztowych. Odrębną ustawą przyjęto kolejny instrument kształtowania przestrzeni, który może wprowadzać dysonans między wynikami analizy a realizacją polityki przestrzennej gminy. Ustawodawca jednoznacznie dopuszcza sprzeczność między studium i realizacją inwestycji mieszkaniowych na terenach kolejowych, produkcyjnych itd., a jednocześnie w art. 7 ust. 4 określa obowiązek brania pod uwagę przez rady gminy, przy podejmowaniu uchwał o ustaleniu lokalizacji, stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikających ze studium. Dyskusyjna pozostaje również możliwość uwzględnienia w bilansie obszarów niezrealizowanych inwestycji mieszkaniowych a objętych uchwałami o ustaleniu lokalizacji, o których mowa w ustawie Lex deweloper. Tak jak decyzje o warunkach zabudowy, nie zostały one wymienione przy szacowaniu chłonności.

Podsumowanie

Zmiany wprowadzone ustawą o rewitalizacji należy ocenić pozytywnie, ale jedynie pod kątem celu, jakim jest przeciwdziałanie rozpraszaniu się zabudowy, a któremu mają służyć analizy potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Metodologia i zakres merytoryczny działań wymaga doprecyzowania tak, aby wyniki analiz, a zwłaszcza kryteria wyzna-

czania obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej były spójne dla wszystkich gmin. Problematyczny jest wybór jednostki miary przy określaniu potrzeb gminy, która nie ma bezpośredniego przełożenia na powierzchnię obszarów ani na wskaźniki zagospodarowania terenu stosowane w planach miejscowych. Skuteczność wprowadzonych regulacji jest uzależniona przede wszystkim od ograniczenia możliwości realizacji inwestycji niezgodnych z wynikami analiz. Biorąc pod uwagę, że wyznaczanie obszarów nowej zabudowy jest reglamentowane, jej lokalizacja powinna być domeną planów miejscowych w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wszystkie instrumenty kształtowania przestrzeni stanowiące odstępstwo od tej reguły, należy terytorialnie ograniczyć do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, co wpisuje się w zasadę wypełniania luk w zabudowie, na terenach do tego przygotowanych.

Bibliografia

- Benduch, Piotr i Krzysztof Butryn. 2018. Prawne i normatywne zasady obmiaru powierzchni użytkowej budynków i ich części. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, I/1/2018.
- Gzell, Sławomir. 2010. Reurbanizacja: Uwarunkowania = Reurbanization: Preconditions. *Urbanistyka. Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe*.
- Kowalewski, Adam T. 2005. Rozwój zrównoważony w procesach urbanizacji. *Nauka*, 1.
- Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*. 2014. Red. Tadeusz Strykiewicz. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Matuszko, Antoni, Barbara Zastawniak i Małgorzata Przybysz-Ławnicka. 2015. *Metoda wyznaczania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin obszarów zabudowanych, obszarów rozwoju zabudowy i obszarów o ograniczonej zabudowie*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast (opracowanie niepublikowane, na zamówienie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju).
- Matuszko, Antoni et al. 2016. *Program szkoleniowy dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Skrypt. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.
- Nowak, Paweł. 2015. Eksurbanizacja współczesnych miast. *Studia Miejskie* 20, 133–140.
- Obwieszczenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 13 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Dz.U. z 2018 r., poz. 1935.
- Projekt z dnia 30 września 2016 r. ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany.
- Rodkiewicz, Tomasz. 2016. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę dla miasta Głogowa wraz z analizami opracowany na potrzeby „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa”*, Wrocław-Głogów: APU Tomasz Rodkiewicz.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dz.U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233.
- Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli. Dz.U. z 1928 r., Nr 23, poz. 202.
- Sylwestrzak, Justyna. 2009. Miasto przyszłości miastem zwartym. *Kwartalnik Kultura Miasta* 1(4), 6–13.
- Śleszyński, Przemysław i in. 2018. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*. Warszawa: PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego.

- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. M. P. z 2012 r., poz. 252.
- Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej. M. P. z 2015 r., poz. 1235.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn. Dz.U. z 2018 r., poz. 644, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Dz.U. z 2018 r., poz. 1445, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dz.U. z 2018 r., poz. 1234, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Dz.U. z 2003 r., Nr 89, poz. 721, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. Dz.U. z 2003 r., Nr 166, poz. 1612, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Dz.U. z 2018 r., poz. 1496.
- Zbroś, Damian. 2016. Zasady obliczania powierzchni użytkowej budynków według obecnie obowiązujących norm polskich, *Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych*, 3, 19–22.
- Zdanowicz, Agnieszka. 2018. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III na cele nierolnicze w kontekście stosowania tzw. obwiedni. *Człowiek i Środowisko*, 40(2), 49–63.

Dagmara KOCIUBA*

ZMIANY GRANIC ADMINISTRACYJNYCH MIAST W POLSCE – EFEKTY PRZESTRZENNE I SPOŁECZNO-EKONOMICZNE

CHANGES IN THE ADMINISTRATIVE BOUNDARIES OF CITIES IN POLAND – SPATIAL AND SOCIO-ECONOMIC EFFECTS

DOI: 10.25167/sm.1253

ABSTRAKT: W latach 2009–2018 wydano 183 decyzji dotyczących zmian granic jednostek samorządu terytorialnego (JST), które objęły łącznie 1340 km² powierzchni Polski. W ich wyniku gminy lub ich części zmieniły swój status administracyjny i przynależność terytorialną. Proces ten wiązał się także z wieloma reperkusjami natury społecznej i gospodarczej. Artykuł ma na celu ukazanie procesu zmian granic administracyjnych JST oraz jego skutków na przykładzie wybranych miast poziomu regionalnego. W pierwszej części pracy przedstawiono wymogi formalne, prawne i proceduralne zmian granic. W drugiej przeanalizowano zmiany granic JST w latach 2010–2019. W trzeciej części omówiono genezę oraz skutki przestrzenne i społeczno-ekonomiczne zmian granic na przykładzie miast prowadzących odmienne strategie ekspansji terytorialnej. Do szczegółowych analiz wybrano Rzeszów, Opole oraz Zieloną Górę. Na koniec przedstawiono rekomendacje dotyczące zmiany granic w kontekście minimalizacji negatywnych skutków tego procesu.

SŁOWA KLUCZOWE: zmiany granic administracyjnych, procedura zmian granic administracyjnych, skutki zmian granic miast, Rzeszów, Opole, Zielona Góra, Polska

ABSTRACT: In the years 2009–2018, 183 decisions were issued concerning changes in the boundaries of local government units (LGUs), which covered a total of 1340 km² of the area of Poland. As a result, communes or their parts changed their administrative status and territorial affiliation. This process was also associated with many social and economic repercussions. The aim of the paper is to present the process of changes in the administrative boundaries in LGUs and its effects, using the example of selected cities of the regional level. The first part of the paper presents the formal, legal and procedural requirements of the boundary changes. The second part analyses the changes of LGUs boundaries in the years 2010–2019. In the third part, the genesis and spatial and socio-economic effects of changing boundaries were discussed, exemplified by cities with different territorial expansion strategies. Rzeszów, Opole and Zielona Góra were selected for detailed analyses. Finally, recommendations concerning changes in boundaries in the context of minimizing the negative effects of this process were formulated.

KEY WORDS: administrative boundary changes, administrative boundary change procedure, effects of administrative boundary changes, Rzeszów, Opole, Zielona Góra, Poland

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Przestrzennej, Al. Kraśnicka 2CD, 20-718 Lublin, e-mail: dagmara.kociuba@umcs.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9217-323X>.

Wprowadzenie

Zmiana granic jednostek administracyjnych to proces złożony i rozciągnięty w czasie. Niesie za sobą konieczność dostosowania się do wymogów prawa i przestrzegania ustawowych procedur. Jej namacalnym efektem jest zmiana przynależności i statusu administracyjnego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) lub jej części, ale proces ten wiąże się również z wieloma reperkusjami natury społecznej i gospodarczej.

Złożoność problematyki sprawia, że zmiany granic można rozpatrywać w różnych kontekstach. Z jednej strony można je traktować jako remedium na różnego rodzaju ograniczenia uniemożliwiające rozwój społeczny, gospodarczy i przestrzenny jednostek osadniczych, które określa się mianem progów (Malisz i Żurkowski 1971; Regulski 1982) lub barier rozwojowych (Maik, Parysek i Wojtasiewicz 1978; Parysek 1997; Gilowska 1998; Sekuła 2005). W tym kontekście zmianę granic administracyjnych JST utożsamia się z powiększeniem powierzchni danego miasta (rzadziej gminy wiejskiej) w celu pozyskania nowych terenów inwestycyjnych, których brak wskazuje się jako najważniejszą barierę przestrzenną ograniczającą rozwój jednostki (Rajchel 2018a). Proces ten niesie też za sobą zmiany w strukturze społecznej i może pomóc w kształtowaniu prawidłowej struktury demograficznej miasta (Rajchel 2018b). Istotnym jest również fakt, że pokonując jedną z zaistniałych barier, powoduje się powstawanie kolejnych (dotyczących m.in. wyposażenia przyłączonych terenów w infrastrukturę techniczną i społeczną czy doprowadzenia linii komunikacji miejskiej), których przewyższenie wymaga czasu oraz poniesienia przez miasto znaczących nakładów finansowych (Rajchel 2018a).

Zmiany granic JST wskazywane są również jako działanie mające zapobiegać rozlewaniu się miast (*urban sprawl*), a tym samym przewyższeniu problemów związanych np. z jego zarządzaniem, kształtowaniem właściwej polityki ekologicznej i transportowej, a także planowaniem przestrzennym. W tym aspekcie podkreśla się wagę prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej, która będzie z jednej strony wskazywać parametry graniczne, zabezpieczające przestrzeń przed postępującym rozwojem niekontrolowanych linearnych form rozbudowy. Z drugiej zaś zwraca się uwagę na to, aby nie popaść w pułapkę prowadzenia polityki przestrzennej reagującej tylko na doraźne potrzeby inwestorów, co może skutkować zbyt dużą terenochłonnością, energochłonnością oraz wzrostem kosztów społecznych i infrastrukturalnych, ale też niewłaściwym gospodarowaniem zasobami środowiska (Bazan-Krzywoszańska, Mrówczyńska i Skiba 2015).

Poza tym należy wziąć pod uwagę kilka kolejnych kwestii. Zmiany granic JST: 1) wymagają spełnienia określonych uwarunkowań formalno-prawnych; 2) powodują zmianę statusu administracyjnego jednostki; 3) wywołują różnorakie konsekwencje w sferze przestrzennej i społeczno-gospodarczej; 4) warunkowane są różnymi motywami władz JST, z czym ściśle wiąże się kwestia nastrojów społecznych i nastawienia mieszkańców do zmian. Powyższe zagadnienia są słabo rozpoznane w literaturze.

Dlatego celem artykułu jest ukazanie procesu zmian granic administracyjnych oraz jego skutków na przykładzie wybranych miast poziomu regionalnego. Badania

prowadzono w trzech wymiarach: 1) teoretycznym – przedstawiając uwarunkowania formalno-prawne i proceduralne procesu zmian granic; 2) poznawczym – poddając analizie zmiany granic JST w Polsce w latach 2010–2019; 3) aplikacyjnym – prezentując genezę, przebieg procesu zmian granic oraz jego skutki w sferze przestrzennej, społecznej i ekonomicznej na przykładzie miast prowadzących odmienne strategie ekspansji terytorialnej, tj. Rzeszowa, Opola i Zielonej Góry. Bazując na rozpoznanych studiach przypadku, wypracowano rekomendacje dotyczące minimalizacji negatywnych skutków procesu zmian granic.

Realizacja celu wiązała się z analizą różnorodnych materiałów źródłowych. Były to przede wszystkim rozporządzenia Rady Ministrów (dalej: RM) w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania statusu miasta oraz zmian siedzib władz gminy z lat 2009–2018, zapisy uchwał rad gmin związane z procedurą zmian granic oraz towarzysząca im dokumentacja, w tym ekspertyzy, opinie, dokumenty strategiczno-planistyczne. Ponadto korzystano z artykułów prasowych oraz stron internetowych miast i gmin.

Uwarunkowania formalno-prawne zmiany granic JST

Do dokonywania zmian w podziale terytorialnym zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95 ze zm.) upoważniona jest RM. W drodze rozporządzenia może ona m.in. tworzyć, łączyć, dzielić i znosić gminy, ustalać ich granice i nadawać status miasta.

Przy wydawaniu decyzji RM powinna uwzględnić dwie zasadnicze przesłanki. Po pierwsze, zapewnienie maksymalnej jednorodności, spójności terytorialnej, wynikającej z analizy układu osadniczego i przestrzennego w kontekście więzi społecznych, gospodarczych oraz kulturowych. Po drugie, gmina w nowych granicach powinna być zdolna do wykonywania zadań publicznych. O zmianie granic decyduje: odpowiedni zasób infrastruktury społecznej i technicznej, układ urbanistyczny oraz charakter zabudowy.

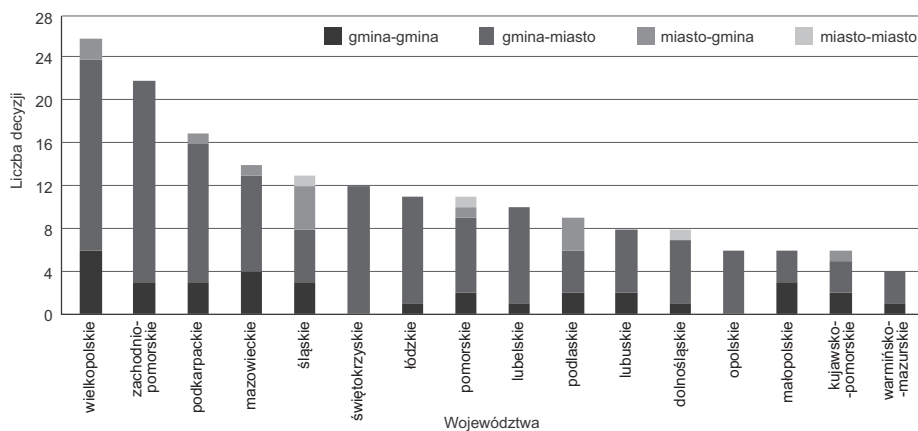
Zmiana granic administracyjnych JST najczęściej odbywa się na wniosek rady gminy. Procedura rozpoczyna się od podjęcia przez radę uchwały dotyczącej woli poszerzenia miasta i konsultacji z mieszkańcami. Następnie przeprowadzane są konsultacje. Potem rada gminy w terminie do 31 marca każdego roku za pośrednictwem wojewody, którego zadaniem jest rozpatrzenie wniosku i zaopiniowanie, przekazuje wniosek wraz z uzasadnieniem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA). W przypadku opinii negatywnej wniosek jest odrzucany. Rada Ministrów wydaje stosowne rozporządzenie do 31 lipca każdego roku, natomiast zmiany wchodzą w życie od 1 stycznia roku następnego.

Zmiany granic JST w latach 2010–2019

W latach 2009–2018 wydano łącznie 183 decyzji o zmianie granic JST. Zmiany te zachodziły w czterech wariantach: gmina–gmina, gmina–miasto, miasto–gmina oraz

miasto–miasto¹ i dotyczyły terenów całych gmin lub ich części w postaci sołectw, części sołectw bądź wybranych działek ewidencyjnych. Niektóre ze zmian granic wiązały się ze zmianą statusu administracyjnego jednostki lub, w niektórych przypadkach, również zmianą przynależności terenu objętego decyzją do innego powiatu lub województwa.

Dokonane w latach 2010–2019 zmiany terytorialne dotyczyły głównie włączenia terenu gminy (lub jej części) do miasta (137 decyzji, z tego 47 dotyczyło nadania statusu miasta) oraz włączenia terenu gminy (lub jej części) do sąsiadującej z nią innej gminy (33). Najmniej zmian zaszło w obrębie granic administracyjnych miast (3). Najwięcej decyzji wydano dla województwa wielkopolskiego (26) i zachodniopomorskiego (22). W województwach tych co roku dochodzi do zmian granic JST. Najwięcej decyzji w wariantach gmina-gmina wydano dla woj. wielkopolskiego, gmina-miasto – woj. zachodniopomorskiego, zaś miasto-gmina dla województw podlaskiego i śląskiego (rycina 1).



Ryc. 1. Liczba decyzji wydanych w latach 2009–2018 w podziale na województwa i status administracyjny JST objętych zmianą

Źródło: opracowanie własne.

Zmiany granic JST w latach 2010–2019 objęły 1340 km². Przeważały zmiany w wariantach gmina–miasto (900 km²) i gmina–gmina (340 km²). Największe powierzchnie zmiany zaszły w województwach podkarpackim (280 km²) lubuskim (236 km²) oraz zachodniopomorskim (230 km²).

Studium przypadków

Rzeszów

Na początku XXI w. Rzeszów był najmniejszym i najgęściej zaludnionym miastem wojewódzkim w Polsce, w którym brakowało terenów pod nowe inwestycje. Aby prze-

¹ Przez „gminę” rozumie się gminę wiejską, zaś gmina miejska określana jest jako „miasto”.

zwyciężyć tę barierę rozwojową władze podjęły decyzję o powiększeniu granic administracyjnych miasta. Przez pierwsze lata trwały negocjacje i rozmowy z mieszkańcami sąsiadujących z Rzeszowem sołectw i gmin. W 2005 r. władze Rzeszowa złożyły pierwszy wniosek o rozszerzenie granic miasta i od tego czasu składają je corocznie wykazując przy tym ogromną konsekwencję. Przykładem może być przyłączenie w 2019 r. sołectwa Matysówka – po 14 latach od złożenia pierwszego wniosku.

Rezultatem włączenia sąsiednich terenów w latach 2005–2019 jest wzrost powierzchni miasta o 72,88 km² (z 53,7 do 126,6 km²) i liczby ludności o 35 tys. (ze 159 do 194 tys.). Nowo przyłączone tereny zyskują status osiedli. Władze miasta prowadzą tam zakrojone na szeroką skalę inwestycje (rycina 2).



Ryc. 2. Zmiany terytorialne Rzeszowa w latach 2006–2019 oraz koszty inwestycji na nowych osiedlach

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/rozszerzenie-granic-miasta/> (dostęp: 20.05.2019).

W zakresie infrastruktury społecznej miasto inwestuje przede wszystkim w oświatę (poprzez budowę, rozbudowę lub modernizację szkół i przedszkoli, rycina 3), sport (budowa i remonty boisk sportowych i stadionów) i kulturę (budowa lub modernizacja domów kultury). Kolejną kategorię stanowią inwestycje w infrastrukturę gospodarczą, przede wszystkim wodno-kanalizacyjne i drogowe. Towarzyszą im inwestycje w dziedzinie transportu publicznego², dzięki którym nowe osiedla zyskały lepsze połączenie

² W 2017 r. zakończyła się realizacja programu transportowego wartego ponad 415 mln zł, w ramach którego zakupiono 130 autobusów (z tego 10 elektrycznych), wyremontowano drogi i skrzyżowania oraz wprowadzono inteligentny system sterowania ruchem drogowym.



Ryc. 3. Kompleks oświatowy przy ul. Bł. Karoliny na osiedlu Przybyszówka (koszt 50 mln zł)

Źródło: <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/rozszerzenie-granic-miasta/jak-zmienialy-sie-przylaczone-tereny> (dostęp: 5.05.2019).

z miastem. Łącznie na nowo przyłączonych terenach zainwestowano prawie 2 mld złotych (tyle, ile wynosiła kwota alokacji dla całego województwa podkarpackiego w ramach ZPORR 2004–2006)³. Najwięcej inwestycji poczyniono na osiedlu Załęże, gdzie przeznaczono je m.in. na modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków, budowę łączników do autostrady A4 i mostu im. Tadeusza Mazowieckiego (rycina 4) oraz osiedlu Zwięczyca, m.in. na rozbudowę i modernizację Zakładu Uzdatniania Wody (rycina 5) i budowę łącznika do drogi krajowej S19)⁴.



Ryc. 4. Most im. T. Mazowieckiego łączący ul. Załęską z Lubelską na osiedlu Załęże (koszt 178 mln zł)

Źródło: jak w ryc. 3.

³ Fundusze unijne dla województwa podkarpackiego w latach 2007–2015, MRR, <https://docplayer.pl/13315880-Fundusze-unijne-dla-województwa-podkarpackiego-w-latach-2007-2015.html> (dostęp: 11.05.2019).

⁴ <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/rozszerzenie-granic-miasta/miliony-na-inwestycje-w-przylaczonych-solectwach1> (dostęp: 10.05.2019).



Ryc. 5. Zakład Uzdatniania Wody na osiedlu Zwiężczyca (rozbudowa i modernizacja 167,5 mln zł)

Źródło: jak w ryc. 3.

Miasto stara się rozpropagować te inwestycje wśród mieszkańców. Na stronie internetowej Rzeszowa istnieje zakładka w całości poświęcona rozszerzeniu granic miasta⁵, w której znajdziemy wszystkie, aktualizowane na bieżąco, informacje dotyczące zmian w zagospodarowaniu nowych terenów.

Mieszkańcy są przychylnie nastawieni do zmian. Odzwierciedlają to wyniki badań sondażowych prowadzonych w kwietniu 2017 r. na próbie losowej 595 dorosłych mieszkańców osiedli: Biała, Budziwój, Miłocin, Przybyszówka, Słocina, Załęże i Zwiężczyca, które wskazują, że 90% respondentów jest zadowolona z włączenia ich sołectw do Rzeszowa, a 93% ankietowanych pozytywnie ocenia zmiany na ich osiedlach, przy czym w obu przypadkach najbardziej przychylna zmianom była młodzież w wieku do 24 roku życia (100%) (Jedynak et al. 2017).

Władze miasta nie zaprzestają prób inkorporacji kolejnych terenów. W grudniu 2018 r. przyjęto kolejną uchwałę o rozszerzeniu granic miasta o następne osiem sołectw, m.in. Malawę z gminy Krasne (próby trwają od 2010 r., mieszkańcy w konsultacjach opowiadają się za przyłączeniem do Rzeszowa, nie zgadza się rada gminy)⁶ oraz Jasionkę z gminy Trzebownisko, na której terenie zlokalizowany jest Międzynarodowy Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka.

Opole

Prace nad poszerzeniem granic administracyjnych Opola o tereny sołectw z gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa rozpoczęto w 2015 r.,

⁵ <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/rozszerzenie-granic-miasta/jak-zmieniały-sie-przyłączone-tereny> (dostęp: 10.05.2019).

⁶ <https://www.portalsamorządowy.pl/komunikacja-społeczna/malawa-chce-do-rzeszowa-rada-gminy-sie-nie-zgadza,121097.html> (dostęp: 6.05.2019).

motywując je m.in. chęcią wzmocnienia stolicy regionu i obroną przed ewentualną likwidacją województwa. Władze Opola zleciły szereg opracowań, które miały wskazać zasadność poszerzenia granic miasta (m.in. Heffner 2015) oraz zbadać nastroje mieszkańców. Wyniki wywiadów pogłębionych prowadzonych na próbie 510 mieszkańców okolicznych gmin wykazały ich jednoznacznie negatywne nastawienie do kwestii zmiany granic (77% głosów przeciwnych). Respondenci obawiali się, że przyłączone tereny staną się zapomnianymi przedmieściami bez nowych inwestycji, których mieszkańcy będą pozbawionymi wpływów z programów wsparcia wsi, a gminy dochodów z podatków od firm. Aż 79% obawiało się degradacji dobrze funkcjonujących społeczności lokalnych (Berlińska i Widera 2016).

Aby poprawić nastroje społeczne Rada Miasta podjęła uchwałę, w której zagwarantowała m.in. przekształcenie sołectw w rady dzielnic z budżetami na poziomie 100 tys. zł⁷. Uchwała ta nie była konsultowana z władzami sąsiednich gmin i stanowiła jedynie próbę zjednania mieszkańców sołectw do wizji rozszerzenia granic miasta.

Na etapie przeprowadzonych w lutym i marcu 2016 r. konsultacji ujawniły się dwie tendencje. Z jednej strony bardzo małe zainteresowanie samych mieszkańców Opola kwestią rozszerzenia granic miasta (frekwencja wynosiła tylko ok. 6% uprawnionych). Z drugiej strony ujawnił się ogromny sprzeciw mieszkańców sąsiednich gmin i powiatu opolskiego (ponad 95% opowiedziało się przeciwko włączeniu ich sołectw do Opola), a ponadto nastąpiła silna mobilizacja lokalnych środowisk przejawiająca się bardzo wysoką frekwencją podczas głosowania (od 44% w gminie Prószków do 62% w gminie Dobrzeń Wielki).

Negatywne wyniki konsultacji nie powstrzymały władz Opola przed podjęciem uchwały w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic⁸ i złożenia wniosku do MSWiA. Na marginesie można dodać, że w tym przypadku doszło do bezprecedensowej sytuacji. Po pierwsze, pomimo tego że wniosek był obciążony poważną wadą prawną, gdyż został złożony przez Prezydenta Miasta Opola, a nie jedynego uprawnionego do tego podmiot, tj. Radę Miasta Opola, wojewoda wydał pozytywną opinię i przekazał dalej wniosek do MSWiA. Po drugie, wniosek nie został zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, co zwyczajowo odbywa się przed posiedzeniem RM. Po trzecie, żaden z organów nie uwzględnił negatywnych wyników konsultacji społecznych, co powinno skutkować odrzuceniem wniosku.

W wyniku zapisów Rozporządzenia RM z dnia 19 lipca 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 1134) od 1 stycznia 2017 r. w granice Opola zostały inkorporowane: część sołectwa Karczów, sołectwo Sławice, sołectwo Wrzoski z gminy Dąbrowa (łącznie 16,7 km²); sołectwo Borki, część sołectwa Brzezcie, sołectwo Czarnowasy, części sołectwa Dobrzeń Mały, sołectwo Krzanowice i sołectwo Świerkle z gminy Dobrzeń Wielki (łącznie 27,5 km²);

⁷ Uchwała Rady Miasta Opola nr XXIII/408/16 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie wyrażenia woli przyjęcia kontraktu społecznego w ramach poszerzenia granic miasta.

⁸ Uchwała Rady Miasta Opole nr XXIV/416/16 z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola.

sołectwo Chmielowice i sołectwo Żerkowice z gminy Komprachcice (łącznie 5,3 km²) oraz sołectwo Winów z gminy Prószków (2,8 km²)⁹ (rycina 6). Łącznie powierzchnia Opola uległa powiększeniu o ponad 52,3 km² (z 96,4 do 148,8 km²), a liczba ludności zwiększyła się ze 119 do 128 tys. osób.



Ryc. 6. Tereny przyłączone do Opola od 1.01.2017 r.

Źródło: opracowanie własne.

Rozporządzenie wywołało falę protestów mieszkańców. Odbył się m.in. protest głodowy, prowadzony przez mieszkańców gminy Dobrzeń Wielki (rycina 7; gmina Dobrzeń Wielki poniosła największe straty finansowe po zmianie granic), która na zmianie granic poniosła największe straty finansowe¹⁰, marsze (rycina 8), blokady dróg i manifestacje (rycina 9). Protesty nie przyniosły żadnych rezultatów. Dlatego też w marcu 2017 r. rady gmin Dobrzeń Wielki, Prószków i Dąbrowa podjęły uchwały w sprawie przywrócenia swoich granic do stanu sprzed 1 stycznia 2017 r. oraz wystąpiły z wnioskiem do MSWiA. Wojewoda wnioski zaopiniował negatywnie. Sytuacja powtórzyła się rok później.

⁹ W granice Opola nie włączono jedynie sołectwa Zawada, gdyż z powodu utraty opłat wnoszonych przez właściciela znajdującego się na jej terenie centrum handlowego (ok. 1,7 mln zł rocznie) gmina Turawa w nowych granicach nie byłaby zdolna do wykonywania zadań publicznych.

¹⁰ Miasto zobowiązało się dopłacać gminie prawie 21 mln zł w ciągu kolejnych 3 lat, pozbawiając ją jednocześnie prawie 25 mln corocznych wpływów z elektrowni Opole (<http://www.nto.pl>; dostęp: 4.05.2019).



Ryc. 7. Protest głodowy w Dobrzenu Wielkim w grudniu 2016 r.

Źródło: www.WeekendGazeta.pl (dostęp: 4.05.2019).



Ryc. 8. Marsz samorządności w Opolu w marcu 2017 r.

Źródło: www.opole.wyborcza.pl (dostęp: 4.05.2019).



Ryc. 9. Manifestacja w Dobrzenu Wielkim

Źródło: www.nton.pl (dostęp: 4.05.2019).

Opole w przeciwieństwie do Rzeszowa na swoich stronach nie zamieszcza informacji o przyłączonych terenach, a ostatni Raport o stanie miasta Opole pochodzi z 2014 r.¹¹

Zielona Góra

Inicjatywa połączenia miasta i gminy wiejskiej Zielona Góra pojawiła się w 2012 r. Miasto, którego ponad 40% powierzchni pokrywały lasy, nie miało już w swych granicach terenów pod dalszą rozbudowę (Bazan-Krzywoszańska, Mrówczyńska i Skiba 2015). Początkowo inicjatywa ta nie spotkała się z poparciem. Powstał nawet Społeczny Zespół ds. Przeciwdziałania Likwidacji Gminy Zielona Góra. Aby przekonać mieszkańców o korzyściach płynących z połączenia uruchomiono Fundusz Integracyjny (na wzór funduszy przedakcesyjnych), w ramach którego w latach 2013–2014 miasto przekazywało gminie 6 mln zł na inwestycje wskazane przez mieszkańców w czasie zebrań wiejskich.

W maju 2014 r. Rada Miasta przyjęła Deklarację, w której zobowiązała się do zachowania w strukturze podziału terytorialnego powiększonego Miasta Zielona Góra sołectw istniejących w Gminie Zielona Góra przed połączeniem¹². Jako załącznik do Deklaracji przyjęto tzw. Kontrakt zielonogórski (rycina 10), w którym wyszczególniono zobowiązania władz miasta w stosunku do mieszkańców gminy Zielona



Ryc. 10. Plakat i hasło promujące Kontrakt zielonogórski

Źródło: http://www.lzg24.pl/sites/default/files/prez_130927_wpf.pdf (dostęp: 14.05.2019).

¹¹ <https://www.opole.pl/analizy-sytuacji-spoeczno-gospodarczej-opola/> (dostęp: 15.05.2019).

¹² Deklaracja nr LXVI.1.2014 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 6 maja 2014 r.

Góra. Ustalenia te dotyczyły m.in. obniżenia stawek podatków (do najniższego poziomu obowiązującego w mieście lub gminie) i opłaty adiacenckiej (z 50% do 1%) czy zrównania cen biletów autobusów MZK ze stawkami miejskimi. Mieszkańcom gminy zagwarantowano też możliwość korzystania z licznych zniżek w ramach Karty ZGranej Rodziny i ZGranych Zielonogórczan oraz ZGrani 50+. Bez zmian miały pozostać nazwy sołectw i adresy, co miało wyeliminować konieczność zmian dokumentów. Ponadto wykazano, że za zgodne połączenie Miasta i Gminy Zielona Góra Minister Finansów przekaże w ciągu 5 lat po połączeniu dodatkowe środki finansowe tzw. bonus ministerialny (zwiększone udziały w podatkach PIT i CIT o 5%) w szacowanej wartości 100 mln zł, z tego 10% zarezerwowano na inwestycje w dziewięciu najmniejszych sołectwach Barcikowice, Jany, Jarogniewice, Jeleniów, Kielpin, Krępa, Ługowo, Sucha i Zatonie.



Ryc. 11. Struktura administracyjna miasta Zielona Góra po 1.01.2016 r.

Źródło: opracowanie własne.

Przychylność mieszkańców do inicjatywy połączeniowej odzwierciedlały w pełni wyniki konsultacji społecznych przeprowadzonych w maju 2015 r. w mieście Zielona Góra (frekwencja wynosiła 35%, oddano 89% głosów „za”) oraz referendum lokalnego w gminie wiejskiej Zielona Góra (frekwencja wynosiła 55%, oddano 53% głosów „za”), a ostatecznie potwierdziły zapisy rozporządzenia RM z dnia 28 lipca 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1083).

W wyniku połączenia jednostek powierzchnia miasta Zielona Góra wzrosła z 58,3 do 278,8 km², przez co stało się ono szóstym pod względem powierzchni miastem w Polsce, a liczba ludności zwiększyła się z 118 do 138 tys. Obecnie w strukturze miasta Zielona Góra funkcjonuje 17 sołectw (rycina 11), spośród których 10 graniczy bezpośrednio z Zieloną Górą (statusu sołectwa nie posiadają trzy wsie: Barcikowice Małe, Marzęcin i Stożne). Dawne tereny gminy tworzą Dzielnicę Nowe Miasto Zielona Góra mającą swoją strukturę organizacyjną w postaci Rady Dzielnic i władz poszczególnych sołectw.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy pokazują, że proces zmian terytorialnych można rozpatrywać w kilku aspektach. W aspekcie formalno-prawnym należy podkreślić, że zmiany granic JST odbywają się najczęściej na wniosek rady gminy. Najwięcej, bo aż 73,7% decyzji RM dotyczyło włączenia terenów gmin wiejskich do miast. W latach 2010–2019 miasta „wchłonęły” 73% powierzchni objętej zmianą, przy czym prawie połowa tej wartości przypada na nowe miasta. Przejęcie terenów w wariacie gmina–gmina dotyczyło 18% przypadków i objęło 25% powierzchni. Największe obszarowo zmiany zanotowano w woj. podkarpackim, lubuskim i zachodniopomorskim (łącznie 746 km²).

Podsumowując analizę studiów przypadków, należy zauważyć pewne prawidłowości. Działania podjęte w Rzeszowie prowadzone są z ogromną konsekwencją i wykorzystują efekt sukcesu oparty na realizacji i promocji inwestycji poprawiających jakość życia nowych mieszkańców miasta – niedostępnych dla mieszkańców okolicznych gmin. Polityka ta przynosi wymierne sukcesy, czego przykładem mogą być nie tylko wyniki sondaży, ale też działania podejmowane przez mieszkańców Maławy, którzy domagają się przyłączenia ich sołectwa do Rzeszowa. Zgoła inne podejście do inkorporacji terenów gmin sąsiednich reprezentują władze Opolą. Do celu dążyły one bez względu na konsekwencje, łamiąc ustawowe procedury, narzucając swoją wolę oraz ignorując zdanie władz i mieszkańców terenów sąsiednich. Rozszerzenie granic w tym wydaniu było typowym „przejęciem dla zysku”, a jedyne, co wywołało, to niepokoje społeczne i efekt buntu. Z kolei w przypadku połączenia miasta i gminy wiejskiej Zielona Góra należy podkreślić, że wszystkie podjęte deklaracje i obietnice władz, dotyczące najważniejszych wyzwań rozwojowych i podniesienia jakości życia mieszkańców przyłączanych terenów, zostały szybko wcielone w życie. O sukcesie przedsięwzięcia zdecydował w tym wypadku efekt korzyści. Należy też zauważyć, że pomimo dobrej praktyki, wypracowanej przez Zieloną Górę, dobrowolne połączenie JST nadal stanowi unikalny przypadek w skali kraju.

Rekomendacje

Przeprowadzone analizy studiów przypadków dają podstawę do przedstawienia kilku rekomendacji dotyczących minimalizacji negatywnych skutków procesu zmian granic, które podzielono na dwa etapy:

1) przed złożeniem wniosku – są to przede wszystkim działania związane z wypracowaniem pozytywnego wizerunku zmiany granic:

- prowadzenie szeroko zakrojonej akcji informacyjnej;
- rzetelne negocjacje z władzami i mieszkańcami sąsiednich terenów;
- podjęcie uchwał dotyczących korzystania przez mieszkańców terenów sąsiednich z usług publicznych oferowanych przez miasto i wcielenie tych zapisów w życie;
- wydzielenie puli środków, na wzór funduszy przedakcesyjnych, z których finansowane są przedsięwzięcia wskazane przez mieszkańców sąsiednich terenów;

2) po uzyskaniu pozytywnej decyzji – prowadzenie działań nastawionych na utrzymanie efektu korzyści:

- ustalenie, w drodze negocjacji, kwot gratyfikacji finansowej dla gmin sąsiednich, które zminimalizują skutki utraty dochodów z podatków od osób fizycznych i przedsiębiorstw;
- inwestowanie na terenach przyłączonych w infrastrukturę społeczną i techniczną w celu podniesienia jakości życia ich mieszkańców;
- bardziej efektywne świadczenie usług publicznych;
- promowanie prospołecznych inwestycji i działań.

Na koniec należy podkreślić, że wiele problemów związanych ze zmianą granic rozwiązać można poprzez dialog i współpracę. Najważniejszą rolę odgrywają tu władze miast, które powinny w sposób przemyślany i konsekwentny integrować i stymulować działania i inicjatywy zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej.

Bibliografia

- Bazan-Krzywoszańska, Anna, Maria Mrówczyńska i Marta Skiba. 2015. Połączenie terenów miasta i gminy Zielona Góra w świetle problemu rozlewania się miast. *Logistyka* 4, 2433–2441.
- Berlińska, Danuta i Katarzyna Widera. 2016. *Badanie potrzeb mieszkańców gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa w kontekście procesu zmiany granic administracyjnych miasta Opola*. Opole: Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu.
- Domański, Ryszard. 1990. *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Gilowska, Zyta. 1998. Bariery rozwoju lokalnego. *Studia Regionalne i Lokalne pt. Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, 25(58).
- Heffner, Krystian. 2015. *Uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne rozwoju Miasta Opola*, Ekspertyza. Opole. Dostęp: 28.04.2019. https://www.bip.um.opole.pl/zalaczniki/40978/zalacznik_nr_9_digi_27-04-2016_11-59-03.pdf.
- Jedynak, Witold et al. 2017. *Ocena zadowolenia z poszerzenia Rzeszowa z perspektywy mieszkańców osiedli włączonych po 2006 r. Projekt badawczy*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- Maik, Wiesław, Jerzy Parysek i Lucyna Wojtasiewicz. 1978. Podstawowe zagadnienia identyfikacyjne barier wzrostu w gospodarce przestrzennej. W: *Bariery wzrostu w gospodarce przestrzennej*, red. Bohdan Gruchman, 22–31. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 99.

- Malisz, Bolesław i Jan Żurkowski. 1971. *Metoda analizy progowej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Parysek, Jerzy. J. 1997. *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Rajchel, Dariusz. 2018a. Zmiana granic administracyjnych miasta metodą pokonania bariery przestrzennej na przykładzie Opola i Rzeszowa. W: „*Stare i nowe*” *problemy badawcze w geografii społeczno-ekonomicznej*, red. Sławomir Sitek, 85–102. Polskie Towarzystwo Geograficzne Oddział Katowicki z. 8. Sosnowiec: Uniwersytet Śląski Wydział Nauk o Ziemi.
- Rajchel, Dariusz. 2018b. Sytuacja demograficzna miasta Opola przed i po zmianie granic administracyjnych. *Eunomia. Rozwój zrównoważony jako przedmiot badań w naukach technicznych, humanistycznych i społecznych*, 1(94), 177–192.
- Regulski, Jerzy. 1982. *Ekonomika miasta*. Warszawa: PWE.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta. Dz.U. z 2009 r., Nr 120, poz. 1000.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta. Dz.U. z 2010 r., Nr 138, poz. 929.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedzib władz niektórych gmin. Dz.U. z 2011 r., Nr 158, poz. 937.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz zmiany siedziby władz gminy. Dz.U. z 2012 r., poz. 873.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy. Dz.U. z 2013 r., poz. 869.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy. Dz.U. z 2014 r., poz. 1023.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia granic niektórych miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin. Dz.U. z 2015 r., poz. 1083.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy. Dz.U. z 2016 r., poz. 1134.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin. Dz.U. z 2017 r., poz. 1427.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta. Dz.U. z 2018 r., poz. 1456.
- Rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowiec oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec. Dz.U. z 2018 r., poz. 1527.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statusu miasta niektórym miejscowościom w województwie świętokrzyskim oraz ustalenia ich granic. Dz.U. z 2018 r., poz. 2478.
- Sekuła, Alicja. 2005. Bariery rozwoju lokalnego. W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. Beata Filipiak, Adam Szewczuk, Zbigniew Zychowicz, 587–600. Zeszyty Naukowe, 401. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.

Andrzej RACZYK*, Karolina FRYMUS**

MIEJSCA KULTU RELIGIJNEGO A KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI INSTYTUCJONALNEJ MIASTA NA PRZYKŁADZIE JASNEJ GÓRY W CZĘSTOCHOWIE

PLACES OF RELIGIOUS WORSHIP AND THE SHAPING OF INSTITUTIONAL SPACE OF THE CITY – THE EXAMPLE OF JASNA GÓRA IN CZĘSTOCHOWA

DOI: 10.25167/sm.1350

ABSTRAKT: Celem pracy była identyfikacja prawidłowości w rozmieszczeniu i strukturze rodzajowej przestrzeni instytucjonalnej w obszarze wokół Sanktuarium Matki Bożej Częstochowskiej na Jasnej Górze. Zakres terytorialny objął przestrzeń instytucjonalną miasta Częstochowy w promieniu 1100 m od sanktuarium. Badania zostały przeprowadzone w końcu 2018 r., a ich podstawą była inwentaryzacja terenowa.

Wyniki wskazały na istnienie wyraźnych związków pomiędzy przestrzenią instytucjonalną miasta a przestrzenią sakralną. Badania pozwoliły na wyróżnienie trzech jego zasadniczych wymiarów: funkcjonalnego, popytowego oraz związanego z prestiżem miejsca.

SŁOWA KLUCZOWE: przestrzeń instytucjonalna, przestrzeń sakralna, Jasna Góra, Częstochowa

ABSTRACT: The aim of the work was to identify patterns in the distribution and generic structure of the institutional space around the Shrine of Our Lady of Jasna Góra in Częstochowa. The spatial scope covered the institutional space of the city of Częstochowa within a radius of 1,100 m from the Shrine. The empirical study was based on the data obtained from the field inventory, as of 2018.

The analysis showed a clear relationship between the sacred space and the institutional space of the city. The research allowed distinguishing three of its main dimensions: functional, demand-related and that related to the prestige of the place.

KEY WORDS: institutional space, sacred space, Jasna Góra, Częstochowa

* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk o Ziemi i Kształtowania Środowiska, Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, ul. Kuźnicza 49/55, 50-138 Wrocław, e-mail: andrzej.raczyk@uwr.edu.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6400-6087>.

** Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk o Ziemi i Kształtowania Środowiska, Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, ul. Kuźnicza 49/55, 50-138 Wrocław.

Wprowadzenie

Jednym z istotnych elementów kształtowania polityki przestrzennej miejskich układów osadniczych jest występowanie unikatowych¹ przestrzeni, silnie wpływających na ich funkcjonowanie. Unikatowość ta może wynikać z istnienia różnorodnych obiektów lub zjawisk związanych m.in. z kulturą, sztuką, historią, tradycją, architekturą, tożsamością społeczną, rozwojem ekonomicznym, a często również z obiektami kultu religijnego. Należy zaznaczyć, że ich wpływ na przestrzeń miejską może być bardzo zróżnicowany. Jakkolwiek był on już przedmiotem wielu opracowań, to jednak nadal istnieje istotna luka poznawcza w tym zakresie (Liro, Sołjan and Bilska-Wodecka 2018). W szczególności relatywnie mało uwagi poświęcono zbadaniu związków obiektów kultu religijnego z kształtowaniem przestrzeni instytucjonalnej, która w dłuższym zakresie czasowym może przekładać się na intensyfikację procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jest to zjawisko bardzo ważne z punktu widzenia kształtowania lokalnej polityki rozwoju.

Należy mieć na uwadze, iż przestrzeń związana z obiektami kultu religijnego może mieć specyficzny charakter ze względu na osobisty stosunek ludzi do tych obiektów (wiążący się z naznaczaniem ich różnymi atrybutami), określone oczekiwania ludzi wobec takiej przestrzeni oraz sposób jej eksploracji. Wydaje się przy tym, że wraz ze wzrostem znaczenia przestrzeni sakralnej przejawiającym się np. liczbą pielgrzymów zmienia się także siła ich wpływu na otoczenie. Jak wskazuje Sołjan (2012), pomimo upowszechniania się racjonalnego podejścia do świata, wiele przestrzeni traktuje się w sposób wyjątkowy, niezależnie od tego, czy są powiązane z elementami przyrody (m.in. święte jeziora, góry, rzeki), czy są efektami działalności ludzkiej (m.in. obrazy, rzeźby, obiekty architektoniczne). Jakkolwiek czynników związanych z lokalizacją tych obiektów jest bardzo wiele, to z reguły jednym z ważniejszych jest czynnik religijny (Ptaszycka-Jackowska i Jackowski 1998).

Sanktuarium Matki Bożej Częstochowskiej na Jasnej Górze jest w skali świata jednym z najważniejszych ośrodków kultu religijnego, związanym z ruchem pielgrzymkowym (w tym również pieszym), posiada jednocześnie silny kontekst historyczny i tożsamościowy dla wielu mieszkańców Polski (Stoddard 1994). Stanowi dlatego bardzo dobre studium przypadku, które może być podstawą określenia najważniejszych prawidłowości we wzajemnych relacjach między przestrzenią sakralną a przestrzenią miejską (w tym instytucjonalną).

Cel, zakres pracy, metoda badania

Celem pracy była identyfikacja prawidłowości w rozmieszczeniu i strukturze rodzajowej podmiotów gospodarczych, zlokalizowanych wokół Sanktuarium Matki Bożej Częstochowskiej na Jasnej Górze. Zakres terytorialny objął przestrzeń instytucjonalną

¹ Tzn. przestrzeni wyróżnionych na podstawie specyficznych, wyjątkowych cech.

Częstochowy w promieniu 1100 m od Sanktuarium. Badania zostały przeprowadzone w końcu 2018 r.

Należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu brak uniwersalnego wzorca badań relacji obiektów kultu religijnego z przestrzenią instytucjonalną. Sołjan (2012) wyróżniła strefę przysanktuaryjną, której zasięg w przypadku Częstochowy (wzdłuż alei Najświętszej Maryi Panny, dalej: alei NMP) określiła na około 700 m. Zasięg badań w niniejszej pracy został określony z uwzględnieniem wskazanych przez Ilnickiego i Czerwińskiego (2016) uwarunkowań zachowań konsumenckich oraz założenia, że przyjęta odległość przy średniej prędkości marszu 5 km/h może zostać pokonana w około 15 minut. Powinna to być również odległość, na jaką przeciętnie oddala się pielgrzym lub turysta odwiedzający nieznanne sobie miejsce. Wzięto także pod uwagę przebieg dróg oraz lokalizację zabudowy, co spowodowało ostateczne przyjęcie jako obszaru badań okręgu o promieniu 1100 m od geometrycznego środka klasztoru. W efekcie objął on całą aleję NMP, która jest najbardziej istotną osią urbanistyczną miasta w pobliżu Sanktuarium.

Podstawą badania była inwentaryzacja terenowa, która polegała na identyfikacji całej przestrzeni instytucjonalnej, występującej na przyjętym obszarze. Zasadniczym założeniem było występowanie przejawów prowadzenia działalności gospodarczej w postaci np. umieszczonych szyldów, napisów na witrynach itd. W trakcie inwentaryzacji pozyskano następujące informacje: przeważający przedmiot prowadzonej działalności gospodarczej (zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności 2007), lokalizację (adres), której przypisano współrzędne geograficzne oraz określono siłę związków z miejscem kultu religijnego na podstawie prowadzonej działalności (trzystopniowa skala). Ze względów praktycznych rodzaje działalności gospodarczej zostały utrzymane na poziomie działu (głównie ze względu na trudne do dokładniejszego sklasyfikowania stragany na targowiskach).

Teoretyczne aspekty kształtowania przestrzeni instytucjonalnej i przestrzeni sakralnej

Istotnym elementem większości religii świata jest posiadanie miejsc, które przez jej wyznawców uznawane są za święte. Stąd rozwojowi kultu religijnego na danym obszarze towarzyszy z reguły powstawanie przestrzeni sakralnej (sakralny od łac. *sacer* – święty, poświęcony Bogu) (Nowiński 2011). W literaturze przedmiotu do jej opisu stosuje się wiele pokrewnych pojęć takich, jak miejsce święte, miejsce kultu, przestrzeń święta czy krajobraz sakralny. Jak zauważa Della Dora (2011), koncepcja przestrzeni sakralnej jest bardzo trudna do jednoznacznego zdefiniowania.

Z geograficznego punktu widzenia przestrzeń sakralną można określić jako funkcjonalnie wyróżnioną podprzestrzeń przestrzeni geograficznej, która stanowi odzwierciedlenie potrzeb i możliwości wyrażanych przekonań religijnych danej społeczności (Przybylska 2008, 11). Sołjan (2012) proponuje w tym kontekście stosowanie terminu „strefa sakralna”, rozumianego jako część realnej przestrzeni geograficznej o przeważającej funkcji religijnej, mieszczącej się wokół centralnego obiektu sakralnego. Nieco

inne podejście prezentuje Jackowski (2003), który używa określenia „krajobraz sakralny” i definiuje go jako zespół obiektów sakralnych, zbudowanych w określonym czasie i na określonym obszarze. Zgodnie z nim krajobraz sakralny stanowi jeden z rodzajów krajobrazu kulturowego, który jest widocznym wytworem kultury, powstałym jednakże w całości lub w znacznej części dzięki religii.

W niniejszej pracy przyjęto definicję przestrzeni sakralnej jako przestrzeni, w której znajdują się obiekty sakralne, w której dominuje lub odgrywa istotną rolę funkcja religijna, i z którą związani są przebywający w znacznej liczbie pielgrzymi. Można założyć przy tym, że przestrzeń sakralna w zauważalny sposób wpływa na przestrzeń społeczno-ekonomiczną np. poprzez decyzje lokalizacyjne podmiotów gospodarczych, wynikające z istniejących powiązań kooperacyjnych z sanktuarium albo z popytu na określone dobra i usługi generowanego przez pielgrzymów i turystów. Oddziaływanie to może mieć także charakter pośredni, np. poprzez wzrost atrakcyjności lokalizacyjnej, wynikającej z prestiżu miejsca czy lokalizacji działalności jako efektu kształtowania określonej polityki marketingowej (np. budowania określonego wizerunku firmy). Jak wskazuje Przybylska (2014), może być ono także wynikiem zjawiska sakralizacji przestrzeni, które wiąże się ze wzrostem przejawów religijności na obszarze, który jest dostępny i przeznaczony dla wszystkich użytkowników przestrzeni – ulice, drogi, parki, place, instytucje – pod wpływem obiektu kultu religijnego.

W literaturze przedmiotu można zauważyć dominację badań centrów pielgrzymkowych, obiektów kultu religijnego oraz badań związanych z problematyką pielgrzymowania w te miejsca (Liro, Sołjan and Bilska-Wodecka 2018). Wskazuje się przy tym, iż poszczególne obiekty kultu religijnego przyciągają różne kategorie osób, więc w odmienny sposób mogą kształtować otaczającą przestrzeń (Bond, Packer and Ballantyne 2014). Należy podkreślić relatywnie małą liczbę publikacji poświęconych badaniu wpływu przestrzeni sakralnej na najbliższe otoczenie, w tym szczegółowych badań uwzględniających przestrzeń (zwłaszcza gospodarczą). Jedną z nich jest praca Ptaszyckiej-Jackowskiej i Jackowskiego (1998) badająca związki przestrzeni sakralnej z rozwojem przestrzennym oraz ekonomicznym miasta Częstochowy. Z kolei w opracowaniach Rinschede (1986) oraz Sołjan (2005) poświęconych Lourdes, wskazano na związki tej przestrzeni z rozwojem m.in. obiektów noclegowych, restauracji, barów czy placówek handlowych prowadzących sprzedaż dewocjonałów. W tym też kontekście Jackowski (2007) podkreśla potencjalne znaczenie ruchu pielgrzymkowego dla rozwoju społeczno-ekonomicznego poszczególnych lokalnych układów terytorialnych. Jak zauważa Swaryczewska (2009), istnienie przestrzeni sakralnej ma przełożenie na dochody generowane z turystyki pielgrzymkowej oraz na określone formy zagospodarowania terenu. Również Vijayanand (2012) wskazuje na rolę rozwoju turystyki pielgrzymkowej w zmianach społeczno-gospodarczych. W przypadku Indii otoczenie miejsc kultu religijnego z reguły stanowią religijnie zorientowane przedsiębiorstwa i obiekty, takie jak hotele, sklepy z pamiątkami, biura podróży czy szpitale, determinując nawet w wielu wypadkach kierunki rozwoju lokalnego (np. jako zasadniczy czynnik tworzenia

nowych miejsc pracy). Bardzo podobne wnioski wysuwają również Saayman, Saayman i Agyapong (2014).

Jakkolwiek w literaturze przedmiotu wpływ przestrzeni sakralnej na przestrzeń gospodarczą poszczególnych układów osadniczych jest oceniany różnie, to jednak badania dość zgodnie podkreślają, że jest on istotny i pozytywny. Dotyczy to głównie kwestii powstawania nowych podmiotów gospodarczych, tworzenia miejsc pracy oraz rozwoju handlu i turystyki. Wskazywane są jednak także negatywne zjawiska towarzyszące ruchowi pielgrzymkowemu, jak zanieczyszczenie środowiska czy intensywne i często niekorzystne zmiany w zagospodarowaniu terenów w ich najbliższym otoczeniu (czasami o charakterze rabunkowym i obniżającym efektywność funkcjonowania człowieka w przestrzeni) (Shinde 2012). Cały czas aktualna wydaje się przy tym obserwacja Collins-Kreiner (2010), iż literatura dotycząca pielgrzymek jest rozdrobniona oraz pozbawiona syntezy i holistycznej konceptualizacji.

W odróżnieniu od przestrzeni sakralnej pojęcie przestrzeni instytucjonalnej w literaturze przedmiotu pozbawione jest jednoznacznych definicji. W znacznej mierze wynika to z faktu różnego określania „instytucji”, dokonywanego np. na gruncie różnych dyscyplin naukowych. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* (Drabik i Sobol 2018) instytucją jest zakład o charakterze publicznym, który zajmuje się określonym zakresem spraw. Z kolei z prawnego punktu widzenia, instytucja definiowana jest jako zbiór norm prawnych określonych w przepisach; instytucja prawna musi podlegać regulacji i konkretnemu stosunkowi prawnemu (Gaweł i Klimczak 2005). W ujęciu Nowakowskiej przestrzeń instytucjonalna (2013) to przestrzeń, której zadaniem jest dostarczenie bliskości instytucjonalnej, powstałej ze zbioru wspólnych ustalonych zasad, procedur i relacji zachodzących pomiędzy podmiotami. Nieco inne podejście zaprezentował Śleszyński (2006), który badając rozmieszczenie przedsiębiorstw w przestrzeni Warszawy, użył określenia „geografia przedsiębiorstw”. Według niego stanowi ona osobną subdyscyplinę w zakresie geografii ekonomicznej, która traktuje firmy jako podmiot organizujący przestrzeń.

Podmioty gospodarcze w przestrzeni instytucjonalnej rozpatrywane są w dwóch aspektach:

- jako jednostki będące przejawem określonych atrybutów miejsca oraz występujących w nim procesów i zjawisk, m.in. popytu, prestiżu miejsca, postrzegania miejsca przez klientów, kosztów funkcjonowania, dostępności przestrzennej i możliwości prowadzenia działalności;
- jako jednostki organizujące przestrzeń, a więc także nadające jej różne atrybuty.

Przestrzeń instytucjonalna i jej wybrane elementy były przedmiotem wielu badań empirycznych m.in. Śleszyńskiego (2006), Kretowicza (2012), Ilnickiego i Czerwińskiego (2016) oraz Raczyka i Herbut (2016). W literaturze przedmiotu względnie rzadko podnoszony był problem związków przestrzeni instytucjonalnej z przestrzenią sakralną. Shoval and Cohen-Hattab (2001) dokonali analizy przestrzennego rozmieszczenia i zmian lokalizacji bazy noclegowej w Jerozolimie w okresie 150 lat. Z kolei Sołjan (2012) szczegółowym badaniem objęła strefę przysanktuaryjną w Lourdes i Częstochowie.

Uwzględniła przy tym sklepy z dewocjonaliami, księgarnie religijne, pozostałe placówki handlowe, obiekty gastronomiczne, noclegowe, zakony, parkingi, muzea. Badania te, jakkolwiek o unikatowym charakterze, miały jednak dość ograniczony przestrzennie charakter. Wokół Sanktuarium na Jasnej Górze obejmowały aleję NMP (na odcinku 1000 m) i ulicę 7 Kamienic (500 m).

Przestrzeń instytucjonalna w otoczeniu Sanktuarium Matki Bożej Częstochowskiej na Jasnej Górze

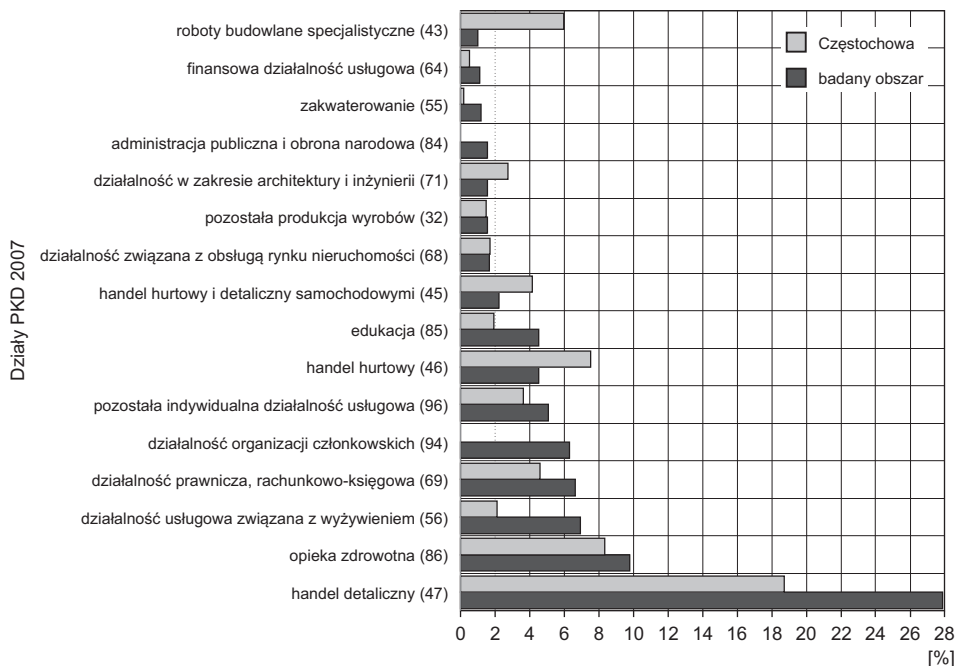
Jak wskazuje Ptaszycka-Jackowska i Jackowski (1998), Częstochowa w porównaniu z innymi ośrodkami kultu religijnego na świecie posiada relatywnie słabo rozwiniętą infrastrukturę turystyczną. Być może wynika to częściowo z faktu, iż cechą charakterystyczną jasnogórskiego ruchu pielgrzymkowego jest dominacja osób przybywających do miasta na jeden dzień (dotyczy to głównie pielgrzymów polskich) (Owsiak et al. 2006).

Przestrzeń instytucjonalna wokół Sanktuarium jest mocno zróżnicowana. Przejawia się to zarówno występowaniem wielu odmiennych rodzajów działalności gospodarczej, jak również silną ich koncentracją na wybranych obszarach (rycina 2).

W wyniku przeprowadzonych badań, w promieniu 1100 m od Jasnej Góry zidentyfikowano 1083 podmioty gospodarcze. Znaczna część z nich była zlokalizowana przy najważniejszych w tej części miasta ciągach komunikacyjnych, tj. ulicy św. Barbary, ulicy 7 Kamienic oraz alei NMP. Cechą charakterystyczną było często obserwowane zjawisko występowania wielu działalności pod jednym adresem – rekordowa pod tym względem lokalizacja miała przypisane 21 firm o bardzo różnorodnym profilu działalności.

Badana przestrzeń instytucjonalna charakteryzowała się dość dużym zróżnicowaniem – zidentyfikowano łącznie jednostki w obrębie aż 61 działów PKD 2007. W strukturze działalności dominował handel detaliczny (prawie 28%), ponadto duże znaczenie miała działalność związana z opieką zdrowotną (ok. 9,8%) oraz z żywnością (ponad 6,9%) (rycina 1).

Porównując struktury podmiotów gospodarczych badanego obszaru z Częstochową, można zaobserwować zdecydowaną przewagę znaczenia działu 47 (handel detaliczny) wokół terenów Sanktuarium (ponad 9 p.p.). Wskazuje to, iż handel detaliczny odgrywa bardzo istotną rolę w kształtowaniu przestrzeni instytucjonalnej związanej z obsługą ruchu pielgrzymkowego oraz turystycznego. Świadczy o tym lokalizacja wielu wyspecjalizowanych placówek sprzedających dewocjalia, pamiątki, książki i przedmioty liturgiczne oraz straganów oferujących szeroki asortyment towarów. Istotna różnica występowała także w odniesieniu do organizacji członkowskich (ponad 6 p.p.), działalności usługowej związanej z żywnością (prawie 5 p.p.) czy edukacji (ok. 2,6 p.p.). W większości przypadków organizacje członkowskie to instytucje prowadzące działalność organizacji religijnych m.in. wszystkie zgromadzenia sióstr zakonnych, kościoły czy instytucje prowadzone przez duchownych np. Kuria Metropolitalna w Częstochowie. Zauważalne było także niewielkie znaczenie na badanym obszarze w relacji



Ryc. 1. Procentowy udział podmiotów gospodarczych według działów PKD 2007 w otoczeniu Jasnej Góry oraz w pozostałej części Częstochowy (uwzględniono tylko kategorie, których udział przekracza 1%)
Źródło: opracowanie własne.

do całego miasta działalności niezwiązanych z przestrzenią sakralną, np. transportu lądowego i rurociągowego (różnica o ponad 5,4 p.p.) oraz specjalistycznych robót budowlanych (prawie 5 p.p.).

Ważnym wymiarem przeprowadzonych badań było określenie związku rodzaju działalności zidentyfikowanych podmiotów gospodarczych z przestrzenią sakralną, w efekcie czego zostały one przypisane do jednej z trzech kategorii:

- związku bezpośredniego,
- związku pośredniego,
- braku związku, w sytuacji nie wykazywania powiązań z przestrzenią sakralną.

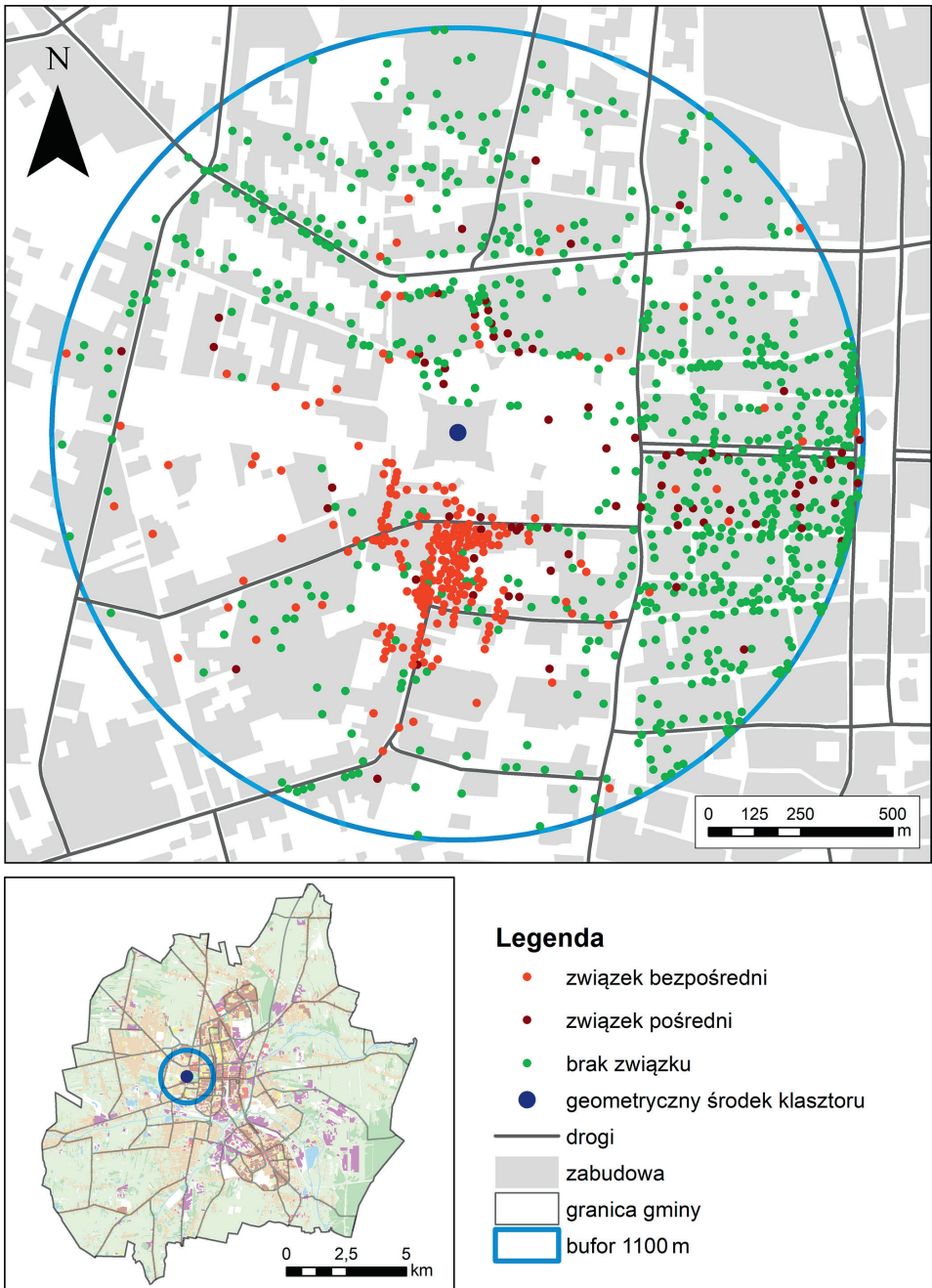
Związek bezpośredni był stwierdzany wówczas, gdy istotą podmiotów gospodarczych było kształtowanie przestrzeni sakralnej. W zakres ten wchodziły działalności prowadzone przez siostry zakonne lub księży – m.in. domy zakonne, zgromadzenia zakonne, domy rekolekcyjne, sklepy i domy pielgrzymia. Związek bezpośredni był także przypisywany podmiotom gospodarczym, które w sposób bezpośredni nastawione były na obsługę ruchu pielgrzymkowego lub ich istnienie wiązało się z obrotem produktami lub usługami o religijnym charakterze, np. handlem dewocjonaliami, przedmiotami liturgicznymi, szatami liturgicznymi czy wytwarzaniem przedmiotów religijnych.

Związek pośredni stwierdzano wówczas, gdy przedmiot działalności mógł częściowo wiązać się z obsługą ruchu pielgrzymkowego, ale jednocześnie mógł służyć także innym celom, np. turystyce miejskiej niezwiązanej z obszarem Sanktuarium. Precyzyjne określenie stopnia związku tych jednostek z przestrzenią sakralną wymagałoby podjęcia odrębnych i bardzo szczegółowych badań. Można przypuszczać, że w poszczególnych przypadkach jednostki takie mogły funkcjonować praktycznie wyłącznie pod wpływem Sanktuarium. Do tej kategorii były zaliczane przede wszystkim niektóre podmioty gospodarcze związane z wyżywieniem, zakwaterowaniem oraz biura turystyczne.

Spośród wszystkich zidentyfikowanych na badanym obszarze podmiotów gospodarczych ponad 22% wykazało związek bezpośredni, a niespełna 7% związek pośredni (rycina 2). W wymiarze przestrzennym jednostki o związku bezpośrednim koncentrowały się przede wszystkim wzdłuż ul. św. Barbary oraz murów Jasnej Góry. Wynikało to z faktu, iż praktycznie cała działalność znajdująca się w murach klasztoru należała i była prowadzona przez zakon paulinów. Wydaje się przy tym, że na podstawie rozmieszczenia tego typu jednostek można wskazać przestrzeń eksploracji pielgrzymkowej. Identyfikacja tej przestrzeni powinna mieć istotne znaczenie dla kształtowania polityki przestrzennej w zakresie unikania konfliktów między przestrzenią sakralną a pozostałymi wymiarami przestrzeni miasta. Jednocześnie może wskazywać na niewykorzystane fragmenty przestrzeni, stwarzające duże potencjalne możliwości związane z zaspokojeniem różnorodnych potrzeb pielgrzymów oraz turystów. Powinna także stanowić istotną przesłankę dla stosownych działań jednostki zarządzającej Sanktuarium (czyli zakonu paulinów) z punktu widzenia zachowania sfery *sacrum*, ponieważ jej zaburzenie utrudniałoby z pewnością dalszy rozwój ruchu pielgrzymkowego.

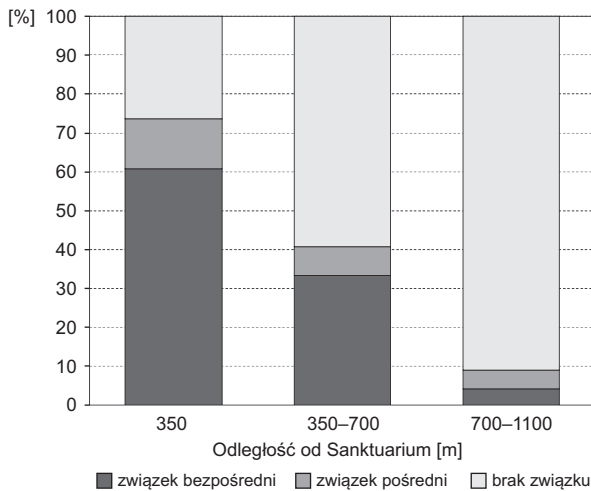
Interesującą prawidłowością było także występowanie stosunkowo dużej liczby prywatnych gabinetów lekarskich zlokalizowanych wokół Sanktuarium. Jakkolwiek prawdopodobnie nie miały one bezpośredniego związku z przestrzenią sakralną, to jednak wydaje się, iż ich obecność mogła być tłumaczona chęcią wykorzystania prestiżu oraz unikatowych atrybutów miejsca. Atrybuty te sprzyjały podnoszeniu rangi placówek medycznych poprzez przypisanie im cech przestrzeni sakralnej – np. jakości, znaczenia, skuteczności czy lepszej pomocy (zgodnie z warunkowanym psychologicznie efektem halo – por. Krzakiewicz 2014). Może to wskazywać na istnienie szerszego zjawiska wykorzystywania atrybutów przestrzeni sakralnej przez jednostki, których działalność w żaden sposób nie jest związana z ruchem pielgrzymkowym i ma wymiar ściśle komercyjny i pozareligijny. Otwiera to stosunkowo nowe pole badawcze związane z oceną wpływu obiektów kultu religijnego na przestrzeń mentalną, waloryzację przestrzeni miejskiej oraz marketing terytorialny.

W pracy zbadano również wpływ odległości od Sanktuarium na lokalizację podmiotów gospodarczych ze względu na stopień ich związku z przestrzenią sakralną (rycina 3). Uwzględniono przy tym trzy strefy: do 350 m od Sanktuarium, 350–700 m oraz 700–1100 m. Wraz ze zwiększaniem odległości udział podmiotów gospodarczych bezpośrednio i pośrednio związanych z przestrzenią sakralną w sposób wyraźny malał, przy czym granica 700 m w zasadzie wyznaczała koniec oddziaływania Sanktuarium.



Ryc. 2. Podmioty gospodarcze zlokalizowane w promieniu 1100 m od Sanktuarium Matki Bożej Częstochowskiej na Jasnej Górze według stopnia związku z przestrzenią sakralną – stan w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Udział procentowy podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w otoczeniu Sanktuarium Matki Bożej Częstochowskiej na Jasnej Górze według odległości oraz stopnia związku z przestrzenią sakralną – stan w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

Wniosek ten koresponduje z wynikami badań Sołjan (2012). Pokazuje także, iż mimo bardzo dużego natężenia ruchu pielgrzymkowego, jego oddziaływanie jest przestrzennie dość mocno limitowane.

Wnioski

Przeprowadzone badania wskazują na istnienie wyraźnych związków pomiędzy przestrzenią sakralną obejmującą obiekty religijne a przestrzenią instytucjonalną miasta. W wymiarze bezpośrednim oraz pośrednim wpływała ona na funkcjonowanie prawie 1/3 podmiotów gospodarczych w promieniu 1100 m od Sanktuarium. Siła tego wpływu w sposób bardzo wyraźny malała wraz z odległością oraz związana była częściowo z dostępnością przestrzenną.

Badanie pozwoliło na wyróżnienie trzech zasadniczych wymiarów związku pomiędzy przestrzenią sakralną a przestrzenią instytucjonalną. Po pierwsze, przestrzeń sakralna przyciąga jednostki silnie związane z nią funkcjonalnie (np. wszelkiego typu organizacje religijne). Po drugie, wiąże się ona z lokalizacją podmiotów gospodarczych ukierunkowanych na zaspokojenie popytu generowanego przez ruch pielgrzymkowy, przy czym popyt ten częściowo dotyczy dóbr i usług typowych dla przestrzeni turystycznej (m.in. gastronomii, biur turystycznych, muzeów), jak i o bardziej unikatowym charakterze, związanych ze sferą *sacrum* (m.in. handlu dewocjonaliami, organizacji wydarzeń religijnych). Po trzecie, przekłada się na wzrost atrakcyjności lokalizacyjnej

w wyniku nadawania przez sferę *sacrum* określonych atrybutów przestrzeni, pożądanych (lub nie pożądanych) przez określone rodzaje działalności. Wiąże się z tym podniesienie prestiżu miejsca, zmiana waloryzacji przestrzeni, ocena firm przez pryzmat cech przestrzeni sakralnej itd. (dotyczy to np. usług zdrowotnych, kosmetycznych, fryzjerskich, odnowy biologicznej).

Bibliografia

- Bond, Nigel, Jan Packer and Roy Ballantyne. 2014. Exploring Visitor Experiences, Activities and Benefits at Three Religious Tourism Sites. *International Journal of Tourism Research*, 17(5), 471–481.
- Collins-Kreiner, Noga. 2010. Geographers and pilgrimages: changing concepts in pilgrimage tourism research. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(4), 437–448.
- Della Dora, Veronica. 2011. Engaging Sacred Space: Experiments in the Field. *Journal of Geography in Higher Education*, 35(2), 163–184.
- Drabik, Lidia i Elżbieta Sobol. 2018. *Słownik języka polskiego PWN*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gaweł, Tomasz i Mikołaj Klimczak. 2005. Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii. *Ekonomia i Prawo*, 1, 73–86.
- Ilnicki, Dariusz i Sławomir Czerwiński. 2016. Działalności usługowe w otoczeniu wybranych centrów handlowych Wrocławia. *Studia Miejskie*, 22, 35–57.
- Jackowski, Antoni. 2003. *Święta przestrzeń świata*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jackowski, Antoni. 2007. Zagraniczne pielgrzymki szansą dla rozwoju polskich ośrodków kultu religijnego. *Prace Geograficzne*, 117, 239–257.
- Kretowicz, Paweł. 2012. Rozmieszczenie placówek służby zdrowia w Krakowie na tle struktury przestrzenno-demograficznej miasta. *Studia Miejskie*, 5, 115–127.
- Krzakiewicz, Kazimierz. 2014. Efekt aureoli i badanie czynników sukcesu organizacji. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 359, 159–169.
- Liro, Justyna, Izabela Sojjan and Elżbieta Bilska-Wodecka. 2018. Spatial Changes of Pilgrimage Centers in Pilgrimage Studies – Review and Contribution to Future Research. *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*, 6(3), Article 3.
- Nowakowska, Aleksandra. 2013. Terytorium – źródło procesów innowacji. W: *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, red. Aleksandra Nowakowska, 39–57. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Nowiński, Janusz. 2011. Sakralna przestrzeń – charakterystyka oraz wybrane treści ideowe i symboliczne. *Seminare*, 29, 269–283.
- Owsiak, Jan et al. 2006. *Badania i analiza ruchu pielgrzymkowo-turystycznego dla miasta Częstochowy*. Warszawa/Toruń: Instytut Turystyki.
- Przybylska, Lucyna. 2008. Zróżnicowanie przestrzeni sakralnej Gdyni. *Regiony Nadmorskie*, 14.
- Przybylska, Lucyna. 2014. *Sakralizacja przestrzeni publicznych w Polsce*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Ptaszycka-Jackowska, Danuta i Antoni Jackowski. 1998. *Jasnogórskie pielgrzymki w przestrzeni miasta i regionu Częstochowy*. Kraków: Wydawnictwo Instytutu Geografii Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Raczyk, Andrzej i Anna Herbut A. 2016. Kluby seniora w przestrzeni miasta na przykładzie Wrocławia. *Studia Miejskie*, 22, 89–101.
- Rinschede, Gisbert. 1986. The Pilgrimage Town of Lourdes. *Journal of Cultural Geography*, 7(1), 21–34.
- Saayman, Andrea, Melville Saayman and Agyapong Boateng Gyekye. 2014. Perspectives on the Regional Economic Value of a Pilgrimage. *International Journal of Tourism Research*, 16, 407–414.
- Shinde, Kiran. 2012. Place-making and environmental change in a Hindu pilgrimage site in India. *Geoforum*, 43(1), 116–127.
- Shoval, Noam and Kobi Cohen-Hattab. 2001. Urban hotel development patterns in the face of political shift. *Annals of Tourism Research*, 28(4), 908–925.

- Soljan, Izabela. 2005. Fenomen Lourdes. W: *Geografia i sacrum*, red. Bolesław Domański, Stefan Skiba, 431–439. Kraków: Wydawnictwo Instytutu Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Soljan, Izabela. 2012. *Sanktuaria i ich rola w organizacji przestrzeni miast na przykładzie największych europejskich ośrodków katolickich*. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Stoddard, Robert. 1994. Major pilgrimage places of the world. *Geographia Religionum*, 8, 17–36.
- Swaryczewska, Magdalena. 2009. Czy święte miasto jest na sprzedaż? Krajobraz sakralny wobec rozwoju infrastruktury turystycznej. *Nauka Przyroda Technologie*, 3(1), #55.
- Śleszyński, Przemysław. 2006. *Atlas Warszawy. Z. 9: Przedsiębiorstwa w przestrzeni Warszawy*. Warszawa: PAN IGiPZ.
- Vijayanand, S. 2012. Socio-economic impacts in pilgrimage tourism. *International Journal of Multidisciplinary Research*, 2(1), 329–343.

Michał SUSZCZEWICZ*, Sylwia DOŁZBŁASZ**

ROLA PORADZIECKICH LOTNISK W KSZTAŁTOWANIU NOWYCH PRZESTRZENI GOSPODARCZYCH POLSKI ZACHODNIEJ

THE ROLE OF POST-SOVIET AIRPORTS IN SHAPING NEW ECONOMIC SPACES IN WESTERN POLAND

DOI: 10.25167/sm.1897

ABSTRAKT: Głównym celem badań jest ocena znaczenia lotnisk poradzieckich w kształtowaniu się nowych przestrzeni gospodarczych zachodnich regionów Polski. Badanie objęło analizę wybranych elementów zagospodarowania przestrzennego siedmiu lotnisk użytkowanych przed 1989 r. przez wojska Armii Radzieckiej. Analiza była oparta o dane pozyskane z BDOT oraz dane dotyczące aktywności gospodarczej zebrane podczas badań terenowych. Na podstawie wyników stwierdzono, że odpowiednie wykorzystanie terenów dawnych lotnisk może sprzyjać rozwojowi gospodarczemu gmin, w których się one znajdują. Jednakże niezwykle istotną rolę odgrywa lokalizacja tego rodzaju terenów, w dużej mierze warunkująca osiągnięcie sukcesu w ich wykorzystaniu na cele gospodarcze.

SŁOWA KLUCZOWE: tereny powojskowe, specjalne strefy ekonomiczne, zagospodarowanie przestrzenne, lotniska poradzieckie

ABSTRACT: The main purpose of the article was to identify the importance of post-Soviet airports in the shaping of new economic spaces in the western regions of Poland. The study included an analysis of selected aspects of spatial development of seven airports used before 1989 by the Soviet Army. The analysis was based on data obtained from the Topographic Objects Database and data on economic activity collected during field studies. The study showed that the appropriate use of the areas of former airports may be conducive to the economic development of the municipalities in which they are located. However, an extremely important role is played by the factors associated with the location of post-military area, largely conditioning the achievement of success in their use for economic purposes.

KEY WORDS: post-military areas, special economic zones, spatial development, post-Soviet airports

* Uniwersytet Wrocławski, Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, ul. Kuźnicza 49-55, 50-138 Wrocław, michal.suszczewicz@uwr.edu.pl.

** Uniwersytet Wrocławski, Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, ul. Kuźnicza 49-55, 50-138 Wrocław, sylwia.dolzbłasz@uwr.edu.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3206-2690>.

Wprowadzenie

Zagadnienie ponownego wykorzystania terenów byłych lotnisk wojskowych wpisuje się w szeroką i niezwykle interesującą problematykę zagospodarowania przestrzeni poprzemysłowych i powojсковych. Stanowi przy tym ważny i dosyć często poruszany problem badawczy w literaturze naukowej. Wiąże się to z postępującym procesem deindustrializacji obserwowanym w gospodarkach krajów Europy Zachodniej, a od lat 90. XX w. również Europy Środkowej i Wschodniej. Dynamiczny przyrost powierzchni terenów zdegradowanych oraz problemowych związanych z utratą dotychczasowych funkcji przemysłowych, czy też wojskowych przyczynił się do wzrostu zainteresowania istotnymi, a przy tym trudnymi zagadnieniami dotyczącymi ich zagospodarowania (Carlin 1993, 127–153; Wójcik 2011, 96–106; Sikorski 2013, 77–95; Dołzbłasz i Mucha 2015, 103–115; Krzysztofik et al. 2016, 42–54). Początkowo były to głównie prace dotyczące skutków upadku wielu gałęzi przemysłu, później skupiano się na analizie sposobów, w tym szczególnie tzw. dobrych praktyk ich zagospodarowywania. Badania w zakresie ponownego zagospodarowania terenów, które utraciły swoją dotychczasową funkcję, koncentrowały się głównie na obszarach poprzemysłowych (w tym szczególnie pogórnicych). Problem wykorzystania samych terenów powojсковych był poruszany relatywnie rzadko, i chociaż można zauważyć między nimi pewne podobieństwa, występują także istotne różnice dotyczące zjawisk i procesów związanych z sukcesją funkcji. W zakresie zagospodarowania terenów powojсковych jedną z ważniejszych kwestii stanowi ocena roli i znaczenia przekształceń na tych obszarach w aspekcie gospodarczym z punktu widzenia rozwoju lokalnego.

Głównym celem artykułu była identyfikacja znaczenia zagospodarowywanych lotnisk poradzieckich w kształtowaniu się nowych przestrzeni gospodarczych zachodnich regionów Polski. Badanie objęło wybrane elementy zagospodarowania przestrzennego siedmiu lotnisk użytkowanych przed 1989 r. przez wojska Armii Radzieckiej. Do analizy wykorzystano dane z Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT) oraz materiały zebrane podczas badań terenowych przeprowadzonych w latach 2014–2019. W szczególności zbadano strukturę kompleksów użytkowania terenu oraz aktywność gospodarczą. Umożliwiło to wskazanie stopnia zaawansowania przekształceń pod względem wprowadzania nowych funkcji, szczególnie przemysłowych i usługowych. Natomiast analiza liczby oraz struktury rodzajowej podmiotów gospodarczych, określona na podstawie inwentaryzacji terenowej, posłużyła do wskazania charakteru nowych przestrzeni gospodarczych.

Badanie objęło dawne lotniska poradzieckie w Polsce Zachodniej, które stanowiły podstawowe lokalizacje garnizonów wojsk lotniczych Armii Czerwonej w Polsce. Wyłączono lotniska w budowie i zapasowe (ich wykorzystanie lotnicze można zaklasyfikować jako marginalne) oraz lotnisko w Legnicy (z uwagi na przyjęte założenie objęcia badaniami obiektów stanowiących odrębne osiedla). Analizie poddano łącznie siedem obszarów, w tym Chojnę, Kołobrzeg-Podczele i Stargard-Kluczewo w województwie

zachodniopomorskim, Tomaszowo i Wiechlice-Osiedle w województwie lubuskim, Szczytnicę-Krzywą w województwie dolnośląskim i Skarbimierz Osiedle w województwie opolskim.

Problematyka wykorzystania terenów powojсковych

Działania mające na celu dostosowanie terenów powojсковych do nowych funkcji i umożliwienie ich ponownego wykorzystania stanowią bardzo duże wyzwanie dla samorządów lokalnych. Tereny tego rodzaju mogą być atrakcyjne dla rozwoju działalności przemysłowej bądź usługowej, jednakże możliwości ich wykorzystania w dużej mierze zależą od dotychczasowego zagospodarowania i lokalizacji, a także działań podejmowanych przez władze lokalne.

W odniesieniu do sytuacji lotnisk powojсковych, po zakończeniu na nich działalności lotniczej, można zauważyć wyraźne analogie z terenami poprzemysłowymi. Począwszy od lat 40. XX w., ich występowanie utożsamiano z nowoczesnością związaną z rozwojem nowych środków transportu, które w dużym stopniu przyczyniły się do przemian ówczesnych miast w metropole, a współcześnie stanowią podstawę do tworzenia nowych stref gospodarczych związanych z lotnictwem (Ogburn 1946, 377–378; Rucińska i Ruciński 2017, 61–63). Współczesny rozwój przestrzenny miast przyczynił się do likwidacji wielu istniejących w ich obrębie lotnisk i w konsekwencji do późniejszego zagospodarowania opuszczonych terenów. Dotyczyło to m.in. lokalizacji dawnych lotnisk Wrocławia, Gdańska, Krakowa, Londynu, Monachium, czy Berlina (Masefield 1968, 783–804; Kuśnierz-Krupa i Krupa 2007, 172–173; Pijet-Migoń i Migoń 2014, 25–40; Smolarski i Szmytkie 2014, 136–139; Hilbrandt 2017, 542–547). Badania prowadzone w zakresie wykorzystania terenów polotniskowych skupiały się w większości na obiektach znajdujących się w dużych miastach lub ich okolicy. Ze względu na ich lokalizację przemiany w zagospodarowaniu tych terenów zachodziły bardzo szybko w wyniku m.in. procesów urbanizacyjnych. Ponadto uciążliwość dla mieszkańców związana np. z emisją zanieczyszczeń i hałasem, powodowała aktywne włączanie się społeczności lokalnych w działania na rzecz likwidacji lotnisk i w efekcie przyspieszała proces przemian funkcjonalnych tych terenów. To z kolei spowodowało sukcesję funkcji miejskich na tereny wcześniej użytkowane lotniczo. Problematyka sukcesji funkcjonalnej ze względu na jej powszechność oraz istotną rolę obserwowaną we współczesnych przemianach miast i ich aglomeracji jest często podejmowana w badaniach naukowych, zarówno w odniesieniu do obszarów w Polsce, jak i za granicą (Miszewska 1995, 363–369; Gaubatz 1999, 1511–1519; Miszewska 2000, 293–304; Keserű 2013, 38–64; Chmielewska 2016, 140–182).

W odmienny sposób kształtowała się sytuacja w zakresie zagospodarowania obiektów powojсковych, znajdujących się z dala od ośrodków miejskich. Proces zmian funkcji tych obszarów i aktywności gospodarczej rozpoczął się wraz z przemianami politycznymi w latach 90. XX w. Zmiany łączące się z likwidacją jednostek wojskowych były odczuwalne zarówno w gospodarowaniu przestrzenią użytkową, jak i w kwestiach

społecznych (Jauhiainen 1999, 330–334; Jarczewski i Kuryłło 2010, 119–131; Hercik, Šerý i Toušek 2011, 107–117; Tintěra et al. 2014, 26–36). Niejednokrotnie wskazywano na tereny powojkowe jako obszary *brownfield*, odznaczające się wysokim stopniem zagospodarowania pod względem infrastrukturalnym ułatwiającym przyciąganie nowych inwestorów. Odmienność i specyfika przemian na obszarach powojkowych była podkreślana w prowadzonych analizach dotyczących przekształceń tego rodzaju terenów. Badania realizowane były z reguły w odniesieniu do pojedynczych obiektów, przez co brak było możliwości porównania i identyfikacji charakterystycznych prawidłowości (Malikowski 2008, 449–452; Kadar 2014, 441–449; Bagińska i Szmytkie 2015, 232–254). Ze względu na niewielką liczbę opracowań dotyczących zagospodarowania byłych lotnisk powojkowych, a szczególnie ujęć całościowych w aspekcie problematyki tworzenia się nowych stref gospodarczych na tych terenach, podjęto badania dawnych lotnisk poradzieckich w zachodniej Polsce.

Lotniska poradzieckie zachodniej Polski

Region Polski Zachodniej charakteryzuje się największą liczbą obiektów polotniskowych w całym kraju. Wynika to bezpośrednio z uwarunkowań o charakterze historycznym, tj. przynależności tych terenów przed II wojną światową do III Rzeszy, która budowała lotniska wojskowe w ramach polityki militaryzacji kraju w latach 30. i 40. XX w. Ich przejęcie przez Armię Czerwoną po 1945 r. było konsekwencją działań politycznych wynikających z włączenia państw Europy Środkowej, w tym Polski, do radzieckiej strefy oddziaływania.

Początek istnienia badanych lotnisk wiąże się z rozwojem lotnictwa cywilnego i wojskowego na tych obszarach w latach 20. i 30. XX w. Pierwotnie były to obiekty dość prosto zagospodarowane. Posiadały trawiaste pola startowe, kilka budynków mieszkalnych dla obsługi oraz hangary. Wraz z rozwojem lotnictwa inwestowano w kolejne obiekty oraz stosowano nowoczesne rozwiązania infrastrukturalne, które pojawiały się aż do zakończenia II wojny światowej. Po 1945 r. obiekty wybudowane przez Niemców, zostały zmodernizowane i rozbudowane przez wojska radzieckie, które użytkowały je aż do początku lat 90. XX w. Rozbudowa lotnisk wiązała się z ich unowocześnieniem (pojawiły się betonowe pasy startowe, prefabrykowane hangary) i rozbudową zaplecza infrastrukturalnego oraz socjalnego stacjonujących tu wojsk. W momencie przekazania lotnisk i infrastruktury im towarzyszącej stronie polskiej, były to obiekty militarne zamknięte, niepodlegające kontroli krajowych instytucji wojskowych, nie były one objęte planami zagospodarowania przestrzennego. Począwszy od lat 90. XX w., wygaszono na nich funkcje lotnicze, a z czasem zdecydowano o przekazaniu terenów samorządom lokalnym. Rezygnacja z celów wojskowych wynikała m.in. ze znacznego zmniejszenia wydatków państwa na obronność oraz zmian politycznych wynikających z rozwiązania Układu Warszawskiego. Samorządy w większości przypadków, przeznaczyły tereny byłych lotnisk na cele gospodarcze i włączyły je w obszary specjalnych stref ekonomicznych.

Poradzieckie lotniska a rozwój aktywności gospodarczej

Proces zagospodarowania terenów powojkowych w Polsce rozpoczął się na początku lat 90. XX w. Ze względu na wcześniejsze przeznaczenie militarne, stanowiły one obszary wstępnie przygotowane pod inwestycje, tzw. *brownfield*. Choć termin ten wiąże się głównie z inwestycjami w obszarach zurbanizowanych, a badane lotniska funkcjonowały poza miastami, to jednak przekształcenia, którym podlegają można uznać za element procesu suburbanizacji. Współczesny poziom zagospodarowania terenów polotnicznych jest zróżnicowany w zależności od ich lokalizacji. Wpływa ona również na charakter zagospodarowania oraz zaawansowanie inwestycji i przekształceń. Stąd były lotniska objęte badaniem podzielono na trzy grupy ze względu na ich położenie w sieci osadniczej:

- zlokalizowane w bezpośredniej bliskości miast i/lub ważnych węzłów transportowych;
- zlokalizowane w obszarach atrakcyjnych turystycznie;
- zlokalizowane w oddaleniu od miast i szlaków transportowych.

Umożliwiło to wskazanie czynników wpływających na sukces bądź fiasko zagospodarowania terenów polotniskowych w obszary służące lokalnym społecznościom oraz przedsiębiorcom.

Poradzieckie lotniska jako strefy aktywności gospodarczej

Do pierwszej grupy zaliczono były lotniska w Stargardzie, Skarbimierzu Osiedlu i Szczytnicy-Krzywej. Obiekty te wyróżniają się ze względu na najbardziej kompleksowy sposób ich zagospodarowania. Wynika to z ich lokalizacji w pobliżu miast (Stargard, Skarbimierz Osiedle sąsiadujący z Brzegiem i jednocześnie znajdujący się w pobliżu autostrady A4), oraz z korzystnej lokalizacji transportowej (Szczytnica-Krzywa położona przy węźle Krzywa na autostradzie A4). Ponadto niezwykle istotną rolę odegrało aktywne działanie władz lokalnych, które włączyły obszary byłych lotnisk do swoich stref aktywności gospodarczej, co przyniosło pożądane efekty ekonomiczne. Przez ostatnie ćwierćwiecze na tych obszarach rozpoczęło działalność wiele firm zarówno usługowych, jak i przemysłowych (ryciny 1 i 2) (Sobotka 2012, 83–89).

Tereny te stanowią również podstrefy regionalnych specjalnych stref ekonomicznych (Szczytnica-Krzywa – Legnicka SSE; Stargard – Pomorska SSE; Skarbimierz Osiedle – Wałbrzyska SSE). Przekazanie terenów byłych lotnisk wojskowych na cele gospodarcze wykluczyło możliwość lokowania tu nowych portów lotniczych (towarowych i pasażerskich) czy rozbudowy dotychczasowego zagospodarowania w nowoczesne rozwiązania typu Airport City (Baker i Freestone 2010, 150–163). Ze względu na niewielkie wykorzystanie ruchu lotniczego do transportu towarów, utrzymanie tej funkcji byłoby nieopłacalne. Tym bardziej że istniejące regionalne porty lotnicze (np. Szczecin czy Zielona Góra), nie stanowią istotnych punktów na mapie transportowej kraju.



Ryc. 1. Zakład przemysłowy Adient Poland ulokowany na terenie dawnego lotniska w Skarbmierzu Osiedlu

Fot. M. Suszczewicz.



Ryc. 2. Strefa ekonomiczna na lotnisku w Szczytницы-Krzywej

Fot. M. Suszczewicz.

Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, że udział terenów, na których poczyniono inwestycje, był w tej grupie dość wysoki i wahał się od ok. 8,5% w Stargardzie, przez prawie 18% w Szczytницы-Krzywej do ponad 21% w Skarbmierzu. Ponad połowę ich powierzchni stanowiły tereny przemysłowe i usługowe. W Stargardzie było to prawie 50% (niespełna 46% tereny przemysłowe i prawie 4% usługowe) a w Skarbmierzu Osiedlu ponad 53% (48,5% tereny przemysłowe a 5% usługowe). W Stargardzie, na terenie osiedla, odnotowano 27 przedsiębiorstw, w większości z sekcji C (przetwórc-

stwo przemysłowe), np. Cargotec, Hydrolina, Radiometer, Piekarnia „Lotnisko”, sekcji G (handel) m.in. sklepy spożywcze i urząd pocztowy oraz nieliczne z sekcji S (pozostała działalność usługowa). Zakłady przemysłowe natomiast zlokalizowane były głównie na terenie samego dawnego lotniska. Strefa przemysłowa cały czas się rozbudowuje m.in. ze względu na liczne inwestycje poczynione przez miasto w celu poprawy jej dostępności transportowej. Na terenie Skarbimierza Osiedla zidentyfikowano aż 58 podmiotów gospodarczych, reprezentujących głównie sekcję C (przetwórstwo przemysłowe), są to m.in. Mondelez, Wipak i Donaldson, sekcję G (handel) m.in. market Dino, sklep Żabka, punkt apteczny oraz sekcję S (pozostałe usługi) m.in. zakłady fryzjerskie. Głównymi inwestorami w tym miejscu były duże zakłady przemysłowe, takie jak Cadbury, Donaldson oraz centrum logistyczne Biedronki. Pozostałe podmioty, głównie usługowe (związane z handlem, edukacją, administracją publiczną, usługami bankowymi) były ulokowane w pobliżu osiedla mieszkaniowego i służyły obsłudze jego mieszkańców. Natomiast na osiedlu i lotnisku w Szczytnicy działało łącznie 39 przedsiębiorstw, w większości reprezentujących sekcję G (handel), m.in. sklepy spożywcze i wielobranżowe, stacje paliw, sekcję C (przetwórstwo przemysłowe), m.in. Hoermann, Młynpol, Atlas Copco, Plásticos Durex oraz sekcję S (pozostałe usługi), np. hotele i restauracje (restauracje Grażka, KFC i bary). Ze względu na ciągły rozwój strefy gospodarczej można się spodziewać dalszego przyrostu przedsiębiorstw produkcyjnych i handlowych.

Wykorzystanie obszarów byłych lotnisk wojskowych jako stref ekonomicznych pozytywnie wpłynęło zarówno na spadek bezrobocia, jak i rozwój gospodarczy gmin, które je przejęły. Wzrosły dochody gmin z tytułu działalności na ich terenie licznych przedsiębiorstw usługowych i przemysłowych (często o wielkopowierzchniowym charakterze) oraz wdrażania projektów społecznej odpowiedzialności przemysłu, dzięki którym współfinansowane są liczne działania na rzecz rozwoju społeczności lokalnych. Lokalizowanie nowych przestrzeni przemysłowych na tych terenach wiązało się z już istniejącą rozwiniętą infrastrukturą techniczną (w tym drogową), dostępem do wykwalifikowanej kadry pracowników oraz silnym oddziaływaniem ekonomicznym dużych aglomeracji miejskich. Te cechy, połączone z możliwościami wynikającymi z międzynarodowej współpracy gospodarczej rozwijającej się po wejściu Polski do Unii Europejskiej, przyczyniły się do sukcesu gmin w zakresie wykorzystania terenów byłych lotnisk, a ich przemiany należy ocenić pozytywnie.

Poradzieckie lotniska jako tereny rekreacyjne

Kolejną grupę byłych lotnisk powojennych wyróżniono ze względu na ich lokalizację w obszarach atrakcyjnych turystycznie. Można tu zaliczyć jedynie obiekt w Kołobrzegu-Podczelu. Usytuowanie na wybrzeżu Morza Bałtyckiego, w pobliżu linii brzegowej, a zarazem w miejscowości ważnej z punktu widzenia turystyki (w tym uzdrowskiej), stanowi bardzo ważny czynnik wpływający na przekształcenia terenu. Bliskość Bałtyku stanowiła zarówno pozytywne, jak i negatywne uwarunkowanie dla jego dotychczasowego wykorzystania na cele gospodarcze. Zaletą jest jego nadmorskie

położenie i związane z tym liczne atrakcje turystyczne. Umożliwia to wykorzystanie terenów byłego lotniska do obsługi ruchu turystycznego, w tym także oferowania m.in. lotów turystycznych, co dodatkowo wyróżnia ten obszar. Z drugiej strony nadmorska lokalizacja wiąże się również z barierami. Występowanie chronionych siedlisk (Natura 2000) wzdłuż wybrzeża powoduje ograniczenia zarówno w prowadzeniu regularnego ruchu lotniczego (w tym reaktywacji w pełnym zakresie lotniska cywilnego lub wojskowego), jak i zagospodarowania tego terenu w celach przemysłowych. Ponadto dodatkowe ograniczenia zagospodarowania tego obszaru nakłada status uzdrowiska, który posiada Kołobrzeg. Teren lotniska znajdujący się w granicach miasta przekazano na użytek miejscowego aeroklubu, który wykorzystuje je do celów statutowych oraz obsługi ruchu lotniczego niewielkich samolotów pasażerskich. Jest on także wykorzystywany do organizacji plenerowych wydarzeń kulturalnych (np. festiwali muzycznych).

Większość, bo ponad 87% powierzchni dawnej bazy lotniczej w Kołobrzegu-Podczelu, stanowiły obszary niezainwestowane. Pozostałą część zajmowały głównie tereny komunikacyjne (ponad 53% zainwestowanych) oraz mieszkaniowe (13%). Podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terenie osiedla należały w większości do sekcji handlu, transportu i gospodarki magazynowej oraz pozostałych usług. Ze względu na atrakcyjność turystyczną tej części Kołobrzegu, funkcjonują tu również podmioty związane z obsługą ruchu turystycznego (m.in. Hotel Anker, Spa Mona Lisa) oraz kilka przedsiębiorstw o charakterze przemysłowym. Jest to związane z polityką miasta, dla którego osiedle jest obszarem rekreacyjnym i mieszkaniowym, nie wiążącym się z rozwojem przemysłu. Szansą na rozwój turystyczny osiedla pogarnizonowego jest z pewnością bliskość Morza Bałtyckiego i Kołobrzegu, a dodatkowym czynnikiem wzrostu atrakcyjności turystycznej może być funkcjonowanie aeroklubu.

Istotną barierą w skutecznym zagospodarowaniu obszaru lotniska w Kołobrzegu-Podczelu jest rozbieżna polityka gmin, na terenie których jest ono położone: gminy miejskiej Kołobrzeg oraz wiejskiej Ustronie Morskie. Druga z gmin zarządziła prace rozbiórkowe swojej części pasa startowego oraz budynków zaplecza, a obecnie w ograniczonym stopniu użytkuje je w celach gospodarczych. Powoduje to znaczące ograniczenia w obsłudze ruchu lotniczego większych samolotów pasażerskich i tworzeniu wspólnej strefy gospodarczej. Z punktu widzenia rozwoju lokalnego, a szczególnie wykorzystania potencjału, jaki stanowić może obszar byłego lotniska w tak atrakcyjnej lokalizacji, współpraca jednostek samorządowych wydaje się być konieczna, ale przy tym korzystna dla obu stron. Przykład lotniska w Kołobrzegu-Podczelu wskazuje, że wspólne działanie nie zawsze są możliwe, a jego brak utrudnia skuteczne kształtowanie przestrzeni dostępnych dla inwestycji.

Poradzieckie lotniska jako potencjalne strefy gospodarcze

Ostatnia grupa badanych byłych lotnisk poradzieckich to obiekty zlokalizowane w miejscowościach oddalonych zarówno od większych ośrodków miejskich, jak i ważniejszych szlaków transportowych. Zaliczają się do niej lotniska w Tomaszowie,

Wiechlicach-Osiedlu i Chojnie. W tej grupie największy udział powierzchni stanowiły obszary niezainwestowane, które zajmowały ok. 90% całości obszaru dawnych baz wojskowych (nawet 94% w Wiechlicach). Pozostały teren był zajmowany głównie pod zabudowę komunikacyjną (nieużytkowane lotniczo pasy startowe) oraz mieszkalną i przemysłową. Dość wysoki udział miały tu obiekty nieużytkowane, zajmujące nawet 18% powierzchni zainwestowanych. Tereny te są w początkowej fazie pod względem wykorzystania gospodarczego. Liczba podmiotów gospodarczych w Tomaszowie była niewielka. Było to zaledwie 19 przedsiębiorstw związanych głównie z przetwórstwem przemysłowym, handlem i edukacją. Działo tu kilka dużych zakładów produkcyjnych, m.in. Huta Sto, Thyse Lockenberg. W Wiechlicach-Osiedlu odnotowano działalność większej liczby przedsiębiorstw (30) i były to podmioty z sekcji G (handel), m.in. sklep ABC, sklep Bocian oraz z sekcji C (przetwórstwo przemysłowe), m.in. BEWA, Silgan Metal Packaging i Prima. Relatywnie większa liczba firm wiązała się głównie z występowaniem placówek usług podstawowych obsługujących osiedle mieszkaniowe. Natomiast w osiedlu powojkowym w Chojnie odnotowano 37 podmiotów gospodarczych, z czego większość z nich należała do sekcji G (handel), np. Stacja paliw Progres, ATS Będzak, lokalne sklepy spożywcze oraz sekcji C (przetwórstwo przemysłowe), np. Chojna-Beton i Piekarnia Maxx. Większość podmiotów gospodarczych usytuowana była na terenie dawnego parku maszynowego, gdzie ulokowano różnego rodzaju obiekty handlowe oraz warsztaty samochodowe. Niezagospodarowane lotnisko wraz z przyległymi terenami i zabudowaniami stanowi potencjalny obszar do wykorzystania przez nowych inwestorów.

Dotychczasowe zagospodarowanie byłych lotnisk w Tomaszowie, Wiechlicach-Osiedlu i Chojnie po zaprzestaniu działalności wojskowej było ograniczone. Dominowały tam podmioty usługowe zlokalizowane na terenach towarzyszących lotniskom: w budynkach mieszkaniowych, garażach i innych pomieszczeniach magazynowych. Dawne koszary i hangary zostały zaadaptowane na cele cywilne (rycina 3). Specyficzna lokalizacja tych obiektów utrudniła przyciągnięcie podmiotów o charakterze usługowym oraz stworzenie korzystnych warunków dla zakładów przemysłowych. W przeciwieństwie do względnie szybkiego zagospodarowania zaplecza mieszkalnego przez gminę (wynikającego z dużych potrzeb w tym zakresie), poprzez sprzedaż lub najem mieszkań, płyty lotnisk do chwili obecnej nie zostały przekształcone. Pozostawione przez wojska radzieckie pasy startowe, po niezbędnej modernizacji mogłyby dalej funkcjonować jako lotniska, jednakże efektywność ekonomiczna tych inwestycji jest bardzo wątpliwa.

Większość obiektów znajdująca się w tej grupie lotnisk jest nieużytkowana, a przez to ulega postępującej degradacji (rycina 4). Dotyczy to zarówno hangarów lotniczych, infrastruktury lotniskowej, jak i samego pasa startowego. Samorządy lokalne, stosując odpowiednie zapisy w planach zagospodarowania przestrzennego i przewidując popyt na nieruchomości, zakładają wykorzystanie większości obiektów i rozwój gospodarczy obszaru, jednakże brakuje w tym zakresie działań na szerszą skalę. W Chojnie w 2016 r. wydzierżawiono części lotniska na lokalizację elektrowni fotowoltaicznej,



Ryc. 3. Hangar lotniczy przekształcony na magazyn wyrobów betonowych miejscowego przedsiębiorstwa przy lotnisku w Chojnie

Fot. M. Suszczewicz.



Ryc. 4. Opuszczony hangar na lotnisku w Wiechlicach-Osiedlu

Fot. M. Suszczewicz.

a w Wiechlicach-Osiedlu pas lotniska został objęty podstrefą Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (co przyciągnęło pierwszych inwestorów), jednakże zaawansowanie przekształceń obszarów tych lotnisk i ich wykorzystanie gospodarcze znajduje się nadal na wstępnym etapie. W porównaniu do poprzednich grup intensywność rozwoju aktywności gospodarczej i jej zakres był tu dużo mniejszy, a działania inwestorów ograniczyły się głównie do przejścia części budynków infrastruktury lotniskowej, w której ulokowano firmy o profilu przemysłowym. Część obiektów wyburzono lub sprzedano,

część pozostaje niewykorzystana. Przyczyną może być nadpodaż nieruchomości przy jednoczesnym braku zapotrzebowania na nie w wymiarze lokalnym.

Istnieją przesłanki aktywizacji tych obszarów, jak np. inwestycje w elektrownię fotowoltaiczną czy działania na rzecz rozwoju stref aktywności gospodarczej. Można jednak stwierdzić, iż były lotniska w tej grupie, charakteryzujące się niewielkim wykorzystaniem pod nowe funkcje, są potencjalnymi strefami gospodarczymi. Ich dalszy rozwój zależy od wielu czynników, w tym działań podejmowanych przez władze lokalne.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań wykorzystania terenów powojkowych na przykładzie byłych lotnisk w zachodniej Polsce można stwierdzić, że mogą one stanowić niezwykle istotny potencjał z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, w tym szczególnie przemysłowego gmin, na których terenie się znajdują. Płaty lotnisk, których użytkowanie w ruchu lotniczym byłoby prawdopodobnie nieopłacalne ekonomicznie, w kilku przypadkach zamieniono na nowoczesne strefy gospodarcze skupiające nawet kilkadziesiąt firm. Przyczyniło się do tego współwystępowanie czynników sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości na tych obszarach. Do ważnych elementów wpływających na aktywizację gospodarczą zaliczyć należy występowanie infrastruktury pozostałej po radzieckich garnizonach wojskowych. Istniejąca infrastruktura techniczna, w tym drogi dojazdowe, przyłącza wodno-kanalizacyjne, elektryczne itd. znacznie ułatwiły lokowanie tu zakładów przemysłowych i centrów logistycznych. Ich dostępność znacznie obniżyła koszty nowych inwestycji i była ważnym atutem. Kolejnym istotnym czynnikiem była lokalizacja względem sieci osadniczej. Lotniska funkcjonowały w znacznym oddaleniu od miast, stanowiły odrębne jednostki osadnicze zamieszkałe przez wojsko. Obecnie, ze względu na ich otwarcie dla nowych mieszkańców i włączenie do sieci osadniczej, różnice w zagospodarowaniu się zmniejszają. Jednakże wpływ miast i aglomeracji silnie oddziałuje na poziom i intensywność przekształceń. Dawne lotniska w pobliżu Stargardu i Brzegu w dużym stopniu przebudowano na strefy gospodarcze. Osiedle i lotnisko w Kołobrzegu funkcjonuje jako teren rekreacyjny dla turystów oraz mieszkańców. Przykłady te wyraźnie pokazują istotną rolę oddziaływania ośrodków miejskich. Intensywne wykorzystanie gospodarcze lotnisk ułatwiło istniejącym w pobliżu osiedlom powojkowym przekształcenie w nowe tereny o charakterze miejskim. Natomiast na lotniskach zlokalizowanych w obszarach o niższej gęstości zaludnienia, z dala od ważniejszych miast, np. w Tomaszowie, Wiechlicach-Osiedlu czy w Chojnie, widoczne były trudności z wykorzystaniem istniejącego potencjału gospodarczego tych terenów. Położenie z dala od dróg szybkiego ruchu, aglomeracji miejskich oraz duża powierzchnia do zagospodarowania są przyczynami słabszego zainteresowania inwestorów i skutkuje to ograniczonym, jak dotąd, ich wykorzystaniem. Stwarza to jednakże możliwości ukierunkowanego przystosowania tych obszarów dla inwestorów, biorąc pod uwagę zapotrzebowanie rynku lokalnego i regionalnego. Obszary byłych lotnisk wskazane jako potencjalne strefy gospodarcze mogłyby być ponownie wykorzystane na

potrzeby budowy lotniczych terminali towarowych (do międzynarodowego transportu produktów regionalnych przedsiębiorstw produkcyjnych), elektrowni wykorzystujących odnawialne źródła energii, czy też wykorzystane do rozbudowy infrastruktury (w tym technicznej i społecznej) w celu podniesienia atrakcyjności lokalizacyjnej. W ostatnich latach obserwowane są pozytywne zmiany w ich aktywizacji gospodarczej.

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że dawne radzieckie lotniska powoj-skowe stanowią ważne tereny inwestycyjne w zachodniej części Polski i mają potencjał dla rozwoju gospodarczego gmin, na obszarze których się znajdują. Jakkolwiek jest on wykorzystany w różnym stopniu, to przekształcenia którym podlegają tereny powoj-skowe związane z napływem nowych przedsiębiorstw, ale także mieszkańców, odgrywają istotną rolę w rozwoju lokalnym.

Bibliografia

- Bagińska, Aleksandra i Robert Szymytkie. 2015. Zagospodarowanie lotniska poradzieckiego w Skarbmierzu. *Studia Śląskie*, 77, 231–255.
- Baker, Douglas C. i Robert Freestone. 2010. The airport city: a new business model for airport development. Critical issues in air transport economics and business. W: *Critical Issues in Air Transport Economics and Business*, red. Rosario Macario i Eddy Van de Voorde, 150–164. Oxon: Routledge/Taylor and Francis Group.
- Carlin Wendy. 1994. Privatization and Deindustrialization in East Germany. W: *Privatisation in Central and Eastern Europe*, red. Estrin Saul, CEPR Discussion Papers. No. 892, 127–153. London: Longman.
- Chmielewska, Marta. 2016. *Morfologiczne przekształcenia przestrzeni miejskiej Katowic*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Dołzbłasz, Sylwia i Piotr Mucha. 2015. Wykorzystanie terenów pogórnich na przykładzie Wałbrzycha. *Studia Miejskie*, 17, 103–115.
- Gaubatz, Piper. 1999. China's urban transformation: patterns and processes of morphological change in Beijing, Shanghai and Guangzhou. *Urban Studies*, 36(9), 1495–1521. DOI: 10.1080/0042098992890.
- Hercik, Jan, Ondřej Šerý i Vaclav Toušek. 2011. Post-military areas in the Czech Republic and their revitalization – examples of the towns of Hodonín and Uherské Hradiště. *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Facultas Rerum Naturalium, Geographica*, 42(2), 107–119.
- Hilbrandt, Hanna. 2017. Insurgent participation: consensus and contestation in planning the redevelopment of Berlin-Tempelhof airport. *Urban Geography*, 38(4), 537–556. DOI: 10.1080/02723638.2016.1168569.
- Jauhainen, Jussi S. 1999. The Conversion of Military Areas in the Baltic States. W: *The NEBI Yearbook 1999*, 327–334. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. DOI: 10.1007/978-3-642-57127-5_21.
- Jarczewski, Wojciech i Michał Kuryło. 2010. Regeneration of Post-Military Areas in Poland. *Europa XXI*, 21, 117–133. DOI: 10.7163/eu21.2010.21.9.
- Kadar, Kriszta. 2014. The rehabilitation of former Soviet military sites in Hungary. *Hungarian Geographical Bulletin*, 63(4), 437–456. DOI: 10.15201/hungeobull.63.4.5.
- Keserű, Imre. 2013. *Post-suburban transformation in the functional urban region of Budapest in the context of changing commuting patterns*. Seged (Doctoral dissertation).
- Krzysztofik, Robert, Maria Tkoc, Tomasz Spórna i Iwona Kantor-Pietraga. 2016. Some dilemmas of post-industrialism in a region of traditional industry: The case of the Katowice conurbation, Poland. *Moravian Geographical Reports*, 24(1), 42–54.
- Kuśnierz-Krupa, Dominika i Michał Krupa. 2007. Messestadt Riem w Monachium jako modelowy przykład zrównoważonej dzielnicy miejskiej. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 104(3-A), 171–178.
- Malikowski, Jacek. 2008. Krajobraz po likwidacji garnizonu. *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego PTG*, 10, 447–454.

- Masefield, Peter G. 1968. The modern airport – and its future. *Journal of the Royal Society of Arts*, 116(5145), 783–804.
- Miszewska, Barbara. 1995. Wpływ ekspansji przestrzennej Wrocławia na sukcesję użytkowania ziemi i strukturę morfologiczną miasta. *Czasopismo Geograficzne*, 66, 363–370.
- Miszewska, Barbara. 2000. Rodzaje sukcesji funkcjonalnej w mieście na przykładzie Wrocławia. W: *Społeczne, gospodarcze i przestrzenne przeobrażenia miast*, red. Janusz Słodczyk, 293–305. Opole: Uniwersytet Opolski.
- Ogburn, William F. 1946. Inventions of Local Transportation and the Patterns of Cities. *Social Forces*, 24(4), 373–379. DOI: 10.2307/2572206.
- Pijet-Migoń, Edyta i Piotr Migoń. 2014. Infrastruktura dawnych portów lotniczych w Polsce i możliwości jej turystycznego wykorzystania. *Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego*, 32, 25–41.
- Rucińska, Danuta i Andrzej Ruciński. 2017. Współzależności rozwoju portów lotniczych i struktur zagospodarowania przestrzeni z uwzględnieniem stref okołolotniskowych. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 20(2), 57–68. DOI: 10.4467/2543859xpkg.17.011.7393.
- Sikorski, Dominik. 2013. Rozwój i struktura usług na terenach przemysłowych w wybranych małych miastach województwa dolnośląskiego. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 15(3), 77–95.
- Smolarski Mateusz i Robert Szmytkie. 2014. Zagospodarowanie obiektów potransportowych we Wrocławiu. W: *Przekształcenia przestrzeni miejskiej Wrocławia. Ujęcie geograficzne*, red. Paweł Brezdeń, Robert Szmytkie, 2, 118–144.
- Sobotka, Sławomir. 2012. Zagospodarowanie i przemiany społeczno-gospodarcze w garnizonie porosyjskim w Szczytnicy. *Czasopismo Geograficzne*, 83(1–2), 81–91.
- Tintëra, Jiri, et al. 2014. Urban Brownfields in Estonia: Scope, Consequences and Redevelopment Barriers as Perceived by Local Governments. *Moravian Geographical Reports*, 22(4), 25–38. DOI: 10.1515/mgr-2014-0021.
- Wójcik, Jan. 2011. Obiekty poprzemysłowe w Wałbrzychu i Boguszowie-Gorcach: stan, wykorzystanie i zagospodarowanie. *Przegląd Górniczy*, 67(12), 98–106.

Robert BRYK*

PREFERENCJE ZAKUPU MIESZKAŃ W DUŻYCH MIASTACH POLSKI

PREFERENCES REGARDING THE PURCHASE OF RESIDENTIAL PROPERTY IN LARGE POLISH CITIES

DOI: 10.25167/sm.1265

ABSTRAKT: Artykuł przedstawia analizę preferencji dotyczących nabywania mieszkań przez osoby pochodzące z miast o liczbie powyżej 500 tys. mieszkańców. Odpowiedzi zostały pozyskane za pomocą własnych badań ankietowych o zasięgu ogólnokrajowym i zebrane pod koniec 2018 r. od osób, które w latach 2005–2018 zdecydowały się na zakup mieszkania. Na początku artykułu przedstawiono krótką charakterystykę rynku nieruchomości mieszkaniowych, przeanalizowano czynniki mające na niego największy wpływ oraz dokonano wstępnej analizy sytuacji makroekonomicznej, od której rynek ten jest uzależniony. Celem głównym opracowania było określenie preferencji i ocena sposobu oddziaływania podstawowych czynników, którymi nabywcy kierują się podczas dokonywania wyboru mieszkań w Polsce.

SŁOWA KLUCZOWE: rynek mieszkaniowy, nieruchomości, duże miasta, mieszkańcy

ABSTRACT: The article presents an analysis of the preferences of residents of large cities (over 500,000 inhabitants) who decide to purchase residential property. The survey was conducted in the form of nationwide surveys. Data was collected at the end of 2018 from the responses of the residents who chose to buy a flat between 2005 and 2018, based on own research. At the outset of the paper, a brief description of the housing market is provided, along with an analysis of the factors driving the supply and demand in this area as well as a preliminary analysis of the current macroeconomic situation influencing the real estate market. The main objective of the study was to determine the key preferences that residents of large cities take into account when deciding to purchase residential property in Poland. Responses obtained from the respondents as part of the nationwide questionnaire surveys were used to conduct the analysis.

KEY WORDS: housing market, property (real estate), large cities, residents

Wprowadzenie

Mieszkanie jest podstawowym dobrem człowieka, spełniającym funkcje: ekonomiczną, socjalizacyjną oraz społeczną. Decyduje o materialnych i społecznych warunkach, w których żyje człowiek, oraz pośrednio ma duże znaczenie przy ocenie jakości życia,

* Akademia Leona Koźmińskiego, ul. Rakowska 11/15, 02-237 Warszawa, e-mail: bryk.robert@gmail.com.

decyzjach prokreacyjnych, mobilności przestrzennej mieszkańców (Groeger 2016). Zaspokaja bezpośrednio potrzeby mieszkaniowe właściciela, ale także może być przedmiotem działalności komercyjnej oraz spekulacji (Łaszek, Olszewski i Augustyniak 2017). Może być lokatą kapitału, przynosić dochód właścicielowi, a także łączyć się z innymi sferami gospodarki, np. sektorem bankowym, rynkiem pracy (Główska 2010). Rynek mieszkaniowy jest miejscem zaspokajania elementarnych potrzeb każdego człowieka, a przez to ważnym przedmiotem polityki społecznej i makroekonomicznej (Nykiel 2006).

Skala rozwoju rynku mieszkaniowego uzależniona jest m.in. od kondycji ekonomicznej, która sprzyja nowym inwestycjom, stabilności sektora bankowego, kluczowego dla finansowania działalności deweloperskiej oraz płynności rynku kredytów hipotecznych, a także korzystnych wskaźników demograficznych i makroekonomicznych, które stymulują popyt. W przypadku rynku mieszkaniowego istotną rolę odgrywają również czynniki określające sprawność rynku, jak np. czas sprzedaży mieszkania na rynku wtórnym, czy stosunek wynagrodzenia do ceny 1 m² mieszkania.

W ostatnich latach można było zauważyć duże zainteresowanie nieruchomościami mieszkaniowymi. W 2017 r. zasób mieszkaniowy w Polsce składał się z ok. 14,4 mln mieszkań, z czego ponad 67% było zlokalizowanych w miastach (*Gospodarka mieszkaniowa...* 2018). Od okresu transformacji w Polsce, cały czas mamy do czynienia z przyrostem majątku mieszkaniowego. Szacowana wartość majątku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce na koniec 2017 r. wyniosła ok. 3,25 bln zł (w 2016 r. wynosiła 3,15 bln zł), co stanowi ok. 170% PKB Polski (*Raport o sytuacji...* 2018). Kwota kredytów mieszkaniowych udzielonych przez banki w 2017 r. wyniosła 44 mld zł – był to najlepszy wynik sektora bankowego od sześciu lat (*Ogólnopolski raport...*).

Według danych z listopada 2018 r. w Polsce brakuje 2,1 mln lokali, zaś do 2030 r. deficyt ten wzrośnie do 2,7 mln (*Ile mieszkań brakuje w Polsce? Raport...*). Nasylenie mieszkaniem, czyli relacja liczby gospodarstw domowych i mieszkań do liczby mieszkańców, w większości metropolii, w najbliższych latach wciąż będzie niewystarczająca. Wynika to m.in. z coraz częstszych migracji ludności z największych miast do gmin przyległych, które przekładają się na rozwój obszarów większości aglomeracji.

Zgodnie ze wskaźnikiem przeludnienia gospodarstw domowych w UE, w Polsce 53,5% osób młodych (w wieku 15–29 lat) mieszka w przeludnionym mieszkaniu. To siódmy najwyższy wynik w całej Unii Europejskiej¹. Zakładając poprawiającą się w dalszym ciągu sytuację dochodową gospodarstw domowych, która przekłada się na coraz lepszą zdolność kredytową, a także zwiększającą się liczbę gospodarstw domo-

¹ Wskaźnik przeludnienia jest procentem ludności zamieszkującej przeludnione lokale mieszkalne. Osoba uważana jest za mieszkającą w przeludnionym domu czy mieszkaniu, jeżeli gospodarstwo domowe nie ma do swojej dyspozycji minimalnej liczby pokoi równej sumie: jeden pokój dla domu; jeden pokój na parę w gospodarstwie domowym; jeden pokój na jedną osobę w wieku 18 lat i więcej; jeden pokój na dwie osoby tej samej płci między 12 a 17 rokiem życia; jeden pokój na jedną osobę pomiędzy 12 a 17 rokiem życia i nieuwzględniony w poprzedniej kategorii; jeden pokój na każdą parę dzieci poniżej 12 roku życia.

wych, szacuje się, że do 2030 r. w Polsce będzie brakowało ok. 600 tys. mieszkań (*Ile mieszkań brakuje w Polsce? Raport...*). Sytuację tę będzie nasilać dużo wyższe zaludnienie mieszkań na obszarach wiejskich (na jedno mieszkanie w 2017 r. w miastach przypadało przeciętnie 2,37 osoby, zaś na obszarach wiejskich 3,26, przy przeciętnej dla Polski 2,66), a także dalsza migracja zarobkowa do większych miast (*Gospodarka mieszkaniowa...* 2018). Prognoza liczby mieszkańców na lata 2017–2030 w gminach, zwraca uwagę na zdecydowany rozwój głównych aglomeracji miejskich wraz z przyległymi obszarami, które będą przyciągać ludność z obszarów bardziej peryferyjnych (*Prognoza ludności gmin...*).

Celem pracy jest określenie preferencji, którymi potencjalni kupcy kierują się podczas dokonywania wyboru mieszkań w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców w Polsce. Dane pierwotne wykorzystane w artykule uzyskano z własnych badań ankietowych o zasięgu ogólnokrajowym, zebranych pod koniec 2018 r. od osób, które w latach 2005–2018 zdecydowały się na zakup mieszkania. Dane wtórne pochodzą z raportów przygotowywanych m.in. przez Narodowy Bank Polski, Heritage Real Estate, ze statystyki publicznej Głównego Urzędu Statystycznego oraz opracowań analitycznych, takich jak np. badanie ING z 2018 r. „Finansowy Barometr ING. Sytuacja mieszkaniowa Polaków 2018”.

Mimo że rynek nieruchomości jest jednym z najszybciej rozwijających się rynków w Polsce, to według wielu badaczy naukowych i analityków rynkowych brakuje dostatecznie kompleksowej i wiarygodnej informacji o jego stanie i zachodzących w nim zjawiskach (Gawron 2009). Konieczność sięgania po aktualne i wnikliwe analizy rynku mieszkaniowego wynika z coraz większej dywersyfikacji rynku. Nowe segmenty i zachowania pojawiają się nie tylko po stronie klientów, ale również po stronie podażowej obserwuje się coraz nowsze produkty (Palicki i Strączkowski 2018). Odmiennie preferencje nabywców, wyraźne zaangażowanie inwestorów prywatnych i publicznych, dynamiczne zmiany cen oraz potrzeba formułowania rozwiązań w sferze polityki mieszkaniowej przyczyniają się do ciągłego poszukiwania informacji kluczowych dla rynku mieszkań.

Nieruchomości mieszkaniowe w Polsce

Nieruchomość jest jedną z najstarszych kategorii ekonomicznych i łączy się ściśle z pojęciem własności (Gotowska 2011). Jest niezwykle specyficznym dobrem ekonomicznym, służącym przede wszystkim do zaspokajania potrzeb egzystencjalnych człowieka. Jest to również najbardziej kapitałochłonna inwestycja, z której klient czerpie korzyści użytkowe bądź finansowe (Kuryj-Wysocka i Wiśniewski 2012). Stanowi przez to ważny przedmiot polityki społecznej i makroekonomicznej. W istotny sposób wpływa na funkcjonowanie gospodarki. Jest wykorzystywana w działalności gospodarczej, w sferze użyteczności publicznej, a także służy zaspokajaniu potrzeb indywidualnych w zakresie mieszkalnictwa oraz rekreacji (Liszewski 2008). Zgodnie z art. 75 Konstytucji RP polityka mieszkaniowa została wpisana w katalog obowią-

ków Państwa: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Podobnie jak w przypadku każdego innego rynku, rynek nieruchomości charakteryzuje się transakcjami kupna/sprzedaży, podczas których prawa własności są przenoszone poprzez nabywanie lub zbywanie nieruchomości za pomocą czynności prawnych. Popyt kreują osoby zdecydowane na kupno – na potrzeby własne lub traktując je jako formę inwestycji, najczęściej pod wynajem, oczekując wzrostu wartości w czasie. W przypadku podaży, największy udział rynkowy mają firmy deweloperskie, które specjalizują się przede wszystkim w budowie na sprzedaż lub pod wynajem, w segmencie budownictwa wielorodzinnego, a także budownictwo indywidualne, czyli osoby fizyczne budujące domy w celu zaspokojenia własnych potrzeb. Odpowiadają łącznie za ponad 90% rynku pierwotnego (*Rynek mieszkaniowy w Polsce...*). Rynek mieszkaniowy jest najlepiej rozpoznawalnym segmentem rynku nieruchomości w Polsce ze względu na częstość zawieranych umów, jak również z uwagi na liczbę proponowanych zmieni-nych opisujących przedmiot transakcji (Batóg i Foryś 2011).

Gwałtowne przeceny, a następnie wyraźne ożywienie – w taki sposób można podsumować ostatnią dekadę na rynku nieruchomości w Polsce. Ożywienie w ostatnich latach może być spowodowane dość wyraźnym trendem (jak wynika z badania ING z 2018 r.): u połowy osób, niedługo po rozpoczęciu kariery na rynku pracy, pojawia się pomysł kupna własnego mieszkania (Polacy kupują mieszkanie najczęściej w wieku 32 lat). Tylko co czwarta osoba obawia się, że nie będzie mogła sobie na nie pozwolić (Pogorzelski 2018).

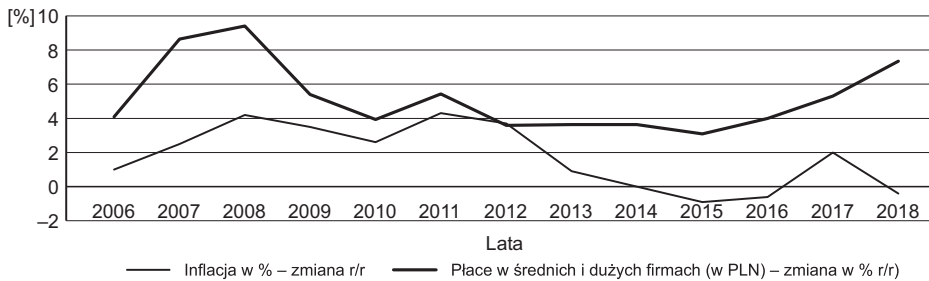
Wyraźny wpływ na tego typu sytuację mogą mieć też dochody Polaków, które średnio są wyższe aż o 50% w stosunku do roku 2008. Przełożyło się to również na zdolność kredytową – 503 tysiące zł – tyle według Open Finance mogła pożyczyć w 2018 r. trzypięcioro rodzin, w której oboje rodzice pracowali i osiągnęli zarobki na poziomie średniej krajowej² (Turek 2018). Ponad 680 tys. zł – aż tyle, w listopadzie 2018 r. był w stanie zaproponować bank mieszkającemu w Warszawie singlowi, który zarabia 5,5 tys. zł miesięcznie przy dwudziestoprocentowym wkładzie własnym³.

Bardzo dobra sytuacja na rynku pracy (według GUS stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła w końcu grudnia 2018 r. 5,9%), rozwój rynku kredytów hipotecznych,

² Ankieta przeprowadzona przez Open Finance w 2018 r. Kwota ta to mediana. Do obliczeń przyjęto, że modelowi kredytobiorcy mają dobrą historię kredytową i obecnie nie są zadłużeni. Rodzina skłonna jest zaciągnąć kredyt na 30 lat i skorzystać z dwóch dodatkowych produktów – rachunku bankowego, na który będzie przelewane wynagrodzenie oraz karty płatniczej lub kredytowej.

³ Oferta Banku Pocztowego, kredyt na 30 lat, raty równe, LTV 80%, miesięczny dochód netto 5500 zł, oprocentowanie 3,31%, DSTI 54,45%, wysokość raty równej przy założeniu zaciągnięcia maksymalnego zobowiązania 2995,00 zł, przy założeniu, że potencjalny kredytobiorca ma stabilną sytuację zawodową, nie-naganną historię spłaty zobowiązań, nie był obciążony żadnymi ratami – szacunek Bankier.pl na podstawie danych zebranych od banków 16–23.11.2018.

a także wyraźnie niższy wzrost cen w stosunku do wzrostu płac w latach 2006–2018 (rycyna 1), to czynniki, które pozwoliły Polakom na zebranie wyższego kapitału własnego. Duże znaczenie miały w tym wypadku również wyjątkowo tanie kredyty, które wynikały z utrzymujących się od marca 2015 r. rekordowo niskich nominalnych stóp procentowych – w 2008 r. oprocentowanie kredytów hipotecznych w złotych wynosiło ok. 7%, dziś jest to ok. 4%.



Ryc. 1. Inflacja i płace w średnich i dużych firmach (w PLN) w Polsce w latach 2006–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na początku lat 90. XX w. kredyty mieszkaniowe stanowiły w Polsce rzadkość – ich łączna wartość była szacowana na ok. 2,5 mld zł. Podstawowym źródłem finansowania krajowych potrzeb mieszkaniowych były środki własne kupujących, które obejmowały ich bieżące dochody oraz zakumulowane oszczędności. Kredyt hipoteczny był rozwiązaniem mało popularnym, przede wszystkim ze względu na jego koszty (Żelazowski 2018). W 2018 r. łączne zadłużenie Polaków wynosiło już ok. 425 mld zł – był to 170-krotny wzrost. Przeciętny dług mieszkaniowy dorosłego mieszkańca Polski w latach 2006–2017 urósł o 342%. Jedynie Rumunia, Czechy oraz Słowacja odnotowały wyższy niż Polska poziom wzrostu zadłużenia hipotecznego *per capita* (Rumunia – 588%, Czechy – 402%, Słowacja – 366%) (*Raport Hypostat 2018*). Według danych BIK zainteresowanie kredytami mieszkaniowymi w Polsce wzrosło o 23% (dane za koniec 2018 r.) (*Newsletter kredytowy BIK Grudzień 2018*). Z jednej strony zakup mieszkania na terenie dużego miasta wiąże się z wysokimi cenami metrażu, ale w dłuższej perspektywie zapewnia większe poczucie stabilizacji i możliwość stopniowego powiększania tzw. majątku netto (poprzez spłatę rat). Z drugiej strony w I kwartale 2018 r. ponad 70% mieszkań w największych miastach w Polsce kupowane było za gotówkę (Łaszek et al. 2018). W dużej części, mieszkania te kupione zostały jako inwestycja np. pod wynajem, z nadzieją na dalszy wzrost cen nieruchomości w czasie. Jeśli podczas zakupu nieruchomości miała pełnić jedynie funkcję mieszkaniową, to w przypadku wyprowadzki 55% Polaków decydowało się na jego wynajem (Pogorzelski 2018).

Do ożywienia na rynku nieruchomości przyczyniają się również cudzoziemcy przebywający w Polsce. Najliczniejszą grupą, która zdecydowała się na kupno nieruchomości w Polsce w 2017 r. byli obywatele Ukrainy, którzy nabyli ok. 70 tys. metrów

kwadratowych powierzchni lokali użytkowych, czyli o 16% więcej, niż w roku 2016 i aż o 50,6% więcej niż dwa lata wcześniej, tym samym wyprzedzając Niemców i Brytyjczyków (Ludwiczak 2018). Z danych NBP wynika, że w 2017 r. w Polsce przebywało średnio 900 tys. obywateli Ukrainy (Chmielewska, Dobroczycki i Panuciak 2018). Z roku na rok, wśród obcokrajowców coraz bardziej widoczny jest rosnący popyt na nieruchomości w Polsce, a mimo to stanowi on zaledwie kilka procent całości polskiego rynku. Obywatele Ukrainy, zaniepokojeni niestabilną sytuacją gospodarczą w swoim kraju, szukają alternatyw do pomnażania i zabezpieczania swoich oszczędności. Dla wielu z nich bezpieczna i stabilna polska gospodarka, a także dynamicznie rozwijający się rynek nieruchomości, wydaje się być dobrą inwestycją, która w dobie coraz bardziej tracącej na wartości hrywny, daje szansę osiągnięcia stabilnego, a przy tym wyższego zysku, niż lokata w ukraińskim banku. Ponadto długi okres użytkowania, wynikający z trwałości nieruchomości stwarza możliwość zabezpieczenia środków i osiągnięcia dochodu w dłuższej perspektywie czasowej, co sprzyja ochronie ulokowanego kapitału przed inflacją. Taka forma inwestycji ułatwia zaciągnięcie wyższego kredytu w przyszłości, dla którego formą zabezpieczenia byłaby hipoteka na nieruchomości.

Identyfikacja preferencji osób kupujących mieszkanie – badanie własne

1. Metoda badawcza

Decyzja nabywcy mieszkania jest wypadkową wielu zmiennych zarówno jakościowych, jak i ilościowych, uzależnionych od określonych preferencji. Na decyzję potencjalnych nabywców nieruchomości wpływają również czynniki od nich niezależne, jak np. otoczenie społeczno-gospodarcze czy prawno-instytucjonalne rynku nieruchomości.

Na potrzeby niniejszego artykułu dokonano analizy preferencji, którymi kierowały się osoby podczas kupowania mieszkania. Dane zostały zebrane poprzez własne badania ankietowe o zasięgu ogólnokrajowym. Od 14 listopada do 10 grudnia 2018 r. poprzez portal Survio została przeprowadzona anonimowa ankieta składająca się z 11 pytań zamkniętych. Skierowana była do osób, które w latach 2005–2017 zdecydowały się na zakup mieszkania. W ankiecie dominowały odpowiedzi osób mieszkających w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców – było to 89,04% wszystkich odpowiedzi, w związku z czym to one zostały poddane szczegółowej analizie.

2. Charakterystyka próby badawczej

Podstawę analizy stanowiły odpowiedzi 130 osób, w tym o wykształceniu średnim – 10,77% oraz wyższym – 89,23%. Wśród ankietowanych nie było osób o wykształceniu podstawowym, gimnazjalnym oraz zasadniczym zawodowym. Odpowiedzi kobiet stanowiły 63,85% zaś mężczyzn – 36,15%. Osoby w wieku od 22 do 60 lat udzieliły 97,69% odpowiedzi (w tym w wieku 22–30 lat – 40%, 31–45 lat – 53,08%

oraz 46–60 lat – 4,62%), dwóch ankietowanych było w wieku 18–21 lat – 1,54% odpowiedzi, a tylko jeden w wieku 61–75 lat – 0,77%. Nikt z ankietowanych nie był w wieku powyżej 75 lat.

Tabela 1

Lata, w których ankietowani zdecydowali się na zakup mieszkania

Lata	Liczba odpowiedzi	Udział procentowy
2005–2008	3	2,31
2009–2013	17	13,08
2014–2017	58	44,62
Po 2017 roku	52	40,00

Źródło: opracowanie własne – dane pozyskane z ankiety.

3. Prezentacja wyników badań

Dla 76,15% ankietowanych było to pierwsze mieszkanie własnościowe. Badani najczęściej zdecydowali się na zakup mieszkania w latach 2014–2018 – 84,62% osób. Na zakup mieszkania na kredyt, zdecydowało się 83,07% osób, zaś 16,93% osób kupiło mieszkanie za gotówkę. W ten sposób najczęściej były kupowane mieszkania o metrażu 51–100 m² – 54,55% odpowiedzi. Nieco częściej decydowały się na to kobiety – 52,63% odpowiedzi (wynik nie wyklucza kobiet posiadających wspólnotę majątkową).

Spośród ankietowanych jedynie 14,62% zdecydowało się na zakup nieruchomości jako inwestycję – pod wynajem, lub oczekując wzrostu wartości w czasie. Do tego celu najczęściej wybierano mieszkania o metrażu poniżej 50 m² – 52,63% odpowiedzi oraz mieszkania 51–100 m² – 47,37% odpowiedzi. Nikt z ankietowanych nie zdecydował się zainwestować środków w mieszkania powyżej 100 m². Podobne obserwacje poczynił również NBP, który w swoim raporcie zauważył, że na rynku nadal dominuje popyt na niewielkie metrażowo mieszkania (*Raport o sytuacji...* 2018). Takie są bowiem bardziej płynne jako inwestycje i dostępne dla szerszego grona klientów z racji niskiej ceny całkowitej. Na inwestycje w postaci mieszkania nieco częściej decydowały się kobiety – 52,63% odpowiedzi, te w wieku 31–45 lat stanowiły 50% (wynik nie wyklucza kobiet posiadających wspólnotę majątkową). Taki sam przedział wiekowy dominował wśród mężczyzn – 55,56% odpowiedzi.

Kluczowym aspektem dla ankietowanych była lokalizacja (odległość od pracy, dostęp do środków transportu) – dla 46,15% oraz cena – 41,54%. Otoczenie terenów zielonych wskazało 6,92% ankietowanych, zaś dostęp do infrastruktury – szkoły, żłobki, przedszkola, wybrało 5,38% osób.

W dalszej części pracy zostaną przeanalizowane preferencje ankietowanych z przedziału wiekowego 22–60 lat. Kategorie 18–21 oraz 61 lat i więcej nie będą wzięte pod uwagę ze względu na zbyt niską próbę – łącznie w tych kategoriach odpowiedzi udzieliły 3 osoby, co stanowi 2,31% ankietowanych.

a) Preferencje dotyczące metrażu mieszkania

Osoby w wieku 22–30 lat wybierały najczęściej mieszkania o metrażu 51–100 m² – było to 53,85% odpowiedzi, podobnie jak osoby wieku 31–45 lat – 66,67% odpowiedzi. W odróżnieniu od pozostałych kategorii wiekowych, wśród osób w wieku 46–60 lat najczęściej wybierane mieszkania miały poniżej 50 m² – 66,67% odpowiedzi.

Analizując odpowiedzi pod kątem wykształcenia, osoby o wykształceniu wyższym najczęściej decydowały się na mieszkania o metrażu 51–100 m² – 60,34% odpowiedzi. Osoby z wykształceniem średnim zaś wybierały mieszkania o metrażu poniżej 50 m² tak samo często, jak mieszkania o metrażu 51–100 m² – po 50% odpowiedzi.

b) Forma finansowania nieruchomości

Decydując się na zakup mieszkania, osoby w wieku 22–30 lat oraz 31–45 lat najczęściej nabywały mieszkania na kredyt – odpowiednio 80,77% oraz 89,86% odpowiedzi, zaś pozostali ankietowani kupowali za gotówkę. Na zakup mieszkania za gotówkę decydowało się z kolei więcej o 9 punktów procentowych (p. p.) osób należących do niższej grupy wieku. W przypadku osób z kolejnej kategorii wiekowej – 46–60 lat, gotówkę wybrało 33,33% ankietowanych, zaś kredyt 66,67% osób.

Finansowanie mieszkania na kredyt było najczęstszą formą, na którą decydowały się osoby z wykształceniem wyższym (84,48%). W przypadku osób z wykształceniem średnim, 28,57% ankietowanych kupiło je za gotówkę – ok. 13 p. p. więcej, niż w przypadku osób z wyższym wykształceniem, zaś 71,43% mieszkań zostało sfinansowanych kredytem.

c) Mieszkanie jako forma inwestycji

Na mieszkanie jako formę inwestycji zdecydowało się 13,46% osób w wieku 22–30 lat, 14,49% osób w wieku 31–45 lat oraz 16,67% osób w wieku 46–60 lat. Dostrzec można tu niewielką zależność, która świadczy o tym, że z wiekiem zmieniają się również preferencje dotyczące formy zakupu mieszkania – wraz z upływem lat, częściej decydujemy się na zakup mieszkania jako inwestycji. Różnice w tym przypadku są jednak niewielkie, w związku z czym jest to podstawa do dalszych badań. Odnosząc tę zależność do stale starzejącego się polskiego społeczeństwa, można założyć, że proporcje te będą się zmieniały w czasie na korzyść tej formy inwestycji. Osoby o wykształceniu średnim podobnie jak osoby o wykształceniu wyższym decydowały się na zakup mieszkania jako inwestycji – odpowiednio 14,29% i 14,66%.

W obliczu bardzo niskich stóp procentowych, a co za tym idzie niewielkiego oprocentowania lokat, zakup mieszkania jako inwestycji w obecnych realiach rynkowych wydaje się być wyborem dość zrozumiałym. Obecnie przeciętne oprocentowanie lokat 12-miesięcznych oscyluje w granicach 1,4–1,5%. Zgodnie z prognozą NBP inflacja w 2019 r. wyniesie 2,2% zaś w 2020 r. – 2,4% (Awi 2019), co oznacza, że realnie na lokatach klienci będą ponosić straty⁴. Wiele wskazuje, że ceny dóbr i usług w tym samym

⁴ Przy wyliczaniu realnego zysku z lokaty bierzemy pod uwagę obowiązujący w Polsce podatek od zysków kapitałowych oraz aktualny poziom inflacji.

czasie będą rosły szybciej niż zysk klienta z lokaty. Ostatni raz klienci banków mieli okazję osiągnąć realny zarobek na lokatach pod koniec 2016 r.

Według danych NBP w I kwartale 2018 r. za przeciętne mieszkanie z rynku wtórnego w dużych miastach w Polsce trzeba było zapłacić 6,6% więcej niż w tym samym okresie 2017 r. (Łaszek et al. 2018). Zgodnie z zestawieniem przygotowanym przez portal Rentier.io okazuje się, iż blisko połowa pierwszej 30. najbardziej dochodowych dzielnic zlokalizowana jest w Warszawie⁵. Od listopada 2017 do listopada 2018 r. średnia cena metra kwadratowego mieszkania sprzedanego w Warszawie wzrosła o 14,7% (Krasoń 2018). Jest to stopa zwrotu kilkukrotnie wyższa niż najlepsze oprocentowanie, jakie inwestor może otrzymać na standardowej lokacie bankowej. Inwestorzy dostrzegają w rynku nieruchomości pewną lokatę kapitału – 28% nabywców mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym traktuje to jako inwestycję (*Inwestycje w mieszkania...* 2019).

Jednak rynek nieruchomości, jak każdy inny, jest rynkiem, który wykazuje sporą koniunkturalność. Na jego sytuację wpływa wiele ukrytych, niemierzalnych lub trudno mierzalnych czynników, które potrafią kształtować cenę w danej chwili. Analizując sytuację cen nieruchomości, można dostrzec, że ulegają one znacznym zmianom w czasie. Na rynkach zdarzają się spadki cen o 30–40%, co jest sprawą zwyczajną. Zmiany te zdecydowanie trudniej przewidzieć niż w przypadku rynku papierów wartościowych czy rynku kredytowego. Rynek nieruchomości charakteryzuje się dużą kapitałochłonnością, wysokimi kosztami transakcji, małą przejrzystością oraz płynnością (w porównaniu do innych instrumentów finansowych), a także zwyczajem zawierania umów najmu na długi okres.

Heterogeniczność oraz brak przejrzystości rynku nieruchomości wpływa na asymetryczność dostępu do informacji oraz wysokie koszty jej pozyskania, a ponadto na wysokie ryzyko specyficzne nieruchomości. Żłudne przekonanie, że na inwestycji w nieruchomości nie można stracić, przyczyniło się do kryzysu finansowego na amerykańskim rynku nieruchomości, który rozpoczął się 15 września 2008 r., a za którego symboliczny początek uważa się upadek Lehman Brothers, jednego z największych banków inwestycyjnych świata. Sytuacja ta wywołała potężny kryzys zaufania, który trwał mniej więcej 4 lata i wpłynął wyjątkowo negatywnie na ceny mieszkań i domów w większości krajów świata (Rudke 2018). Rynek nieruchomości w Polsce potrzebował ponad dekady, aby wrócić do cen sprzed 2008 r. (Krasoń 2019).

d) Parametry, które wpłynęły na podjęcie decyzji

Inne ciekawe obserwacje można poczynić, analizując odpowiedzi dotyczące tego, na co ankietowani zwracali uwagę, decydując się na kupno mieszkania. Oka-

⁵ Rentier.io opracował zestawienie najbardziej dochodowych dzielnic miast 2018 r., na podstawie analizy 247 085 ofert, w tym 55 559 ogłoszeń cen najmu oraz 191 526 ogłoszeń cen zakupu mieszkań dostępnych w 125 dzielnicach ośmiu miast Polski. Stopy zwrotu z inwestycji, tzw. ROI, prezentowane w powyższym opracowaniu są wartościami brutto. Analiza dotyczyła mieszkań o powierzchni 44–55 metrów kwadratowych, tj. lokali najczęściej występujących w ogłoszeniach internetowych w okresie od 1 stycznia do 20 grudnia 2018 r.

zuje się, że dla osób z wykształceniem średnim oraz wyższym kluczowe znaczenie miały te same parametry, czyli lokalizacja (odległość od pracy, dostęp do środków transportu) – analogicznie 57,14% i 44,83% odpowiedzi, a następnie cena – analogicznie 42,86% i 41,38%. Dostęp do infrastruktury – szkoły, żłobki, przedszkola oraz otoczenie terenów zielonych, dla osób o wykształceniu średnim nie miał żadnego znaczenia, zaś w przypadku osób o wykształceniu wyższym, był on zdecydowanie mniej istotny niż pozostałe opcje (dostęp do infrastruktury – 6,03%, otoczenie terenów zielonych – 7,76%).

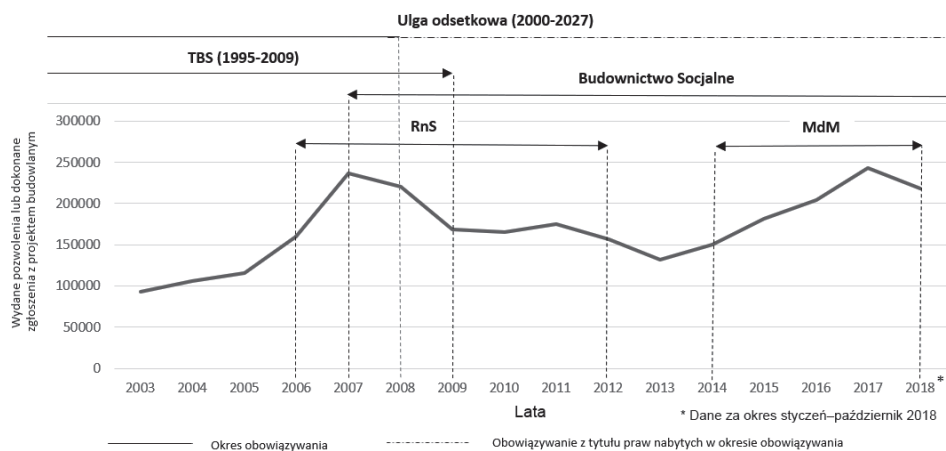
Dokonując analizy pod kątem wieku, dla ankietowanych w wieku 22–30 lat kluczowe znaczenie przy zakupie mieszkania, w odróżnieniu od pozostałych grup wiekowych, miała cena – 51,92% oraz lokalizacja (odległość od pracy, dostęp do środków transportu) – 40,38% odpowiedzi (dostęp do infrastruktury – 1,92%, otoczenie terenów zielonych – 5,77% odpowiedzi). W przypadku ankietowanych w wieku 31–45 lat najważniejszym argumentem, który decydował o kupnie mieszkania okazała się lokalizacja (odległość od pracy, dostęp do środków transportu) – 47,83% oraz cena – 36,23% odpowiedzi (dostęp do infrastruktury – 7,25%, otoczenie terenów zielonych – 8,7% odpowiedzi). Co ciekawe, w przypadku osób w wieku 46–60 lat, cena była zdecydowanie mniej istotna przy zakupie mieszkania, niż w przypadku pozostałych kategorii wiekowych – 16,67% odpowiedzi. Kluczową rolę odegrała w tym przypadku lokalizacja (odległość od pracy, dostęp do środków transportu) – 66,67% odpowiedzi (dostęp do infrastruktury – 16,67%, otoczenie terenów zielonych – nie miało tu żadnego znaczenia).

Informacja ta wydaje się być o tyle istotna, o ile polskie społeczeństwo będzie się nadal starzeć. Od 1997 r. obserwujemy powolny (z niewielkimi fluktuacjami), ale systematyczny spadek liczby ludności, mimo wydłużającej się średniej długości życia. Dotychczasowe dane pokazują, że udział osób starszych w całej populacji będzie się zwiększał – według GUS mediana wieku Polaków wynosi 40 lat, zaś około 2040 r. przekroczy 50 lat. Wzrasta liczba osób najstarszych – powyżej 80. roku życia, a więc w największym stopniu wymagających opieki. Dotąd ta grupa wiekowa była niezauważana przez deweloperów i inwestorów. Okazuje się, że starzejące się społeczeństwo w Polsce jest szansą i okazją do dostarczenia produktu mieszkaniowego, który będzie spełniał specyficzne potrzeby tej grupy wiekowej, gdyż część mieszkań w miastach pozbawiona jest wind, a domy jednorodzinne na terenach wiejskich, mogą nie spełniać innych oczekiwań osób starszych – m.in. przez znaczną odległość do ośrodków miejskich. Seniorzy są grupą wiekową o sporych możliwościach zakupowych, dla których cena nie jest kluczowym argumentem. Mieszkania i osiedla dedykowane osobom starszym to nowy, ale obiecujący segment rynku nieruchomości w Polsce.

Ważnym powodem, nie ujętym w ankiecie, a który mógł wpłynąć na ograniczenie zakupu mieszkania przez ankietowanych, były wyczerpujące się środki na dopłaty w ramach rządowych programów m.in.: „Mieszkanie dla Młodych” (MdM), realizowany w latach 2014–2018, „Rodzina na Swoim” (RnS), w latach 2006–2012, Program bu-

downictwa socjalnego, który funkcjonuje od 2007 r., a także wcześniejszy (1995–2009) Program społecznych mieszkań czynszowych – TBS⁶.

Poniższy wykres prezentuje programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 2003–2018 oraz ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych. W latach 2007–2013 mamy do czynienia z wyraźnym spadkiem wydawanych pozwoleń lub dokonanych zgłoszeń z projektem budowlanym, spowodowanym głównie ogólnoswiatowym kryzysem gospodarczym na rynkach finansowych i bankowych. Zaś lata 2013–2018 charakteryzują się wyraźnym ożywieniem w budownictwie mieszkaniowym, m.in. dzięki wsparciu programu „Mieszkanie dla Młodych”.



Ryc. 2. Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych (wydane pozwolenia lub dokonane zgłoszenia z projektem budowlanym) w latach 2003–2018

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS – Budownictwo mieszkaniowe w Polsce pobrane ze strony <http://stat.gov.pl>.

4. Wnioski z badań

Analiza oczekiwań i preferencji klientów dotyczących rynku mieszkaniowego jest procesem złożonym ze względu na konieczność jednoczesnego uwzględnienia wielu czynników związanych ze stanem infrastruktury mieszkaniowej. Wielowymiarowość przeprowadzonych badań uwzględnia analizę oczekiwań klientów pod względem ich płci, wykształcenia, wieku, formy finansowania, preferencji społeczno-ekonomicznych, oraz czynników decyzyjnych, na podstawie których badani decydowali się na zakup mieszkania. Przeprowadzone badania pozwoliły zaobserwować znaczne dysproporcje między poszczególnymi grupami. W wielu przypadkach ankietowani dokonywali

⁶ Sektor finansowy ma wpływ na wycenę wartości nieruchomości oraz zapewnia mu płynność m.in. decydując się na jego finansowanie.

zakupu mieszkania, kierując się różnymi kryteriami. Mimo to można było zauważyć pewne wspólne cechy (co zasygnalizowano powyżej). Samo badanie może stanowić podstawę do przyjęcia określonych działań przez podmioty instytucjonalne oraz deweloperów, planujących inwestycje mieszkaniowe. Może być punktem wyjścia do tego, aby efektywniej przygotować ofertę pod faktyczne oczekiwania potencjalnych klientów poszukujących mieszkań w dużych miastach w Polsce.

Niezależnie jednak od tego, należy pamiętać, że preferencje i oczekiwania klientów rynku mieszkaniowego są zmienne. Rynek nieruchomości mieszkaniowych wyróżnia się spośród innych rynków sposobem zachowywania. W długim okresie determinowany jest głównie przez popyt, który określany jest przez czynniki fundamentalne. W przypadku krótkiego okresu, rynek zmagają się z zewnętrznymi szokami popytowymi, które zmuszają do uruchamiania mechanizmu krótkookresowych dostosowań. Na końcowe decyzje dotyczące rynku mieszkań może mieć również wpływ aktualna sytuacja gospodarcza, a także interwencjonalizm państwowy w postaci programów wspierających zakup nieruchomości.

Bibliografia

- Awi. 2019. *Jak rosnąć będzie PKB i inflacja w 2019 roku? Raport NBP*. Dostęp: 11.01.2019. <https://alebank.pl/jak-rosnac-bedzie-pkb-i-inflacja-w-2019-roku-raport-nbp/>.
- Batóg, Barbara i Iwona Forys. 2011. Modele logitowe w analizie transakcji na warszawskim rynku mieszkaniowym. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 19(3).
- Budownictwo mieszkaniowe w Polsce – Styczeń 2019 r.* Dostęp: 23.05.2019. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/>.
- Chmielewska, Iza, Grzegorz Dobroczyk i Adam Panuciak. 2018. *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania*. Dostęp: 12.03.2019. https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2018/obywatele-Ukrainy-pracujacy-w-Polsce-raport.pdf.
- Gawron, Henryk. 2009. *Analiza rynku nieruchomości*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Główska, Gabriel. 2010. *Mieszkaniowy kredyt hipoteczny w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Gospodarka mieszkaniowa w 2017 roku*. 2018. Dostęp: 10.03.2019 https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/14/1/1/gospodarka_mieszkaniowa_w_2017_roku.pdf.
- Gotowska, Małgorzata. 2011. Grupowanie województw metodą analizy skupień na podstawie transakcji kupna sprzedaży nieruchomości gruntowych. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 19(3).
- Groeger, Lidia. 2016. *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Ile mieszkań brakuje w Polsce?* Raport Heritage Real Estate. Dostęp: 4.05.2019. <https://heritagere.pl/hre-tt-raport-ile-mieszkan-brakuje-w-polsce/>.
- Inwestycje w mieszkania nadal na topie*. Metrohouse Franchise S.A. Dostęp: 3.03.2019. <https://metrohouse.pl/news-inwestycje-w-mieszkania-nadal-na-topie>.
- Jajuga, Krzysztof. 2010. *Instrumenty finansowe zabezpieczone hipotecznie*. W: *Współczesna bankowość hipoteczna*, red. Anna Szelągowska. Warszawa: CeDeWu.pl.
- Krasoń, Marcin. 2018. *Kilkunastoprocentowe wzrosty cen mieszkań*. Dostęp: 11.01.2019. <https://homebroker.pl/blog/2018/11/kilkunastoprocentowe-wzrosty-cen-mieszkan/>.
- Krasoń, Marcin. 2019. *W 2018 r. mieszkania w Polsce podrożały o prawie 15 proc.* Dostęp: 3.02.2019. <https://homebroker.pl/blog/2019/01/2018-r-mieszkania-polsce-podrozaly-o-prawie-15-proc/>.

- Kuryj-Wysocka, Oksana i Radosław Wiśniewski. 2012. Wskaźniki zmian cen nieruchomości – znaczenie i funkcje. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 20(2).
- Liszewski, Stanisław. 2008. Formy i struktury przestrzenne wielkich skupisk miejskich. W: *Geografia urbanistyczna. Podręcznik akademicki*, red. Stanisław Liszewski, 187–233. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Ludwiczak, Piotr. 2018. *Wpływ imigrantów z Ukrainy na rynek mieszkaniowy w Polsce*. Dostęp: 11.01.2019. <https://michaelstrom.pl/raporty-i-analizy/artykuly/210/Wplyw-imigrantow-z-Ukrainy-na-rynek-mieszkaniowy-w-Polsce>.
- Łaszek, Jacek, Krzysztof Olszewski i Hanna Augustyniak. 2017. Model popytu mieszkaniowego – analiza od strony właścicieli, właścicieli – inwestorów i inwestorów, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, 2.
- Łaszek, Jacek et al. 2018. *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w I kwartale 2018 r.* Dostęp: 7.04.2019. https://www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan_03_2018.pdf.
- Newsletter kredytowy BIK. Grudzień 2018 r.* Dostęp: 12.05.2019. <https://media.bik.pl/publikacje/att/1372451>.
- Nykiel, Lechosław. 2006. Potencjał rynku mieszkaniowego jako przedmiotu finansowania. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 14(1).
- Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*. AMRON-SARFiN, 34. Dostęp: 4.05.2019. https://www.zbp.pl/getmedia/24fb59a6-164b-4e93-a315-716b1a4f6413/Amron_Raport_4_17_PL_skrot_180227ver2.
- Palicki, Sławomir i Łukasz Strączkowski. 2018. Preferencje i potrzeby potencjalnych nabywców w segmencie premium poznańskiego rynku mieszkaniowego. *Biuletyn Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego*, 1.
- Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030*. Dostęp: 4.06.2019. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html>.
- Pogorzelski, Karol. 2018. *Finansowy Barometr ING. Sytuacja mieszkaniowa Polaków 2018*. Dostęp: 2.04.2019. <https://www.ing.pl/aktualnosci/finansowy-barometr-ing#tabelaraporty=2>.
- Raport Hypostat 2018*. Dostęp: 11.03.2019. <https://hypo.org/ecbc/publications/hypostat/>.
- Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2017 r.* 2018. Dostęp: 7.08.2019. https://www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/raport_2017.pdf.
- Rynek mieszkaniowy w Polsce – Czerwiec 2017 r.* Raport CBRE. Dostęp: 2.03.2019. <https://www.cbre.pl/pl-pl/raporty>.
- Rudke, Maciej. 2018. *Dekadę po upadku Lehman Brothers ceny znowu są rekordowe*. Dostęp: 3.01.2019. <https://www.parkiet.com/Nieruchomosci/309149896-Dekade-po-upadku-Lehman-Brothers-ceny-znowu-sa-rekordowe.html>.
- Turek, Bartosz. 2018. *Zdolność kredytowa pozwala kupić nawet 180 metrów mieszkania*. Dostęp: 4.02.2019. <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/jak-jest-zdolnosc-kredytowa-polakow-ile-metrow-mieszkania-mozna-kupic>.
- Żelazowski, Konrad. 2018. Konwergencja na regionalnych rynkach mieszkaniowych w Polsce. *Ekonomia XXI Wieku*, 19.

OPRACOWANIE REDAKCYJNE
Jacek Jędrzejowski (teksty anglojęzyczne), Iwona Biegun

REDAKCJA TECHNICZNA
Jolanta Brodziak

SKŁAD I ŁAMANIE
Waldemar Szweda

KOREKTA
Jacek Jędrzejowski (teksty anglojęzyczne), Patrycja Racułt

PROJEKT OKŁADKI
Jolanta Brodziak

Na okładce fotografia przedstawia panoramę Opola, w centralnym miejscu Katedra Opolska.
Autorką zdjęcia jest Emilia Twardowska.

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa–Użycie niekomercyjne–Na tych samych warunkach
CC BY-NC-SA



Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy.

© Copyright by Uniwersytet Opolski
Opole 2019

ISSN 2082-4793
e-ISSN 2543-5302

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, ul. Dmowskiego 7–9, 45-365 Opole.
Składanie zamówień: tel. 77 401 67 46, e-mail: wydprom@uni.opole.pl.
Wydanie I. Nakład 80 egz. Druk i oprawa: Totem.com.pl