

**Piotr Ruczkowski**

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-4344-9417

kerkwshp@poczta.onet.pl

## Suburbanizacja oraz kontrurbanizacja jako wyzwania dla gmin

### Uwagi wprowadzające

Wśród zjawisk, które mogą mieć negatywny charakter, należy wymienić suburbanizację i kontrurbanizację. Niewątpliwie stanowią one wyzwania dla gmin, zwłaszcza w polityce planowania i zagospodarowania przestrzennego, gdyż to przede wszystkim te jednostki samorządu terytorialnego ponoszą koszty społeczne i finansowe związane ze wspomnianymi procesami.

Zarówno suburbanizacja, jak i kontrurbanizacja są pojęciami wieloznacznymi, które jednak częściowo mogą mieć ten sam zakres desygnatów. Suburbium oznacza obszar położony na krańcach, peryferiach wielkiego miasta; przedmieście<sup>1</sup>. Suburbanizacja (łac. *suburbanus*) słownikowo jest rozumiana jest jako „rozwój terenów podmiejskich i przenoszenie się ludności z dużych miast na te tereny”<sup>2</sup>; wiąże się zatem z procesem rozprzestrzeniania się miast na okoliczne tereny podmiejskie (zjawisko tzw. rozlewania się miast). Jest jedną z faz rozwoju miasta polegającą na wyludnianiu się centrum i rozwoju strefy podmiejskiej<sup>3</sup>. Suburbanizacja to przede wszystkim zaprzeczenie kontynuowanej, zwartej, miejskiej zabudowy i swoista deifikacja przedmieść<sup>4</sup>. Współcześnie pojęcie to ma najczęściej konotacje negatywne; mówi się o negatywnych skutkach suburbanizacji, podkreślając, że zjawisko to generuje istotne koszty społeczne, finansowe i środowiskowe. Jak już wspomniano, negatywne skutki rozpraszania zabudowy w sposób spontaniczny, nieskoordynowany ponoszą przede wszystkim gminy zmuszone do budowy dodatkowej infrastruktury

<sup>1</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. R–Z, Warszawa 2002, s. 340.

<sup>2</sup> A. Latusek (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych*, Kraków 2009, s. 839.

<sup>3</sup> B. Korwel-Lejowska, *Wpływ rozprzestrzeniania się miast na środowisko przyrodnicze w otoczeniu aglomeracji trójmiejskiej*, Gdańsk 2020, s. 21.

<sup>4</sup> A.C. Nelson, *The planning of exurban America: Lessons from Frank Lloyd Wright's Broadacre City*, „Journal of Architectural and Planning Research” 1995, vol. 12, no. 4, s. 337–356.

tury technicznej i zapewnienia usług publicznych w wymiarze odbiegającym od prakseologicznego czy też ekonomicznego uzasadnienia.

W literaturze podkreśla się, że wraz z powszechnością używania samochodu, co nastąpiło przede wszystkim w Ameryce, „jednym z największych problemów miast stał się *sprawl*, czyli niepohamowany »rozbryzg« zabudowy w strefie podmiejskiej. Gdy tylko prawo lokalne nie było dość restrykcyjne, owa strefa z racji swojego zasięgu nazywana już nie podmiejską (*suburban*), ale zamiejską (*exurban*), przekształcała się w rozrastającą się miazgę wielokształtnych kubatur”<sup>5</sup>. Aleksander Böhm przypomina wizję Broadacare City Franka Lloyda Wrighta z początku lat 30. XX w., „opartą na przekonaniu, że powszechne użycie samochodu i tania energia elektryczna kładą kres skoncentrowanej zabudowie”<sup>6</sup>. Jak podkreśla wspomniany autor, po II wojnie światowej w Stanach Zjednoczonych zintensyfikowały się dwa zjawiska, mianowicie: migracja dotychczasowych mieszkańców terenów śródmiejskich za miasto do nowych domów, reprezentujących z reguły lepiej sytuowane warstwy klasy średniej, oraz znajdująca się na drugim biegunie tych procesów degradacja dzielnic centralnych oraz napływ na te tereny ludności o niższych dochodach, z reguły ludności kolorowej<sup>7</sup>. Jak się wydaje, przemyślana i zaplanowana koncepcja Broadacare City Franka Lloyda Wrighta, zaprezentowana w książce *The Disappearing City*, New York 1932 [*Znikające miasto* – tłum. P.R.], rozwoju przedmieść nie miała jednak zbyt wiele wspólnego z niekontrolowanym rozlewaniem się miast, z czym mamy do czynienia współcześnie.

Podobnie przykładem kryzysu miasta może być (ale nie musi) proces kontrurbanizacji, który uwidacznia się w postaci reorganizacji terenów miejskich i polega m.in. na zmianie przeznaczenia, funkcji oraz charakteru poszczególnych fragmentów miasta, np. przenoszenie się stałych mieszkańców na peryferia miasta z jednoczesną zmianą charakteru centrum miasta na handlowo-usługowo-rozrywkowo-administracyjne. Kontrurbanizacja może również wiązać się z powrotem, głównie zamożnych mieszkańców peryferii rozczarowanych „wiejskim życiem”, do centrów miast i budową z myślą o nich nowej infrastruktury, w tym drogich apartamentowców, bądź rewitalizacją dotychczasowej zabudowy, np. kamienic. Tego typu procesy są zauważalne zwłaszcza w największych miastach. Takim przykładem może być chociażby rewitalizacja warszawskich kamienic przy ul. Foksal 13/15<sup>8</sup>.

Co warto podkreślić, procesy suburbanizacji i kontrurbanizacji nie mają charakteru wyłącznie negatywnego i odpowiednio (racjonalnie) ukierunkowane mogą przynieść również pewne korzyści (odciążenie centrum, poprawa stanu

<sup>5</sup> A. Böhm, *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji. Podręcznik dla studentów wyższych szkół technicznych*, Kraków 2006, s. 82.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 83–84.

<sup>8</sup> <https://foksal1315.com> (data dostępu: 12.05.2022).

środowiska w dzielnicach centralnych, poprawa jakości życia stałych mieszkańców dzielnic śródmiejskich, rewitalizacja obszarów zdegradowanych itd.). Z pewnością nie można tych zjawisk rozpatrywać w kategoriach zero-jedynkowych. Negatywne skutki mogą mieć z pewnością zjawiska suburbanizacji i kontrurbanizacji pozostawione bez należytej kontroli ze strony podmiotów dysponujących odpowiednimi instrumentami, żeby te procesy odpowiednio racjonalizować.

Zasadniczo przykładami przemysłanej suburbanizacji czy też kontrurbanizacji mogą być coraz bardziej popularne trendy urbanistyczne w postaci „miast 15-minutowych”, „miast ludzkiej skali” czy też „dzielnic kompletnych”. Chodzi o taki sposób organizacji, w tym zabudowy miasta (dzielnic śródmiejskich, terenów podmiejskich), który pozwala na zaspokajanie wszystkich codziennych potrzeb w najbliższej okolicy, co może też oznaczać decentralizację usług publicznych. Tego typu rozwiązania mogą dotyczyć zarówno dzielnic centralnych, jak i suburbiów. Obszary mieszkalne w tym przypadku nie powinny być oddzielone od stref biznesu, handlu, rozrywki czy przemysłu. Wspomniane koncepcje ściśle łączą się z projektami mikromobilności, czyli systemami komunikacyjnymi, gdzie szczególną rolę mają odgrywać niskoemisyjny lub zeroemisyjny zrównoważony transport publiczny, a także takie pojazdy, jak: skutery, hulajnogi, rowery itd.

Jak zasygnalizowano wcześniej, zjawisko współczesnej suburbanizacji pojawiło się na początku XX w. w Stanach Zjednoczonych<sup>9</sup>. Obecnie procesy suburbanizacji i kontrurbanizacji można zaobserwować zasadniczo we wszystkich największych miastach i obszarach podmiejskich (zjawiska te, może w trochę mniejszej skali, ale dotyczą także mniejszych ośrodków miejskich) na całym świecie, również w Polsce<sup>10</sup>.

Z suburbanizacją i kontrurbanizacją mamy co czynienia chociażby w Krakowie, gdzie postępuje proces rozprzestrzeniania się miasta na okoliczne tereny podmiejskie, a także obserwujemy zmiany funkcji ścisłego centrum miasta (Dzielnica I Stare Miasto, zwłaszcza Rynek i okolice, Kazimierz) z mieszkalnej na turystyczno-rozrywkową, usługowo-administracyjną. W przypadku Małopolski mamy do czynienia z podlegającymi suburbanizacji gminami bezpośrednio sąsiadującymi z Krakowem. Wpływ na to ma nie tylko przenoszenie się mieszkańców m. Krakowa, lecz także napływ do tych gmin mieszkańców z innych województw, tj. śląskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, mazowieckiego, dolnośląskiego, lubelskiego<sup>11</sup>. Najwyższy dodatni współczynnik

<sup>9</sup> G. Iwanicki, *Wpływ zjawiska suburbanizacji na kształtowanie przestrzeni na przykładzie obszaru podmiejskiego Lublina*, [w:] R. Krukowska (red.), *Turystyczne, rekreacyjne i geograficzne aspekty kształtowania przestrzeni*, Lublin 2012, s. 79.

<sup>10</sup> K. Kajdanek, *Suburbanizacja po polsku*, Kraków 2012, s. 12 i nast.

<sup>11</sup> A. Łobodzińska, K. Antończak-Świder, A. Nowak, *Ruch migracyjny w Małopolsce – migracje wewnętrzne*, Kraków 2017, s. 11 i nast., [https://www.obserwatorium.malopolska.pl/wp-content/uploads/2017/06/MIGRACJE\\_WEWNETRZNE\\_RAPORT\\_MAJ\\_2017\\_1.pdf](https://www.obserwatorium.malopolska.pl/wp-content/uploads/2017/06/MIGRACJE_WEWNETRZNE_RAPORT_MAJ_2017_1.pdf) (data dostępu: 22.04.2022).

salda migracji w latach 2013–2015 odnotowano w Niepołomicach (80,6%), Zielonkach (65,8%) oraz w Wielkiej Wsi (50,5%)<sup>12</sup>.

Rozlewanie się i rozpraszanie zabudowy obserwujemy także na obszarze całej aglomeracji warszawskiej, szczególnie w bliskiej strefie podmiejskiej<sup>13</sup>. Jak podkreśla Paweł Sudra, „nowe budownictwo mieszkaniowe pojawia się często »w szczerym polu«, nie tylko w postaci pojedynczych obiektów, ale też quasi-jednostek osadniczych – suburbiów lokowanych »na surowym korzeniu« przez deweloperów. Na zjawisko to nie są podatne w zasadzie tylko najsilniej chronione tereny, takie jak Kampinoski Park Narodowy”<sup>14</sup>.

Innym przykładem rozlewania się miasta na okoliczne tereny wiejskie może być Lublin i gminy ościenne, gdzie, jak pokazują badania przeprowadzone chociażby przez Grzegorza Iwanickiego, również postępuje proces migracji ludności z miasta do wsi<sup>15</sup>.

Z kolei wg danych Głównego Urzędu Statystycznego od wielu lat maleje liczba mieszkańców miast, mimo że co roku nadawane są prawa miejskie dotychczasowym miejscowościom wiejskim (w okresie 2011–2021 powstały 52 nowe miasta)<sup>16</sup>. Zdaniem Głównego Urzędu Statystycznego proces ten spowodowany jest głównie rozwojem ośrodków podmiejskich. W okresie międzywojennym tempo przyrostu ludności wiejskiej wyniosło 1,2%, w miastach stopa ubytku kształtowała się na poziomie minus 2,8%. W 2021 r. ludność miejska stanowiła 59,8% ogółu ludności, na wsi mieszkało 40,2% (w 2011 r. udziały wynosiły odpowiednio – 60,8% i 39,2%)<sup>17</sup>.

**Tablica 1**

**Ludność w miastach i na wsi (stan na 31 marca 2021 r.)**

Wyszczególnienie	2011		2021		
	w tys.	w %	w tys.	w %	2011=100
Ogółem	38 511,8	100,0	38 036,1	100,0	98,8
Miasta	23 405,9	60,8	22 748,9	59,8	97,2
Wieś	15 105,9	39,2	15 287,2	40,2	101,2

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechn/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html> (data dostępu: 27.04.2022).

<sup>12</sup> Ibidem, s. 20.

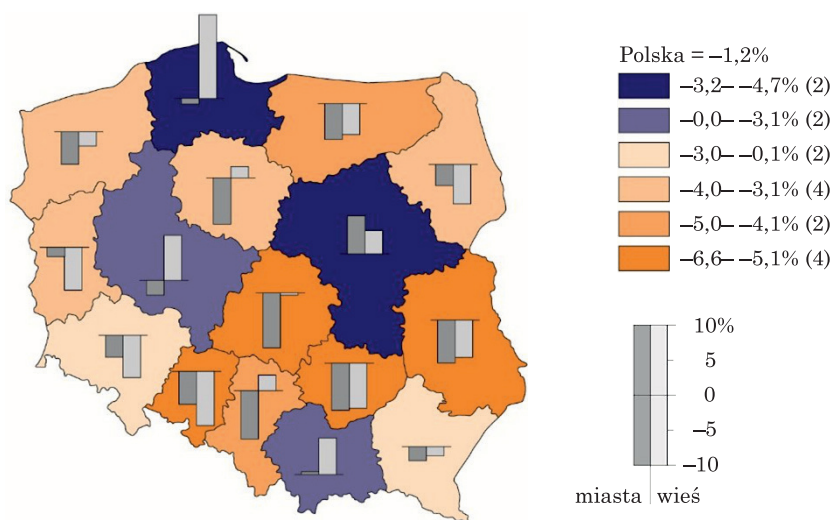
<sup>13</sup> P. Sudra, *Rozpraszanie i koncentracja zabudowy na przykładzie aglomeracji warszawskiej po 1989 r.*, Warszawa 2020, s. 89 i nast.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 211–212.

<sup>15</sup> G. Iwanicki, op. cit., s. 79 i nast.

<sup>16</sup> <https://stat.gov.pl/spisy-powszechn/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html> (data dostępu: 27.04.2022).

<sup>17</sup> Ibidem.



Mapa 1. Przyrosty/ubytki liczby ludności miejskiej i wiejskiej według województw w latach 2011–2021 (stan na 31 marca 2021 r.)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnie/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html> (data dostępu: 27.04.2022).

Nie ulega wątpliwości, że jest wiele czynników sprzyjających suburbanizacji, w szczególności ograniczenia dostępności w centralnych lokalizacjach terenów nadających się pod zabudowę, zwłaszcza mieszkaniową, a co za tym idzie – wysokie koszty budowy i zakupu nieruchomości na cele mieszkaniowe, zbyt intensywny ruch turystyczny i biznesowy, zagrożenie przestępczością, ograniczenie usług adresowanych do stałych mieszkańców, dostęp do indywidualnych środków transportu bądź komunikacji zbiorowej, marzenie o własnym domu z ogródkiem, zanieczyszczenie środowiska, zagrożenie epidemiczne, rozwój nowych technologii i możliwość pracy zdalnej, niewłaściwe i nieracjonalne wykorzystywanie dostępnych narzędzi planistycznych, w tym barak planów miejscowych, a także często zamierzone bądź też niezamierzone działania, które ostatecznie prowadzą do różnych nieprawidłowości i błędów w zarządzaniu przestrzenią.

W gruncie rzeczy, przynajmniej częściowo, podobne czynniki mogą sprzyjać zjawisku kontrurbanizacji, zwłaszcza działania planistyczne i inne decyzje o lokalizacji w dzielnicach centralnych obiektów komercyjnych, w tym biurowych i usługowych, a także chęć powrotu rozczarowanych, chociażby problemami komunikacyjnymi bądź ograniczoną dostępnością do nowoczesnych usług publicznych, mieszkańców peryferii do centrów miast.

Na procesy suburbanizacji i kontrurbanizacji może skutecznie wpływać odpowiednie wykorzystywanie narzędzi związanych z planowaniem przestrzen-

nym, ochroną krajobrazu, ochroną przyrody, ochroną zabytków, procesami rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Jak się wydaje, negatywnym zjawiskom towarzyszącym suburbanizacji bądź kontrurbanizacji mogą sprzyjać szczególne regulacje prawne, jak chociażby ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, tzw. *lex developer*<sup>18</sup>.

Co warto podkreślić, od dłuższego czasu zapowiadane są reformy planowania przestrzennego m.in. w kierunku ograniczenia możliwości zabudowy na obszarze pozbawionym inwestycji związanych z komunikacją, infrastrukturą społeczną czy techniczną, tj. „w szczerym polu”, które mają polegać na uproszczeniu procedur planistycznych oraz wprowadzeniu nowych instrumentów, jak np. plan ogólny, z jednoczesnym ograniczeniem możliwości lokowania inwestycji jedynie w oparciu o warunki zabudowy. Mają one przeciwdziałać również negatywnym konsekwencjom suburbanizacji i kontrurbanizacji. Kierunki proponowanych zmian również zostaną poddane ocenie na łamach niniejszego opracowania.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (gminy) mamy do czynienia ze skutecznymi instrumentami przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji oraz kontrurbanizacji, a także zweryfikowanie hipotezy, że przy odpowiednim wykorzystaniu aktualnie istniejących instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego bądź wprowadzeniu nowych narzędzi planistycznych, negatywny efekt suburbanizacji i kontrurbanizacji może ulec złagodzeniu albo nawet mogą te zjawiska nieść za sobą pewne korzyści.

W celu realizacji zamierzeń badawczych autora wykorzystana zostanie metoda dogmatyczna, która polega na egzegezie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa. Celem stosowania tej metody jest ustalenie (odkodowanie zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Oprócz metody dogmatycznej konieczne będzie sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej w celu poszukiwania pozadosłownego znaczenia wyrażeń języka prawnego.

## **Władztwo i narzędzia planistyczne gminy a problemy suburbanizacji i kontrurbanizacji**

Jak wspomniano w uwagach wprowadzających niniejszego opracowania, zarówno suburbanizacja, jak i kontrurbanizacja mogą pociągać za sobą negatywne skutki i generować wysokie koszty społeczne czy finansowe, które ob-

<sup>18</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1496.

ciążą przede wszystkim gminy. Dysponują one jednak szeregiem instrumentów związanych przede wszystkim z posiadanym władztwem planistycznym, które mogą zostać wykorzystane w celu wyeliminowania bądź ograniczenia negatywnych skutków suburbanizacji i kontrurbanizacji. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona przez ustawodawcę w możliwość autorytatywnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Wspomniane władztwo w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy stanowi komponent władztwa administracyjnego, będącego szczególną postacią władzy państwowej<sup>19</sup>. Istotę władztwa administracyjnego stanowi możliwość autorytatywnego kształtowania sfery prawnej obywateli i innych podmiotów prawa przy pomocy władczych form działania administracji. Należy zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym „podstawą wykonywania władztwa administracyjnego stanowią normy prawa administracyjnego i ten normy przesądzają o mocy tego władztwa. Realizując te normy, uprawniony organ może stosować przymus wobec adresatów swoich władczych działań”<sup>20</sup>.

Przez władztwo planistyczne gmin należy rozumieć jednostronne i władcze kształtowanie oraz prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, co następuje m.in. przez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy też wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>21</sup>. Jak podkreśla Marek Szewczyk, władztwo planistyczne gminy oznacza ustawowe upoważnienie jej organów do „jednostronnego i władczego określania przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy niezależnie od tego, do kogo te grunty należą”<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 86.

<sup>20</sup> Ibidem. Zob. także: Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, [w:] H. Rot (red.), *Państwo – Prawo – Społeczeństwo. Zbiór studiów*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, nr 1313, *Prawo CCVI*, s. 137 i nast.; J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, nr 167, s. 47 i nast.; W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 49 i nast.; P. Radziejewicz, *Administracyjno-prawne pojęcie władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 121 i nast.; L. Bielecki, *Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne, władza dyskrecyjna i inne postacie luzu decyzyjnego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 111 i nast.

<sup>21</sup> Por. W. Krebs, *Baurecht*, [w:] E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin 2008, s. 458–459, 464–470, 475–496; G. Lienbacher, *Raumordnungsrecht*, [w:] G. Lienbacher (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Wien–New York 2010, s. 437–439, 450–457.

<sup>22</sup> M. Szewczyk, *Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 210–211.

Stosownie do treści art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>23</sup> kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Podobnie ustawa o samorządzie gminnym<sup>24</sup> do zadań własnych gminy zalicza m.in. sprawy ładu przestrzennego, a także utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zieleni gminnej i zadrzewień oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Niewątpliwie kluczowe znaczenie z punktu widzenia przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji i kontrurbanizacji ma obowiązek uwzględniania wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych, krajobrazowych i ekonomicznych przestrzeni, potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych, a także interesu publicznego, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym kontekście istotne są pojęcia „ładu przestrzennego” przez który rozumie się takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1. u.p.z.p.), „krajobrazu priorytetowego”, który definiuje się jako krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania, a także „obszaru przestrzeni publicznej”, przez który rozumie się obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W tym miejscu warto przypomnieć, że pod pojęciem „interesu publicznego” u.p.z.p. rozumie uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 u.p.z.p.).

Podjęmując rozważania na temat suburbanizacji i kontrurbanizacji, istotne jest także sięgnięcie do zasad „zrównoważonego rozwoju”. Pojęcie to, którym posługuje się Konstytucja RP (art. 5), definiowane jest przez ustawę Prawo

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503), dalej jako u.p.z.p.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559).



ochrony środowiska<sup>25</sup> jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 u.p.o.ś.).

Skutecznym instrumentem w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom suburbanizacji i kontrurbanizacji może być utworzenie parku kulturowego. Jest to jedna z form ochrony zabytków wymieniona w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>26</sup>, której celem jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej (art. 7; art. 16 u.o.z.o.z.). We wspomnianej ustawie zdefiniowano także takie pojęcia, jak: „historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny” jako przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg (art. 3 pkt 12); „historyczny zespół budowlany” – powiązaną przestrzennie grupę budynków wyodrębnioną ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi (art. 3 pkt 13); „krajobraz kulturowy” – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka (art. 3 pkt 14).

Pojęcia te mają istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia właściwego rozumienia poszczególnych regulacji prawnych, lecz także z perspektywy efektywnego zarządzania przestrzenią.

W ramach przyznanego jej władztwa planistycznego gmina jest uprawniona do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej przy pomocy różnych narzędzi planistycznych, w szczególności przez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, oraz miejscowego planu rewitalizacji. Szczególne znaczenie dla kształtowania przestrzeni, w tym powstawania zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji, ma sytuowanie obiektów budowlanych w oparciu o indywidualne warunki zabudowy i inne decyzje lokalizacyjne. Biorąc pod uwagę ograniczone w praktyce wykorzystywanie normatywnych i quasi-normatywnych dokumentów

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973), dalej jako u.p.o.ś.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840), dalej jako u.o.z.o.z.

planistycznych, sytuowanie przedsięwzięć budowlanych odbywa się nader często w oparciu o wspomniane indywidualne decyzje lokalizacyjne, co stanowi też jedną z przyczyn chaosu urbanistyczno-przestrzennego, w tym niekontrolowanego rozlewania się zabudowy.

Uchwalając studium, gmina jest obowiązana uwzględnić uwarunkowania wynikające, w szczególności ze stanu ładu przestrzennego i jego ochrony.

Szczególne znaczenie w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej ma wspomniany wyżej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego. Uchwalając plan miejscowy, gmina jest obowiązana uwzględnić uwarunkowania wynikające m.in. z ładu przestrzennego. W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.

Władztwo gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w kontekście zjawisk związanych z suburbanizacją i kontrurbanizacją może zostać urzeczywistnione także w określeniu w planie miejscowym granic obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, granic obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, granic terenów pod budowę obiektów handlowych, granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, granic terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych, granic terenów zamkniętych i granic stref ochronnych terenów zamkniętych, sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości. Zwłaszcza możliwość określenia w planie miejscowym sposobu usytuowania obiektów budowlanych może znacząco wpłynąć na realizację celów związanych z procesami suburbanizacji i kontrurbanizacji.

Wpływ na te procesy ma również odpowiednie określenie w planie miejscowym zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.).

Skutecznym instrumentem może być tworzenie tzw. terenów otwartych, np. związanych z ochroną krajobrazu, ochroną przyrody jako składników planów miejscowych, które są szczególnie popularne w systemie planowania przestrzennego w Anglii i w Niemczech<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> B. Degórska, *Przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji. Możliwości rozwiązań krajowych w kontekście przyjętych praktyk europejskich*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Warszawa 2005, s. 256–259.

Możliwe negatywne konsekwencje zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji powinny być brane pod uwagę także podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 u.p.z.p. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Z uwagi na skomplikowaną, czasochłonną i kosztowną procedurę, a czasami także z innych przyczyn, wiele obszarów nie objęto planami miejscowymi, co powoduje, że lokalizacja inwestycji odbywa się głównie w oparciu o wspomniane wyżej indywidualne instrumenty planistyczne (decyzje lokalizacyjne i o warunkach zabudowy). Jak zasygnalizowano wcześniej, niewątpliwie jest to czynnik sprzyjający występowaniu zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji wraz z ich negatywnymi konsekwencjami.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, w szczególności w zakresie: warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 54 pkt 2 lit. a u.p.z.p.). Podobnie rzecz się ma w przypadku decyzji o warunkach zabudowy (zob. art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Co warto zauważyć, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Wspomniana regulacja konsekwentnie stosowana może sprzyjać budownictwu skoordynowanemu.

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określa w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego. W rozporządzeniu tym określa wymagania dotyczące ustalania: 1) linii zabudowy, 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, 3) szerokości elewacji frontowej, 4) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki, 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych).

Ciekawym instrumentem, który może być wykorzystywany w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji i kontrurbanizacji, jest

wspomniany park kulturowy, który – dla przypomnienia – stanowi jedną z form ochrony zabytków, której celem jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej (art. 7; art. 16 u.o.z.o.z.). Park kulturowy może utworzyć rada gminy w drodze uchwały po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Parki wykraczające poza obszar jednej gminy, mogą być ustanawiane wspólnie przez gminy, bądź związek gmin. Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 17 ust. 6 u.o.z.o.z.). Uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego określa nazwę parku, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia, które mogą wpływać na procesy inwestycyjne, prowadzenie działalności handlowej i usługowej oraz w ich efekcie na decyzje mieszkańców dotyczące miejsca stałego zamieszkania. Na przykład mogą to być regulacje określające zasady działania ogródków gastronomicznych, w tym ograniczenia godzin ich funkcjonowania, co może wpływać na jakość i komfort życia stałych mieszkańców.

Pisząc o suburbanizacji i kontrurbanizacji, nie można zapominać o szeregu instrumentów przewidzianych w ustawie o rewitalizacji<sup>28</sup>. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 u.r. rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Przygotowanie i realizacji procesu rewitalizacji stanowią zadania własne gminy (art. 3 ust. 1 u.r.). Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, sporządzenie gminnego programu rewitalizacji, ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji (o tym ostatnim dokumencie jest mowa w art. 37f u.p.z.p.) mogą stanowić instrumenty skutecznie przeciwdziałające negatywnym skutkom suburbanizacji oraz kontrurbanizacji. Co warto podkreślić, obszar zdegradowany może być wyznaczony w przypadku wystąpienia negatywnych zjawisk o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niedostosowania infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami.

Stosownie do treści art. 37f u.p.z.p. rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 485), dalej jako u.r.

program rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 tej ustawy. Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego, w którym, w zależności od potrzeb, można określić: 1) zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą; 2) ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków; 3) szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic; 4) zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej. Miejscowy plan rewitalizacji, czy szerzej cały proces rewitalizacji, mogą przyczynić się do ograniczenia migracji wewnętrznej oraz do racjonalnego profilowania funkcji poszczególnych przestrzeni miejskich.

Wspomniane instrumenty planistyczne mają na celu służyć przeciwdziałaniu negatywnym konsekwencjom suburbanizacji i kontrurbanizacji. Umiejętne ich wykorzystanie może nawet przyczynić się do osiągnięcia pewnych korzyści z suburbanizacji. Tworzenie planów miejscowych czy też racjonalne wykorzystywanie indywidualnych instrumentów planistycznych gwarantujących ład przestrzenny, ochronę środowiska naturalnego i krajobrazu, odpowiednią infrastrukturę techniczną i społeczną, odpowiednią komunikację dla peryferyjnych dzielnic czy też obszarów znajdujących się w sąsiedztwie dużych miast, może wręcz uczynić z suburbanizacji zjawisko korzystne, zapewniające zrównoważony rozwój i racjonalne rozmieszczenie ludności, a także poprawę jakości życia mieszkańców dzielnic centralnych.

Jak wskazuje Marek Karzyński, przyjęty w Polsce model samodzielności gmin w zakresie planowania przestrzennego stoi w sprzeczności z rozdrobnioną i zróżnicowaną strukturą administracyjną kraju, występuje brak instrumentów prawnych i finansowych skłaniających właścicieli terenów do wykorzystania ich zgodnie z przeznaczeniem w planach zagospodarowania przestrzennego lub do ich sprzedaży, koszt realizacji planu miejscowego obciąża gminę i brakuje podstaw prawnych dla zapewnienia realnego uczestnictwa zainteresowanych właścicieli w kosztach budowy infrastruktury technicznej<sup>29</sup>. Brakuje także regulacji prawnych nakładających obowiązek przestrzegania odpowiednich standardów projektowania urbanistycznego dotyczących m.in. wielkości i liczby obiektów oraz urządzeń infrastruktury społecznej i technicznej, a także zieleni i rekreacji publicznej w stosunku obszaru przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową<sup>30</sup>. Ponadto odczuwalny jest brak wyeksponowania krajobrazu i ładu przestrzennego jako dobra wspólnego<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> M. Karzyński, *Suburbanizacja i rozpraszanie zabudowy. Możliwości przeciwdziałania na przykładzie Gdyni*, [w:] P. Lorens (red.), op. cit., s. 243.

<sup>30</sup> K. Solarek, *Dezurbanizacja południowej strefy podmiejskiej Warszawy. Charakterystyka procesu, główne zagrożenia*, [w:] P. Lorens (red.), op. cit., s. 69.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 68.

W powszechnym odczuciu istniejące instrumenty i procedury planistyczne są skomplikowane, kosztowne, czasochłonne czy też nie przystają do zmieniającego się otoczenia, postępu technologicznego itp., dlatego podjęte zostały prace, których celem ma być uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie istniejących procedur, a także wypracowanie nowych narzędzi planistycznych, które pozwoliłyby gminom na skuteczniejsze zarządzanie przestrzenią.

Nowym narzędziem planistycznym ma być plan ogólny, uchwalany dla całej gminy i będący aktem prawa miejscowego, czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa, za pomocą którego będzie można ingerować w sferę wolności i praw jednostki, w tym w sferę uprawnień właścicielskich. Ustalenia zawarte w planie ogólnym mają być wiążące zarówno dla planów miejscowych, w tym nowych narzędzi urbanistyki operacyjnej w postaci zintegrowanych planów inwestycyjnych (ZPI), jak i dla decyzji o warunkach zabudowy. Wyłącznie dla obszarów wskazanych w planie ogólnym będą mogły być wydawane decyzje o warunkach zabudowy. Plan ten ma zastąpić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>32</sup>. Plan ogólny ma być dokumentem syntetycznym, zwięzłym, pozwalającym na skuteczne kreowanie polityki przestrzennej gminy. Natomiast ogóle cele i kierunki polityki przestrzennej gminy mają być zapisane w strategii rozwoju gminy<sup>33</sup>. Według projektowanych zmian plan ogólny ma zawierać „ustalenia dotyczące funkcji terenów dopuszczalnych do wyznaczenia w dokumentach niższego szczebla, jak i ramowe ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, z którymi dokumenty te będą musiały zachowywać zgodność. Dodatkowo w planie ogólnym możliwe będzie wyznaczenie obszarów zabudowy śródmiejskiej, dla których będą mogły być formułowane szczególne zasady zagospodarowania dotyczące m.in. minimalnej powierzchni biologicznie czynnej czy odległości między budynkami określone w przepisach wydanych na podstawie ustawy prawo budowlane. Plan ogólny będzie także mógł zawierać regulacje dotyczące standardów dostępności infrastruktury społecznej”<sup>34</sup>. Ważną z punktu widzenia przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom suburbanizacji jest projektowana regulacja zawarta w art. 61 ust. 1 pkt 1a, zgodnie z którą wydanie decyzji o warunkach zabudowy będzie dopuszczalne (z pewnymi wyjątkami) wyłącznie na obszarze uzupełniania zabudowy wyznaczonym w planie ogólnym.

Większe możliwości decydowania o lokalizowaniu inwestycji z uwzględnieniem partycypacji społecznej i zasad ładu przestrzennego mają przynieść

<sup>32</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 31 grudnia 2021 r., <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/prekonsultacje-zmiany-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym---reforma-systemu> (data dostępu: 29.05.2022).

<sup>33</sup> <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8388086,budownictwo-recepta-na-chaos-przestrzenny.html> (data dostępu: 21.04.2022).

<sup>34</sup> Uzasadnienie do projektu...

zintegrowane plany inwestycyjne, które mają być uchwalane po podpisaniu umowy urbanistycznej określającej wzajemne zobowiązania inwestora oraz gminy. Na przykład inwestor może być zobowiązany do budowy drogi. Plany te mają obejmować dowolne inwestycje, nie tylko mieszkaniowe<sup>35</sup>. Zdaniem projektodawców „możliwość podpisania umowy urbanistycznej spowoduje, że i gmina i inwestor będą mieli możliwości kształtowania jasnych oczekiwań względem siebie w zakresie realizacji oraz finansowania inwestycji towarzyszących, a także infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i usług społecznych”<sup>36</sup>. Rozwiązanie to ma ograniczyć problem dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej również w przypadku zabudowy terenów podmiejskich.

## Wnioski końcowe

Planowanie przestrzenne powinno zapewnić efektywne wykorzystanie przestrzeni w sposób zaspokajający potrzeby różnych grup jej użytkowników, w szczególności zagwarantować ład przestrzenny i umożliwić zrównoważony rozwój kraju i jego poszczególnych regionów.

W niniejszym opracowaniu próbowano odnieść się do coraz częściej nasilających się zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji, które mogą pociągać za sobą duże koszty społeczne i finansowe, obciążające przede wszystkim podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy. Suburbanizacja jest procesem charakteryzującym się migracją mieszkańców do stref podmiejskich bądź zamiejskich i zabudową terenów często pozbawionych odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej (zjawisko „rozlewania się miast”). Suburbanizacji często towarzyszy degradacja dzielnic śródmiejskich tudzież napływ do tychże dzielnic ludności o niższych dochodach. Z kolei kontrurbanizacja przejawia się w zmianie funkcji i charakteru centrum miasta na turystyczno-rozrywkowe względnie biznesowo-handlowo-administracyjne. Może także wiązać się ze zjawiskiem powrotu mieszkańców obszarów podmiejskich do dzielnic centralnych. W Polsce coraz częściej mieszkańcy rozczarowani brakiem dostępu do usług publicznych bądź dotknięci problemami komunikacyjnymi decydują się na powrót do dzielnic śródmiejskich, czemu towarzyszy zjawisko budowy nowoczesnych apartamentowców bądź rewitalizacja kamienic i innych budynków zdegradowanych.

Jak już wspomniano, zabudowa terenów pozbawionych infrastruktury technicznej i społecznej generuje wysokie koszty finansowe i społeczne. Rozprzestrzenianie się miasta na okoliczne tereny podmiejskie w sposób niekon-

<sup>35</sup> <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8388086,budownictwo-recepta-na-chaos-przestrzenny.html> (data dostępu: 21.04.2022).

<sup>36</sup> Uzasadnienie do projektu...

trolowany pociąga za sobą konieczność budowy i utrzymania dodatkowej infrastruktury na obszarach o niewielkim zaludnieniu, co jest nieefektywne ekonomicznie. Powoduje także zerwanie tradycyjnych relacji i więzi społecznych oraz wpływa negatywnie na środowisko przyrodnicze i walory krajobrazowe (ekspansja zabudowy na tereny cenne przyrodniczo, zaburzenie ekosystemu, negatywne zmiany w krajobrazie, negatywne oddziaływanie transportu na środowisko).

Z kolei wspomnianym zmianom funkcji centrum miasta towarzyszą takie negatywne zjawiska, jak: wzmożony ruch biznesowy i turystyczny, nadmierny hałas, dewastacje przestrzeni publicznej i prywatnej oraz inne zachowania o prawnokarnych znamionach, likwidacja terenów rekreacyjnych, terenów zielonych, miejsc parkingowych, ograniczanie usług publicznych adresowanych do stałych mieszkańców, ukierunkowanie usług na zaspokajanie potrzeb turystów posiadających zasobne portfele, co w konsekwencji znacznie utrudnia codzienne życie stałym mieszkańcom i przynajmniej pośrednio zmusza ich do przeprowadzki do peryferyjnych dzielnic czy nawet poza granice miasta.

Jak zasygnalizowano na początku do niniejszego artykułu, jest wiele przyczyn suburbanizacji i kontrurbanizacji, począwszy od ograniczenia dostępności w centralnych lokalizacjach terenów nadających się pod zabudowę, zwłaszcza mieszkaniową, a co za tym idzie – wysokie koszty budowy i zakupu nieruchomości na cele mieszkaniowe, zanieczyszczenie środowiska, zbyt intensywny ruch turystyczny, zagrożenie przestępczością, ograniczenie usług adresowanych do stałych mieszkańców, możliwość pracy zdalnej w wyniku rozwoju nowoczesnych technologii, po niewłaściwe i nieracjonalne wykorzystywanie dostępnych narzędzi planistycznych, a także często są to zamierzone działania, które ostatecznie prowadzą do różnych nieprawidłowości i błędów w zarządzaniu przestrzenią.

Negatywnym konsekwencjom suburbanizacji i kontrurbanizacji można zapobiegać poprzez właściwe wykorzystywanie dostępnych instrumentów i narzędzi planistycznych, zwłaszcza planów miejscowych, w których można zawrzeć odpowiednie regulacje pozwalające na racjonalizację zabudowy. Z uwagi jednak na skomplikowaną, czasochłonną i kosztowną procedurę uchwalania planów miejscowych, a czasami także z innych przyczyn, również nieformalnych, wiele obszarów nie jest objętych planami miejscowymi, co powoduje, że lokalizacja inwestycji odbywa się głównie w oparciu o indywidualne instrumenty planistyczne (wspomniane decyzje lokalizacyjne i o warunkach zabudowy). Niewątpliwie jest to czynnik sprzyjający występowaniu zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji wraz z ich negatywnymi konsekwencjami.

Przydatne mogą okazać się narzędzia wykorzystywane w procesie rewitalizacji, różne formy ochrony przyrody, ochrony zabytków, a także uznanie krajobrazu (również krajobrazu kulturowego) za dobro publiczne, uwzględnienie czynnika kompozycji w planowaniu przestrzennym i podczas wydawania



indywidualnych decyzji lokalizacyjnych, powiązanie planów gospodarczych z narzędziami wykorzystywanymi w planowaniu przestrzennym.

Ciekawym i skutecznym instrumentem może być tworzenie tzw. terenów otwartych m.in. jako składników planów zagospodarowania przestrzennego, które są szczególnie popularne w systemie planowania przestrzennego w Anglii i w Niemczech<sup>37</sup>.

W wielu opracowaniach wskazuje się na negatywne aspekty procesów suburbanizacji kontrurbanizacji. Należy jednak podkreślić, że zjawiska te nie mają charakteru wyłącznie negatywnego i odpowiednio (racjonalnie ukierunkowane, koordynowane) mogą przynosić korzyści (odciążenie centrum, poprawa stanu środowiska w dzielnicach centralnych, poprawa jakości życia stałych mieszkańców dzielnic centralnych, rewitalizacja itd.).

Szczególnie ciekawymi wydają się być coraz bardziej popularne trendy urbanistyczne „miast 15-minutowych”, „miast ludzkiej skali” czy też „dzielnic kompletnych”, „miast w mieście” w powiązaniu z koncepcjami mikromobilności. Co warto podkreślić, mogą one dotyczyć zarówno dzielnic śródmiejskich, jak i stref podmiejskich, a nawet zamiejskich. Chodzi o taki sposób organizacji miasta (dzielnic śródmiejskich, stref podmiejskich, zamiejskich), który pozwala na zaspokajanie wszystkich codziennych potrzeb w najbliższej okolicy. Tworzenie obszarów łączących w zrównoważony sposób funkcje mieszkalne, usługowe, handlowe, biznesowe i przemysłowe w połączeniu z wykorzystaniem idei mikromobilności może stanowić skuteczny instrument przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji i kontrurbanizacji.

Od lat zapowiadane są reformy planowania przestrzennego w kierunku ograniczenia możliwości zabudowy na obszarach pozbawionych inwestycji związanych z komunikacją czy infrastrukturą społeczną i techniczną. Reformy zmierzają do uproszczenia procedur planistycznych, doprecyzowania kryteriów lokalizacji poprzez zapewnienie wydawania decyzji lokalizacyjnych w zgodzie z polityką przestrzenną gminy, wprowadzenia nowych instrumentów, jak np. plan ogólny, zintegrowany plan inwestycyjny z jednoczesnym ograniczeniem możliwości lokowania inwestycji w oparciu tylko o warunki zabudowy, czy też informatyzacji i ułatwienia dostępności społeczeństwa do danych dotyczących planowania przestrzennego.

Głównym celem zmian powinno być wyważenie różnych aspektów przestrzeni przyrodniczych, infrastrukturalnych, estetycznych, uczynienie z przestrzeni obszaru przyjaznego człowiekowi, przestrzeni umożliwiającej wygodną egzystencję i organizację życia; rzeczywistą realizację założeń ładu przestrzennego.

Wydaje się, że bez szerszego wykorzystania planów miejscowych nie jest możliwe urzeczywistnienie koncepcji ładu przestrzennego i usunięcie różnych dysfunkcji w obszarze urbanistyki. Dlatego postulowane kierunki zmian na-

<sup>37</sup> B. Degórska, op. cit., s. 256–259.

leży uznać zasadniczo za słuszne, zwłaszcza propozycja wprowadzenia planu ogólnego, ale zawsze przysłowiowy diabeł tkwi w szczegółach i w konkretnych rozwiązaniach ustawowych, które po przejściu całej ścieżki legislacyjnej, stają się obowiązującym prawem. Wiemy doskonale, że często dobry projekt na etapie prac legislacyjnych i pod wpływem różnych grup nacisku może być tak zmieniony, a osiągnięcie zamierzonych celów w praktyce okazuje się niemożliwe albo przynajmniej znacznie utrudnione.

## Wykaz literatury

- Bielecki L., *Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne, władza dyskrecjonalna i inne postacie luzu decyzyjnego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Böhm A., *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji. Podręcznik dla studentów wyższych szkół technicznych*, Wyd. PK, Kraków 2006.
- Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, nr 167.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6
- Degórska B., *Przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji. Możliwości rozwiązań krajowych w kontekście przyjętych praktyk europejskich*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Urbanista, Warszawa 2005.
- Iwanicki G., *Wpływ zjawiska suburbanizacji na kształtowanie przestrzeni na przykładzie obszaru podmiejskiego Lublina*, [w:] R. Krukowska (red.), *Turystyczne, rekreacyjne i geograficzne aspekty kształtowania przestrzeni*, Kartpol s.c., Lublin 2012.
- Kajdanek K., *Suburbanizacja po polsku*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2012.
- Karzyński M., *Suburbanizacja i rozpraszanie zabudowy. Możliwości przeciwdziałania na przykładzie Gdyni*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Urbanista, Warszawa 2005.
- Korwel-Lejowska B., *Wpływ rozprzestrzeniania się miast na środowisko przyrodnicze w otoczeniu aglomeracji trójmiejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2020.
- Krebs W., *Baurecht*, [w:] E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin 2008.
- Latuszek A. (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych*, Krakowskie Wyd. Nauk., Kraków 2009.
- Lienbacher G., *Raumordnungsrecht*, [w:] G. Lienbacher (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Springer Verlag, Wien–New York 2010.
- Łobodzińska A., Antończak-Świder K., Nowak A., *Ruch migracyjny w Małopolsce – migracje wewnętrzne*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2017.
- Nelson A.C., *The planning of exurban America: Lessons from Frank Lloyd Wright's Broadacre City*, „Journal of Architectural and Planning Research” 1995, vol. 12, no. 4.
- Pulka Z., *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, [w:] H. Rot (red.), *Państwo-Prawo-Społeczeństwo. Zbiór studiów*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, Prawo CCVI, nr 1313.

- Radziewicz P., *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4.
- Solarek K., *Dezurbanizacja południowej strefy podmiejskiej Warszawy. Charakterystyka procesu, główne zagrożenia*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Urbanista, Warszawa 2005.
- Stahl M., *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Sudra P., *Rozpraszanie i koncentracja zabudowy na przykładzie aglomeracji warszawskiej po 1989 r.*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2020.
- Szewczyk M., *Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. R–Z, PWN, Warszawa 2002.

## Summary

### Suburbanisation and counterurbanisation as challenges facing municipalities

**Keywords:** administrative law, spatial development planning suburbanisation, counterurbanisation, planning competencies of a municipality, tasks of a municipality, a municipality.

The aim of the study is to answer the question of whether the basic unit of local government (municipality) has any effective tools at its disposal to counteract the negative effects of suburbanisation and counterurbanisation.

Nowadays, suburbanisation is understood primarily as a process of spreading cities to the neighboring suburbs (so-called “urban sprawl”). The negative effects of suburbanisation, i.e., financial, social, environmental and other costs, are borne primarily by municipalities which have to build additional infrastructure and provide adequate public services.

Counterurbanisation consists in changing the purpose and function of parts of the city (especially their centers) which become sales, service, entertainment, and administrative centers, with the simultaneous outflow of permanent residents into the suburbs. It may also have negative consequences.

An argument can be put forward that the negative consequences of suburbanisation and counterurbanisation may be mitigated by the proper use of the existing planning and spatial development tools or new planning instruments. Such tools and instruments may even increase the effectiveness of municipalities in spatial development planning.

