

Pogłębiona analiza spójności
użytkowania terenu w miejskich
obszarach funkcjonalnych.
Studia przypadku wybranych miast
i ich obszarów funkcjonalnych

Kraków–Warszawa 2025

Piech K., Gajda A., 2025, *Pogłębiona analiza spójności użytkowania terenu w miejskich obszarach funkcjonalnych. Studia przypadku wybranych miast i ich obszarów funkcjonalnych*, Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
<https://doi.org/10.51733/opm.2025.09>



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych
3.0 Polska

ISBN 978-83-67231-72-5

Autorzy raportu:

Karolina Piech – Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR <https://orcid.org/0000-0002-9826-4455>

Agnieszka Gajda – Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR <https://orcid.org/0000-0001-5843-3894>

Mapy: Agnieszka Gajda

Redakcja językowa: Krzysztof Winiarski

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

ul. Targowa 45, 03728 Warszawa www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2025

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności



Spis treści

Wnioski i rekomendacje.....	5
Wnioski	5
Rekomendacje	6
Wprowadzenie.....	7
Miejski obszar funkcjonalny Trójmiasta – przykład obszaru z policentrycznym rdzeniem.....	9
Miejski obszar funkcjonalny Poznania – obszar charakteryzujący się rozwojem zabudowy mieszkaniowej w regionie miejskim i towarzyszący mu rozwój obszarów przemysłowych	14
Miejski obszar funkcjonalny Lublina – przykład obszaru z intensywnym rozwojem zabudowy jednorodzinnej w regionie miejskim	19
Literatura	24
Spis rycin	25
Spis tabel.....	25

Raport w punktach

- W analizowanych obszarach funkcjonalnych największy odsetek terenów jest użytkowany rolniczo: w MOF Trójmiasta – 53%, w MOF Poznania – 57%, a w MOF Lublina – 60%.
- Obszary zwartej zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej w obszarach funkcjonalnych wynoszą odpowiednio: MOF Trójmiasta – 5,06%, MOF Poznania – 4,4%, MOF Lublina – 5,0%.
- Największy odsetek obszarów rozproszonej zabudowy znajduje się w obszarze funkcjonalnym Lublina: 11,3%. W pozostałych analizowanych obszarach funkcjonalnych wynosi on odpowiednio 5,3% – w MOF Poznania – i 5,28% – w MOF Trójmiasta.
- Największy odsetek obszarów usługowych w analizowanych MOF-ach znajduje się na terenie ich rdzeni.
- W obrębie przyjętego do analizy pasa granicy największy odsetek terenów rozproszonej zabudowy znajduje się w MOF Lublina (18,2%). W poznańskim obszarze funkcjonalnym wyniósł on 8,4%, a w trójmiejskim 6,7%.
- Na analizowanych obszarach funkcjonalnych największy odsetek terenów zwartej zabudowy znajduje się na obszarach ich rdzeni. Strefa zewnętrzna charakteryzuje się mniej zwartą strukturą użytkowania terenów zurbanizowanych.
- W strefach zewnętrznych obszarów funkcjonalnych niekontrolowana zabudowa jednorodzinna tworzy ciągłe struktury przestrzenne.

Wnioski i rekomendacje

Wnioski

- Na kształt struktury użytkowania terenu i zachodzących na ich obszarze procesów urbanizacyjnych wpływ mają naturalne uwarunkowania położenia obszaru, które stanowią barierę rozwojową dla regionów miejskich.
- Spośród wyróżnionych typów użytkowania terenu, określonych na podstawie przyjętej w raporcie metody, największą powierzchnię w badanych miejskich obszarach funkcjonalnych Poznania, Trójmiasta i Lublina zajmują tereny niezainwestowane (83%), w tym przede wszystkim użytkowane rolniczo (T2) – 56,%. Tereny naturalne stanowią 28%.
- Obszary zainwestowane stanowią łącznie 17% powierzchni badanych MOF, w tym obszary zwartej zabudowy mieszkaniowej (T3) to nieco ponad 5% ich powierzchni. Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wysokiej (T4,5) znajdują się niemal w całości w miastach rdzeniowych badanych obszarów funkcjonalnych i są zlokalizowane punktowo, pomiędzy zabudową mieszkaniową jedno- i wielorodzinną.
- Największy odsetek terenów charakteryzujących się rozproszoną zabudową jednorodzinną znajduje się w obszarze funkcjonalnym Lublina – 18,2%.
- Zarówno obserwowana struktura zagospodarowania terenu badanych MOF, jak i szczegółowe analizy przestrzenne przedstawione w dalszej części opracowania w opinii autorów jednoznacznie wskazują na małą zwartość zagospodarowania przestrzennego. Jedynymi obszarami wykazującymi cechy miasta zwartego są obszary centralne ośrodków rdzeniowych i innych miast zlokalizowanych w strefie zewnętrznej, wykształcone przed okresem zmian w prawie dotyczącym planowania i zagospodarowania przestrzennego po 1989 r., których następstwem była liberalizacja procesów inwestycyjnych.
- Z punktu widzenia celu, jakim jest kształtowanie miasta zwartego, najmniej pożądanym typem zagospodarowania – zwłaszcza w granicach miast rdzeniowych – jest rozproszona zabudowa jednorodzinną, najczęściej przemieszana z terenami o charakterze rolniczym. Niestety ten typ zabudowy jest dość powszechny we wszystkich badanych obszarach funkcjonalnych, jak również stanowi znaczący odsetek obszaru wewnątrz granic administracyjnych miast rdzeniowych. Co więcej, analizy typów zagospodarowania terenu na styku granic miast rdzeniowych i gmin okalających pokazują, że nierzadko intensywność zagospodarowania terenu wzrasta po stronie gmin sąsiadujących. Sytuacja ta wskazuje na brak spójności planistycznej w MOF.
- Obok wskazanych prawidłowości, które dotyczą zasadniczo wszystkich badanych przypadków, obserwujemy również pewne różnice wynikające z odmiennych uwarunkowań rozwoju. Lublin na tle Poznania i wyróżnia się nieco niższą intensywnością procesów suburbanizacyjnych oraz ich mniejszym zasięgiem przestrzennym, czego efektem jest m.in. znaczny udział terenów zabudowy jednorodzinnej rozproszonej w granicach miasta i płynne przejście do strefy zewnętrznej obszaru funkcjonalnego. Nie zmienia to faktu, że również w tym przypadku istnieje duży potencjał do kształtowania zagospodarowania terenu miasta w sposób bardziej zwarty i intensywny. Jeśli chodzi o zabudowę, to na obszarze zewnętrznym MOF Lublina dominują tereny zaklasyfikowane jako obszary zabudowy jednorodzinnej rozproszonej, należy jednak zwrócić uwagę, że część z nich wykazuje tendencję do koncentracji wzdłuż dróg.

- Specyfiką obszaru funkcjonalnego Poznania jest duży udział zwartych obszarów użytkowanych przemysłowo (TSP) w strefie zewnętrznej MOF oraz wysoka intensywność obszarów zainwestowanych pod usługi (TSU) w mieście rdzeniowym. Obszary te nie tworzą dużych, zwartych struktur przestrzennych, ale są poprzedzielane obszarami zwartej zabudowy mieszkaniowej, co należy interpretować pozytywnie w kontekście koncepcji *mixed-use*.
- Trójmiasto charakteryzuje stosunkowo duża zwartość obszaru miast tworzących rdzeń (Gdańsk, Gdynia, Sopot), co wiąże się z naturalnymi barierami rozwoju przestrzennego – wybrzeżem morskim od wschodu i pasem nadmorskich lasów od zachodu, które tworzą swego rodzaju *green belt*, który nie występuje w przypadku pozostałych badanych ośrodków. Bariera ta nie ogranicza jednak niekontrolowanej zabudowy (głównie mieszkaniowej jednorodzinnej) w gminach tworzących strefę zewnętrzną MOF.

Rekomendacje

- Dążenie do realizacji celu miasta zwartego wymaga nie tylko właściwego planowania w granicach administracyjnych miasta, ale i całościowego spojrzenia na rozwój przestrzenny oraz spójność zagospodarowania i użytkowania całego obszaru funkcjonalnego. W warunkach obecnie obowiązującego prawa w praktyce nie ma narzędzi i procedur, które takie działanie by umożliwiły – zwłaszcza od czasu gdy nastąpiła liberalizacja planowania przestrzennego i odstąpiono od systemu planowania hierarchicznego, a transformacja społeczno-gospodarcza umożliwiła rozwój sektora prywatnego w budownictwie mieszkaniowym.
- Rekomendujemy działania w kierunku powstania ram prawnych, które umożliwiłyby stworzenie dokumentu planistycznego będącego prawem miejscowym dla całego MOF. Rozwiązanie to powinno być zintegrowane z pracami nad instytucjonalizacją zarządzania MOF. Punktem wyjścia dla tych prac mogłaby być Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań (plan zagospodarowania metropolii Poznań).
- Obszary charakteryzujące się chaotyczną i rozproszoną zabudową powinny zostać dogęszczone, ale w sposób zaplanowany, zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zapewniając na tych obszarach dostęp do podstawowych usług i dobrą komunikację z pozostałymi obszarami.
- Do prowadzenia rzetelnej polityki przestrzennej konieczne jest prowadzenie aktualnych rejestrów ewidencyjnych, w tym ewidencji gruntów i budynków oraz bazy danych obiektów topograficznych zgodnych z wytycznymi określonymi w prawie. W ramach prowadzonych badań zidentyfikowano liczne niespójności i braki w bazach danych prowadzonych przez urzędy powiatowe.

Wprowadzenie

Miejski obszar funkcjonalny w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK 2030) został zdefiniowany w następujący sposób: „(...) układ osadniczy ciągły przestrzennie złożony z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie”. KPZK 2030 wskazuje również rolę wyznaczonych obszarów funkcjonalnych w planowaniu przestrzennym. Mianowicie powinny być one uwzględniane jako element planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

O terytorializacji polityki spójności mówiono w 2007 r., gdy zaczął obowiązywać Traktat Lizboński, w którym do wdrażania polityk Unii Europejskiej oprócz wymiaru społecznego i gospodarczego zaczęto wliczać wymiar przestrzenny, traktując go jako tak samo istotny jak pozostałe. Z kolei Karta Lipska (2008) postuluje większą spójność terytorialną, wskazując, że miasta powinny być ośrodkami wiodącymi dla rozwoju regionów miejskich. Agenda terytorialna Unii Europejskiej 2020 również wskazuje na stosowanie zintegrowanego podejścia do planowania i zarządzania miastem oraz jego otoczeniem.

Polskie dokumenty strategiczne również uwzględniają wymiar terytorializacji polityk rozwoju. Pierwsze zapisy, jak już wspomniano wyżej, pojawiły się w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2022. W nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2014 r.* wprowadzono obowiązek wyznaczania w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych dla miast. Dodatkowo ustawa wskazuje również na konieczność sporządzania planów zagospodarowania dla obszaru funkcjonalnego miasta wojewódzkiego.

Aspekt terytorializacji polityki miejskiej został uwzględniony w Krajowej Polityce Miejskiej 2030, w której we wstępie wskazano, że jest to dokument ukierunkowany na zrównoważony rozwój miast i miejskich obszarów funkcjonalnych, skoncentrowany na działaniach i instrumentach zorientowanych terytorialnie odpowiadającym lokalnym i regionalnym wyzwaniom.

Planowanie przestrzenne służy efektywnemu wykorzystaniu przestrzeni, w którym uwzględniane są interesy wszystkich grup społecznych. Do zarządzania nim służą obligatoryjne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu, które wyznaczają kierunki rozwoju przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania terenu stanowiące akty prawa miejscowego. Wyznaczone w planach miejscowych i studiach przeznaczenie terenów powinno być tożsame z użytkowaniem terenu na tych obszarach. Zatem aby w odpowiedni sposób móc zarządzać i planować rozwój przestrzenny regionów należy wdrażać planowanie regionalne, np. odpowiednio sytuując prawnie plany ogólne (masterplany).

Plan ogólny to dokument, w którym zapisana jest strategia rozwoju miasta bądź innego (także większego) obszaru. Zawiera on ustalenia istotne dla rozwoju w obszarach rozwoju gospodarczego, rozwoju zabudowy, mieszkalnictwa, transportu, przestrzeni publicznych i wykorzystania dostępnych terenów. Obecnie w Polsce realizowana jest reforma planowania przestrzennego, a jedną z istotnych zmian w systemie będzie wprowadzenie planów ogólnych, które zastąpią studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Celem raportu jest rozpoznanie na przykładzie trzech wybranych obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, w jakim stopniu są one spójne w użytkowaniu terenu, szczególnie na obszarach przygranicznych. Do analiz wybrano miasta i obszary funkcjonalne Poznania, Trójmiasta i Lublina, które znacząco odbiegają od siebie w zakresie procesów suburbanizacji i rozwoju przestrzennego. MOF

Trójmiasto jest przykładem obszaru z policentrycznym rdzeniem oraz pośrednim modelem rozwoju przedmieść. Zauważalny jest na nim proces przenikania się zabudowy jednorodzinnej z wielorodzinną i niemieszkaniową. MOF Poznania jest przykładem obszaru o dużym stopniu rozwoju zabudowy wielorodzinnej w regionie miejskim przy jednoczesnym rozwoju zabudowy wielkopowierzchniowej niemieszkaniowej. Z kolei obszar funkcjonalny Lublina charakteryzuje się intensywnym rozwojem zabudowy jednorodzinnej w regionie miejskim.

Do przeprowadzenia analiz, których metodologia została szczegółowo opisana w raporcie dotyczącym struktury użytkowania terenu w miastach na prawach powiatu, wykorzystano dane o strefach użytkowania terenu pochodzące z ewidencji gruntów i budynków.

Miejski obszar funkcjonalny Trójmiasta – przykład obszaru z policentrycznym rdzeniem

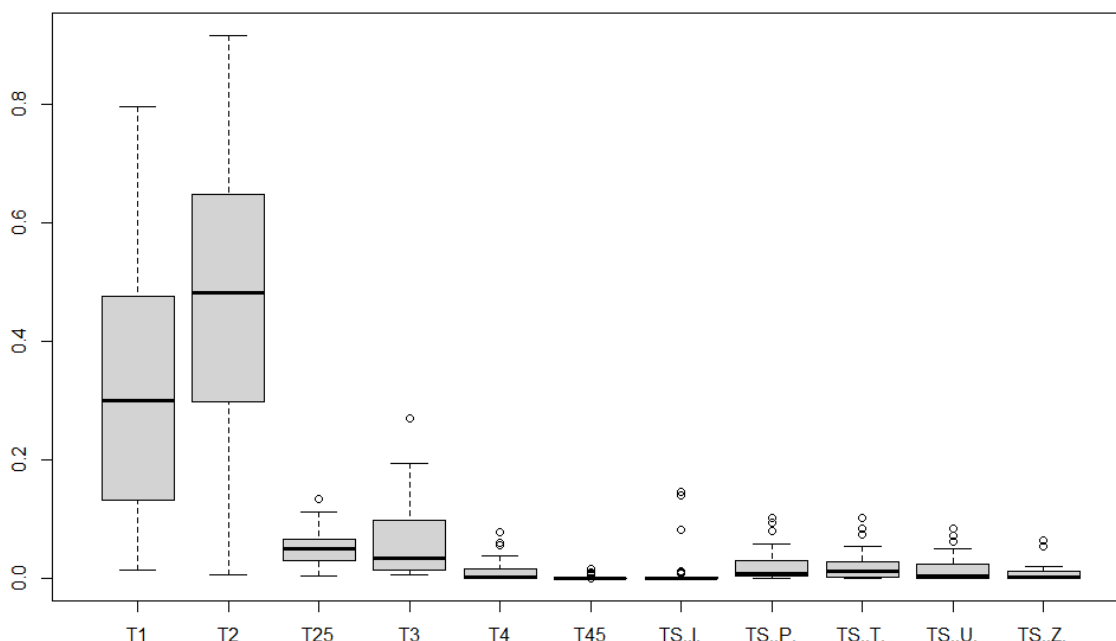
MOF Trójmiasta jest jednym z trzech obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich z policentrycznym rdzeniem (pozostałe dwa to MOF Bydgoszczy-Torunia oraz MOF Katowic – konurbacji katowickiej). Zalicza się do niego 30 gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Policentryczny rdzeń tworzą Gdańsk, Gdynia i Sopot. W 2021 r. obszar funkcjonalny zamieszkiwało 1 355 tys. mieszkańców, co stanowiło 57,4% mieszkańców województwa pomorskiego i 3,6% ludności Polski. Obszar rdzenia zamieszkuje 56,3% ludności obszaru funkcjonalnego, a strefę zewnętrzną 43,7%. Powierzchnia całego MOF wynosi 480,7 km².

Tab. 1 Struktura użytkowania terenu w podziale na rdzeń i strefę zewnętrzną

	T1	T2	T25	T3	T4	T45	TS (I)	TS (P)	TS (T)	TS (U)	TS (Z)
Obszar funkcjonalny	31,33%	53,02%	5,28%	3,86%	1,06%	0,14%	0,47%	1,79%	1,64%	1,00%	0,41%
Rdzeń	4,82%	3,16%	0,60%	1,26%	0,80%	0,14%	0,09%	0,95%	0,88%	0,64%	0,25%
Strefa zewnętrzna	26,52%	49,86%	4,68%	2,60%	0,26%	0,01%	0,38%	0,83%	0,76%	0,35%	0,16%

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Największy odsetek analizowanego obszaru to tereny rolnicze, które zajmują aż niespełna 53% powierzchni. Tereny naturalne (T1) to 31,3% powierzchni MOF, z czego 26,5% znajduje w jego strefie zewnętrznej. Tereny użytkowane jako rolnicze z dopuszczeniem zabudowy jednorodzinnej (T2,5) to 5,28% obszaru funkcjonalnego. Znaczna ich część znajduje się w strefie zewnętrznej (4,68%). Obszary użytkowane jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (T3) stanowią 3,86% MOF i zlokalizowane są w znacznej mierze w strefie zewnętrznej – choć w Sopocie zajmują one 16,73% powierzchni miasta. Obszary użytkowane jako zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (T4) i wielorodzinna wysoka (T4,5) stanowią najmniejszy odsetek typów użytkowania terenu na analizowanym obszarze. Zlokalizowane są one przede wszystkim w miastach rdzenia obszaru funkcjonalnego oraz w ośrodkach miejskich zlokalizowanych w strefie zewnętrznej. Strefy specjalne (poza inną – TS(I)) w większym stopniu występują na obszarze rdzeniowym. Największa z nich, przemysłowa (TS (P)), zajmuje 1,79% obszaru, z czego 0,95% znajduje się na obszarze rdzenia – głównie w Gdańsku i Gdyni (Tab. 1).

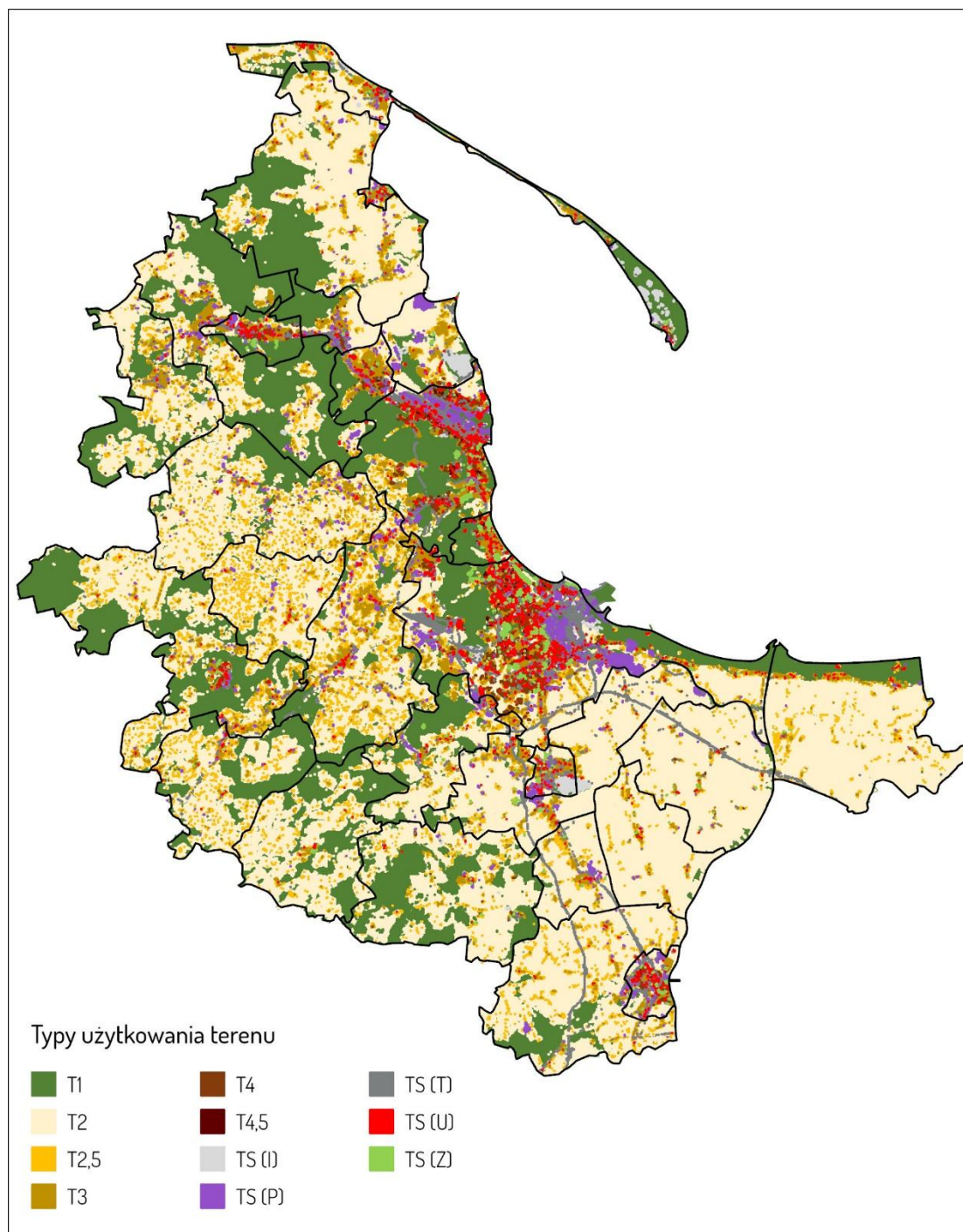


Ryc. 1. Struktura użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Trójmiasta

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

W trójmiejskim obszarze funkcjonalnym średnia wartość terenów naturalnych (T1) wynosi 31,3%. Najwięcej z nich znajduje się w gminie Hel (79,7%), gminie wiejskiej Wejherowo (63%) i Sopocie (56,5%). Z kolei najmniejszy odsetek terenów naturalnych jest w mieście Pucku (1,4%), gminie Pszczółki (2,2%) i gminie Suchy Dąb (3,5%). Obszary użytkowane rolniczo (T2) stanowią 53% powierzchni obszaru funkcjonalnego. Najwięcej znajduje się na obszarze gmin Suchy Dąb (91,7%), Cedry Wielkie (90,2%) i Pszczółki (82,9%). Z kolei najmniejszy jest ich udział w gminie Hel (0,7%) i Sopocie (6,1%). Co ciekawe, udział tych obszarów w powierzchni jednostki administracyjnej jest odwrotnie proporcjonalny względem siebie. Gminy, które wykazują wysoki odsetek terenów użytkowanych rolniczo, w obrębie swojego obszaru nie mają zbyt wiele terenów naturalnych – przykładowo, wspomniane już gminy Suchy Dąb, Cedry Wielkie i Pszczółki. Typ użytkowania „rolne urbanizujące się” (T2,5) stanowi 5,3%. Największy odsetek obszarów użytkowanych w ten sposób znajduje się w gminach Żukowo (13,4%), Przdokowo (11,2%) i mieście Pucku (9,4%). Najmniej z kolei w gminach Hel (0,4%), Cedry Wielkie (1,6%) oraz Sopot (1,4%). Ten typ użytkowania terenu wskazuje na duże rozproszenie zabudowy. Co ciekawe w gminach o najwyższym odsetku użytkowania terenu T2,5 trudno wskazać kilka głównych obszarów o takim przeznaczeniu – jest to raczej rozproszony typ użytkowania na dużym obszarze rolniczym. To bardzo niekorzystna sytuacja dla funkcjonowania jednostki. Kształtowanie przestrzeni oparte na chaotycznej i niekontrolowanej zabudowie kreuje wysokie koszty suburbanizacji. Zabudowa jednorodzinna (T3) stanowi 3,9% obszaru. W mieście Pucku ten typ stanowi 27% powierzchni miasta, w Rumii 19,5%, a w gminie miejskiej Pruszcz Gdański 18,2%. Najmniejszy udział zabudowy jednorodzinnej znajduje się w gminach Przywidz (0,7%), Trąbki Wielkie (0,9%) i Cedry Wielkie (1%). Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna stanowi 1,1% analizowanego obszaru. Największy jej odsetek występuje w mieście Tczewie (7,8%), Gdyni (6,1%) i Gdańsku (6,0%). Ten typ użytkowania terenu nie pojawia się natomiast w gminie wiejskiej Pruszcz Gdański, gminie wiejskiej Puck, gminie wiejskiej Tczew i gminach: Kolbudy, Stegna, Somonino, Pszczółki, Przdokowo, Przywidz. Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna wysoka występuje zaledwie w 5 gminach obszaru funkcjonalnego: Sopocie (1,7%), Gdańsku (1,0%), Gdyni (0,9%), gminie miejskiej Tczew (0,6%) i Rumi (0,1%). Jest to najrzadszy typ użytkowania terenu na analizowanym obszarze. Pozostałe strefy specjalne (przemysł, usługi, zabudowa i infrastruktura

transportowa, zielen, inne) stanowią od 0,3% (Przywidz) do 39% obszaru (gmina miejska Pruszcz Gdański – zob. Ryc. 1 i 2).

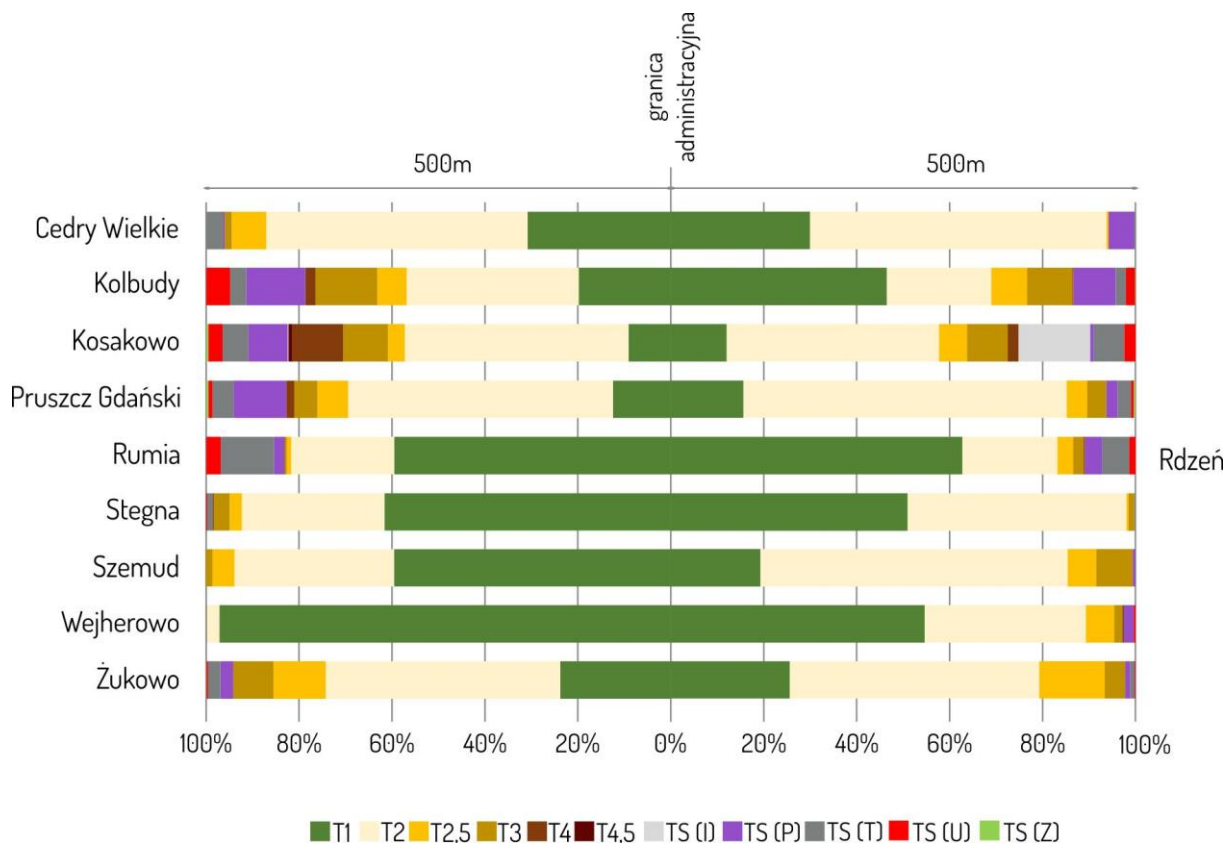


Ryc. 2. Użytkowanie terenu w trójmiejskim obszarze funkcjonalnym

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Spójność użytkowania terenu analizowana jest w różny sposób. Można mówić o spójności-ciągłości zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terytorialnej bądź spójności większego obszaru, czyli pomiędzy jednostkami terytorialnymi, w myśl planowania regionalnego i terytorializacji polityki rozwoju. Aby w ujęciu regionalnym (i nie tylko) zachować spójność w użytkowaniu terenu, ważne, by granice administracyjne nie stanowiły przeszkody w kontynuacji (spójności) zagospodarowania.

W opracowaniu postanowiono sprawdzić, jak wygląda użytkowanie terenu w obszarach przygranicznych rdzenia i strefy zewnętrznej. Jak wskazują badania P. Ogórka i M. Kulig (2020), błędem jest interpretowanie granicy jako wyraźnej linii rozdzielającej metropolię od strefy zewnętrznej. W przeprowadzonej analizie postanowiono uwzględnić (podobnie jak uczynili to P. Ogórek i M. Kulig) strefę buforową o szerokości 500 m po stronie rdzenia i strefy zewnętrznej (Ryc. 3).

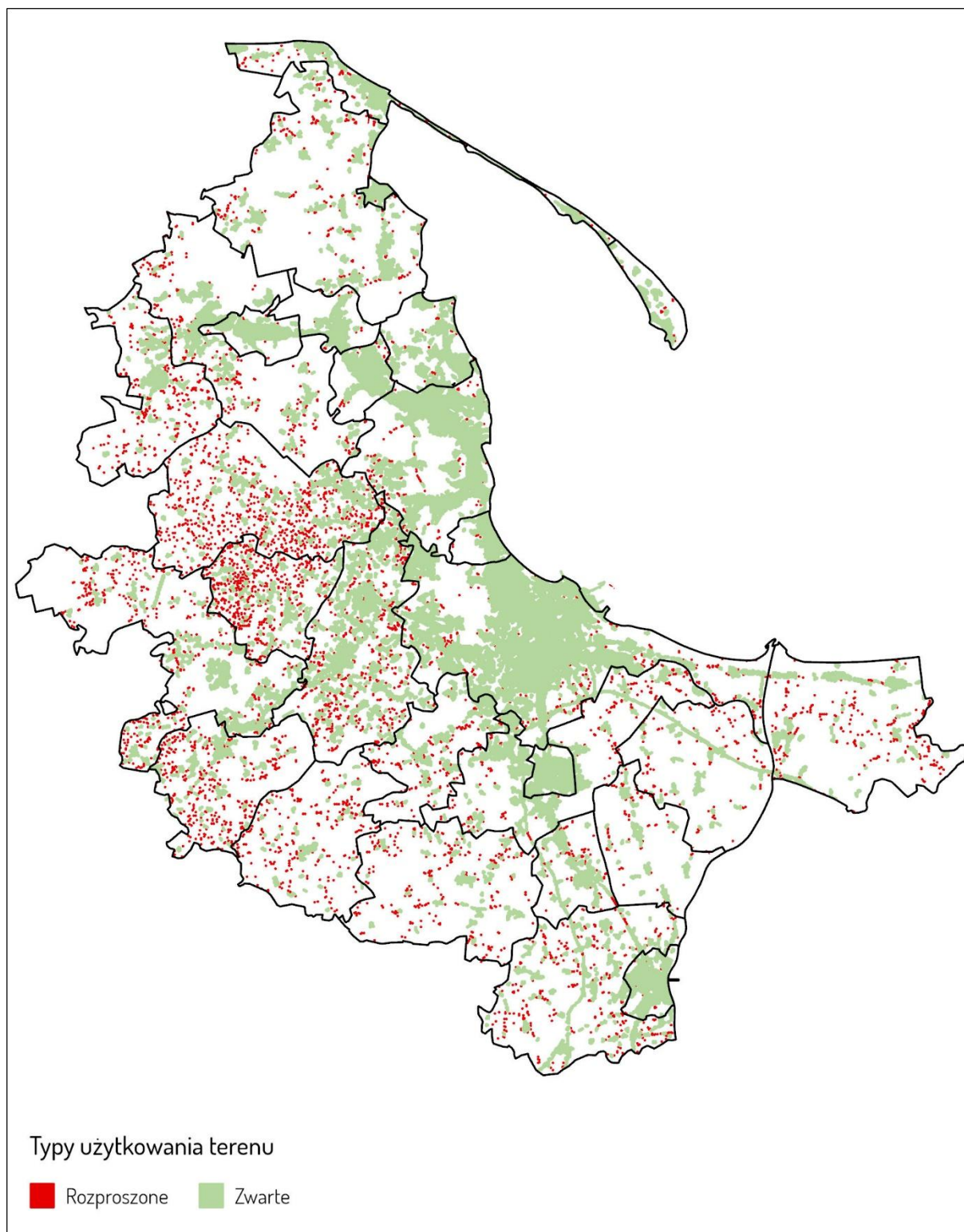


Ryc. 3. Struktura użytkowania terenu MOF Trójmiasta w pasie granicy 500 m pomiędzy rdzeniem i strefą zewnętrzną

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

W przyjętym pasie buforu granicy największy udział mają tereny użytkowane jako T1 i T2. Co ciekawe, kolejnym typem pod tym względem są obszary zabudowy mieszkaniowej (T3, T4 i T4,5). Duży udział terenów użytkowanych jako T2,5 w wyznaczonym pasie przygranicznym świadczy o niekontrolowanym rozwoju zabudowy mieszkaniowej, a tym samym jej rozlewaniu się. Taki stan rzeczy prowadzi do zacierania granicy pomiędzy rdzeniem a jego strefą zewnętrzną w sposób niebezpieczny dla kształtowania rozwoju przestrzennego. Zmiana struktury użytkowania terenu powinna przechodzić w sposób stopniowy pomiędzy miastem rdzenia a obszarami zewnętrznymi. W obszarach rdzenia (ale również miast) nie powinny występować tereny rolnicze z zabudową mieszkaniową, ponieważ miasta nie powinny pełnić funkcji rolniczych. Mieszanie się różnych typów użytków mieszkaniowych, ale i innych zurbanizowanych, na dodatek niepołączonych ze sobą, prowadzi do chaosu przestrzennego.

Jednym z celów polityki miejskiej jest kształtowanie miast zwartych, czyli takich, które charakteryzują się wysoką intensywnością zabudowy, w tym mieszkaniowej, przy wysokiej gęstości zaludnienia i dobrej dostępności usług i zieleni.



Ryc. 4. Zwartość obszarów zurbanizowanych w trójmiejskim obszarze funkcjonalnym

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Zwartość obszarów zurbanizowanych w trójmiejskim obszarze funkcjonalnym jest zróżnicowana. Tereny najbardziej zwarte znajdują się w obszarze rdzenia i ośrodków miejskich zlokalizowanych w strefie zewnętrznej. Z kolei najmniej zwartymi obszarami cechują się gminy wiejskie takie jak: Szemud, Przodkowo, Przywidz, Trąbki Wielkie (Ryc. 4). Ich usytuowanie wśród terenów naturalnych oraz

bezpośredniego sąsiedztwa Zatoki Gdańskiej i Morza Bałtyckiego może ograniczać rozwój przestrzenny. Strefa zewnętrzna OF ma natomiast duży potencjał rozwojowy. W szczególności należy zadbać o dogęszczenie istniejącej już rozproszonej zabudowy, aby nie pogłębiać chaosu przestrzennego, a także tworzyć nowe zwarte obszary zurbanizowane – jednak obszar ten posiada duże zaplecze terenów użytkowanych rolniczo, które nadal mogą pełnić swoją funkcję.

Miejski obszar funkcjonalny Poznania – obszar charakteryzujący się rozwojem zabudowy mieszkaniowej w regionie miejskim i towarzyszący mu rozwój obszarów przemysłowych

Obszar funkcjonalny Poznania jest przykładem regionu miejskiego, w którym obszar rdzenia traci mieszkańców na rzecz strefy zewnętrznej. Jak zauważają eksperci (Jałowiecki 2006; Kaczmarek, Mikuła 2016; Wdowicka, Mierzejewska 2020), to głównie w obszarze funkcjonalnym zaludniają się tereny miejskie. Zachodzące migracje wewnętrzne prowadzą do niekontrolowanego rozlewania się zabudowy i chaosu przestrzennego (Wdowicka, Mierzejewska 2012). MOF Poznania tworzą 24 gminy strefy zewnętrznej i miasto Poznań. Obszar ten zamieszkiwało w 2021 r. nieco ponad 1 089 tys. osób, co stanowiło 33,2% mieszkańców województwa wielkopolskiego i 2,9% ludności Polski. Powierzchnia obszaru funkcjonalnego wynosi 3 415 km².

Największy odsetek obszaru funkcjonalnego Poznania stanowią obszary rolnicze (T2), z czego w obszarze rdzenia jest to raptem 2,1%. Drugą co do wielkości kategorią są tereny naturalne (T1), które w prawie całej części znajdują się w strefie zewnętrznej analizowanego obszaru. Typ użytkowania reprezentujący niekontrolowaną zabudowę (T2,5) to 5,3% całego obszaru, z czego 4,9% znajduje się w strefie zewnętrznej. Pozostała zabudowa mieszkaniowa, w tym jednorodzinna (T3), wielorodzinna (T4) i wielorodzinna wysoka (T4,5), w sumie zajmuje 4,3% MOF, przy czym zabudowa jednorodzinna występuje w znacznej części na obszarze strefy zewnętrznej, a wielorodzinna i wielorodzinna wysoka w strefie rdzenia. Większość terenów stref specjalnych znajduje się poza miastem. Co ciekawe, w samym mieście jest nieco więcej powierzchni usługowych niż w strefie zewnętrznej (Tab. 2).

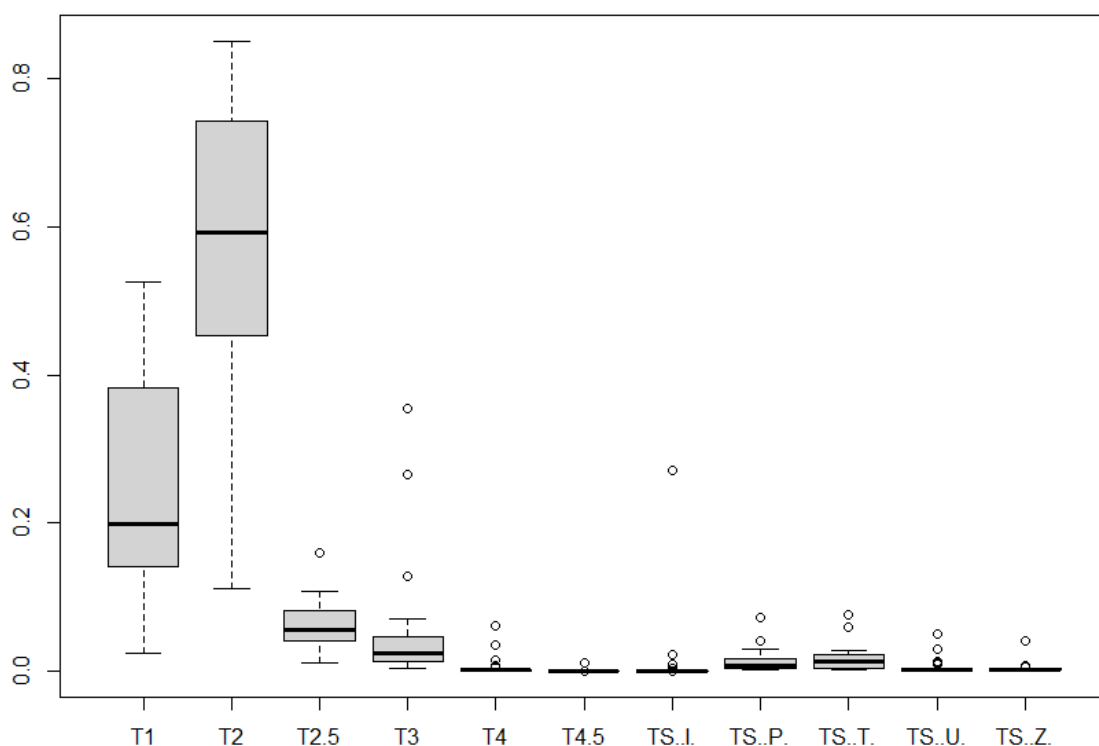
Tab. 2. Struktura użytkowania terenu MOF Poznania w podziale na rdzeń i strefę zewnętrzną

	T1	T2	T2,5	T3	T4	T4,5	TS (I)	TS (P)	TS (T)	TS (U)	TS (Z)
Ogółem	27,1%	57,8%	5,3%	3,6%	0,7%	0,1%	1,1%	1,5%	1,6%	0,7%	0,6%
Rdzeń	1,5%	2,1%	0,4%	1,0%	0,5%	0,1%	0,2%	0,6%	0,6%	0,4%	0,3%
Strefa zewnętrzna	25,5%	55,7%	4,9%	2,6%	0,2%	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,3%	0,3%

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

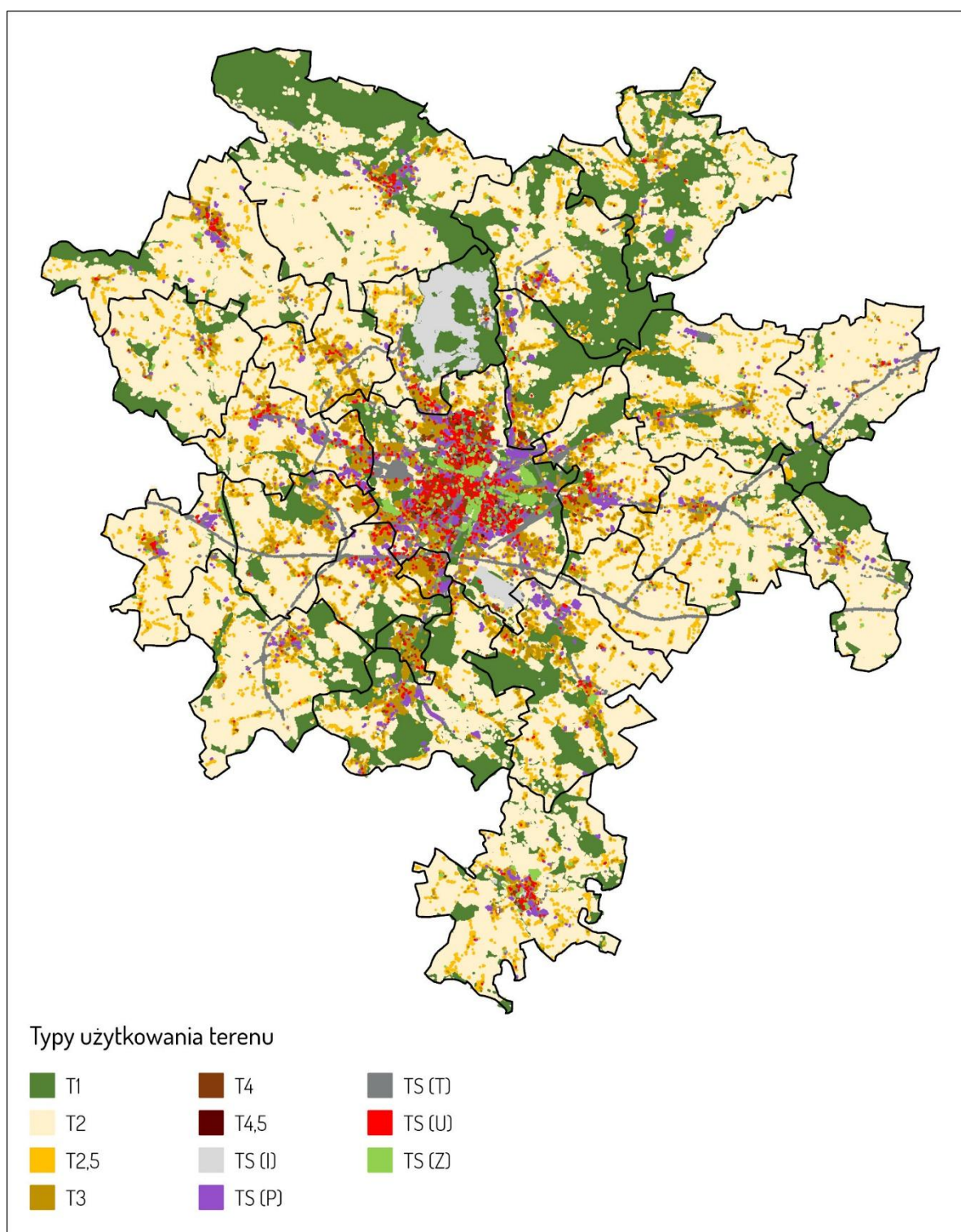
Tereny naturalne w obszarze funkcjonalnym zajmują od 2 do 52%, najwięcej z nich znajduje się w gminie Puszczykowo, a najmniej w Kleszczewie. Z kolei najwięcej obszarów rolniczych (T2) występuje na terenie gminy Kleszczewo (85%), a najmniej w gminie Puszczykowo. W Poznaniu z kolei w granicach administracyjnych miasta tereny rolnicze stanowią 28%. Obszary użytkowane jako T2,5 stanowią od 1 do 11%, przy czym w gminie Luboń udział terenów charakteryzujących się rozproszoną zabudową stanowi 16% – jest to gmina położona w bezpośrednim sąsiedztwie Poznania. Tereny rozproszone znajdują się na granicy obszarów użytkowanych jako T2 i T3. Obszary zwartej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej stanowią od 0,4 do 35,4% obszaru gminy. Największym udziałem zabudowy jednorodzinnej charakteryzuje się gmina Luboń (35,4%), a następnie dopiero gmina Puszczykowo (26,6%). Najmniej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jest w gminie Lubowo (0,4%).

Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej występują głównie w Poznaniu (6,2%), Luboniu (3,5%) i Puszczykowie (1,6%). Z kolei na terenach gmin Lubowo, Nekla, Skoki i Kleszczewo ten typ użytkowania terenu nie występuje wcale. Intensywna zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna wysoka występuje w Poznaniu (1,1%). Nie stanowi jednak ciągłego obszaru, tylko jest zlokalizowana punktowo, w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz terenów specjalnych usługowych i przemysłowych. W nikłym stopniu ten typ użytkowania terenu występuje w dwóch gminach w strefie zewnętrznej: Komorniki i Swarzędz. Tereny przemysłowe występują na terenie całego obszaru funkcjonalnego. Najwięcej jest ich powierzchniowo w Poznaniu i Lubaniu (po 7,2%), a najmniej w Kaźmierzu, Puszczykowie i Kleszczewie (odpowiednio 0,2, 0,3 i 0,3%). Duży udział terenów przemysłowych i usługowych na terenie obszaru wynika m.in. z rozwijającego się przemysłu samochodowego oraz dużych powierzchni magazynowych. Tereny zieleni urządzonej we wszystkich gminach strefy zewnętrznej nie przekraczają 0,8% powierzchni. W Poznaniu natomiast tereny te stanowią 4% powierzchni miasta (Ryc. 5 i 6).



Ryc. 5. Struktura użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Poznania

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

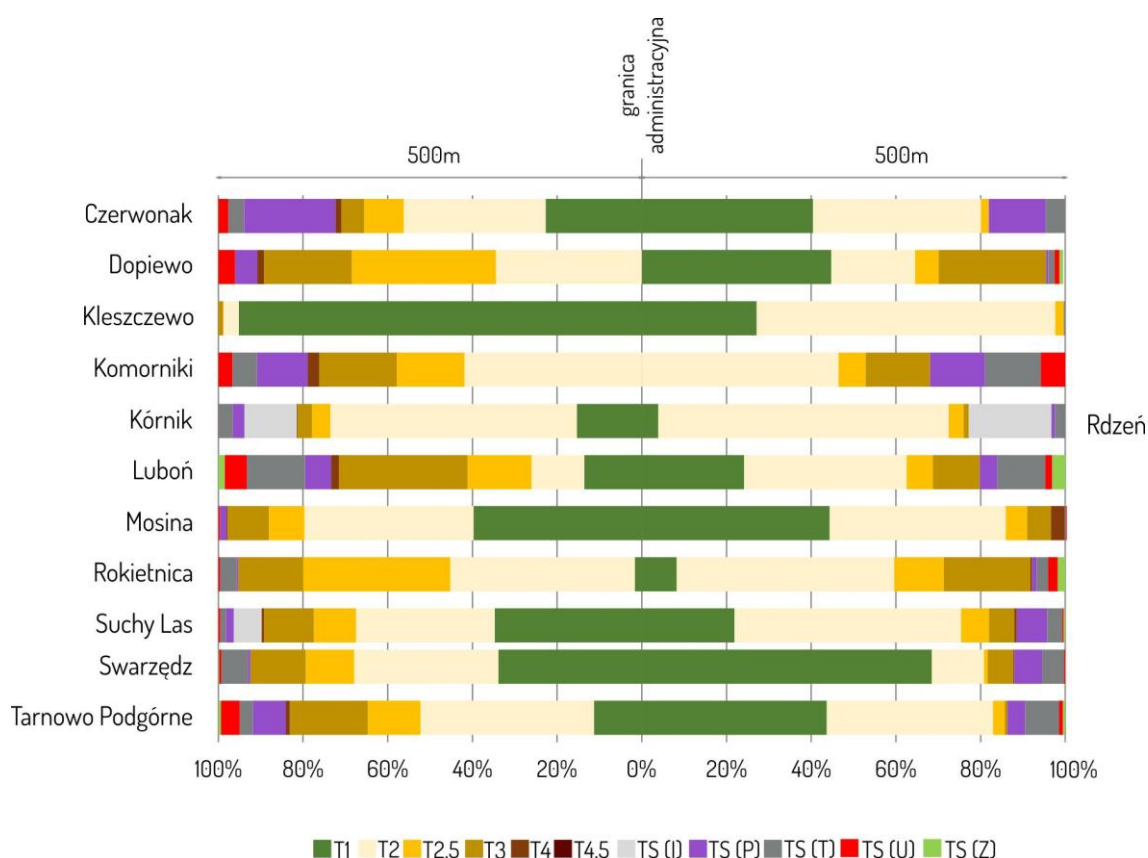


Ryc. 6. Typy użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Poznania

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Największy odsetek terenów naturalnych jest na granicy Kleszczewa i Poznania – 95%. Pozostały obszar to tereny rolnicze i zwarta zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Z kolei w Poznaniu największą część obszaru na granicy zajmują tereny rolnicze i naturalne. W wyznaczonym pasie granicy występuje również typ charakteryzujący się rozproszoną zabudową na terenach rolniczych – stanowi on 2% obszaru. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że poza uwzględnionym do analizy obszarem terenów

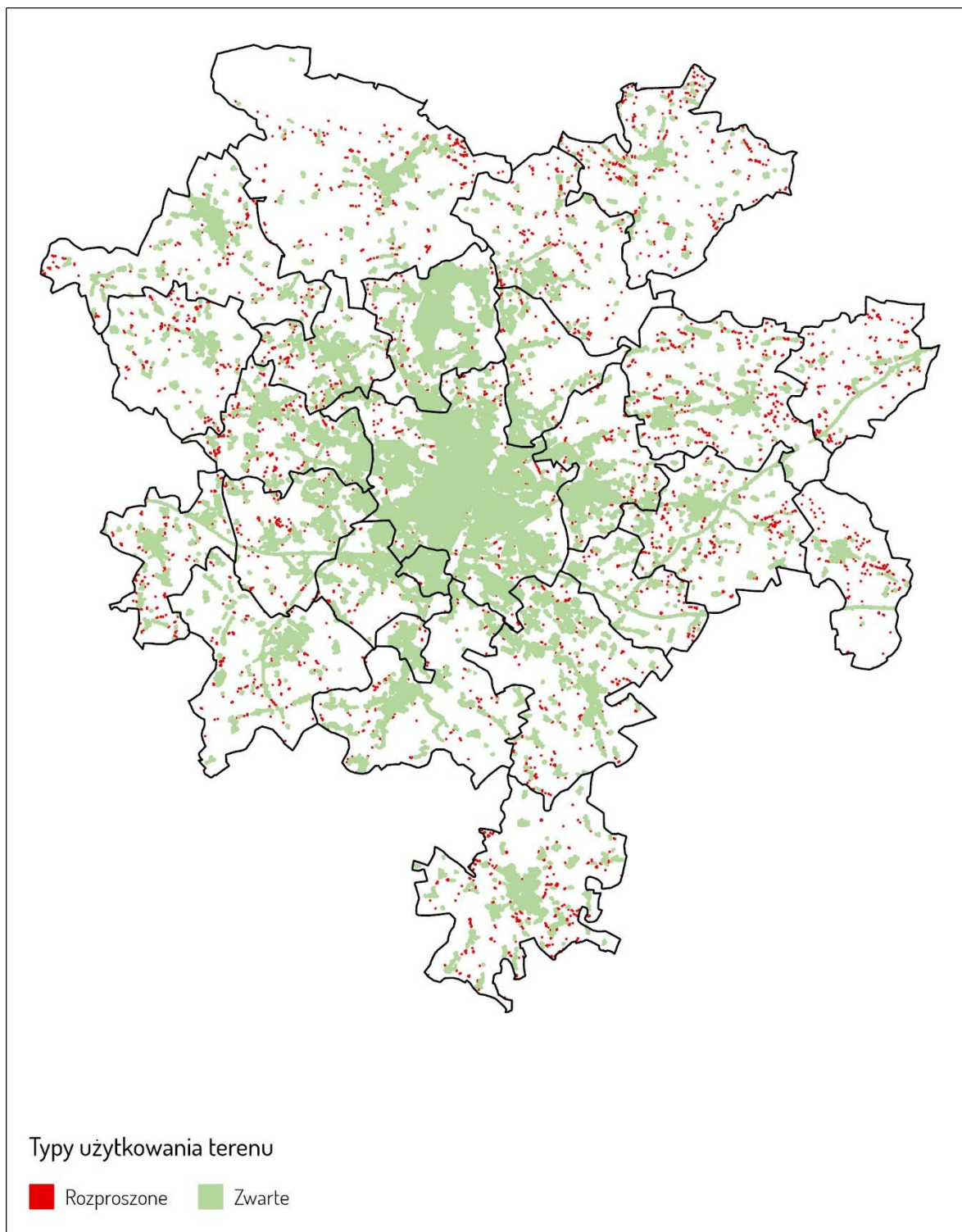
T2,5 jest znacznie więcej. Może to świadczyć o tym, że obszar metropolitalny niejako „wchodzi do miasta” i zachodzi proces niekontrolowanego rozwoju zabudowy do wewnątrz obszaru miejskiego. Jest to najkrótsza granica miasta ze strefą zewnętrzną, wynosi ona 2,1 km. Z kolei w najdłuższym odcinku Poznań graniczy z gminą Suchy Las (21,5 km). Na tej długości tereny naturalne po stronie zewnętrznej stanowią 34,7%, z kolei tereny rolnicze 32,8%. Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zajmują niespełna 12%, a tereny rolnicze z pojedynczą zabudową mieszkaniową jednorodziną niespełna 11%. Ten typ użytkowania zlokalizowany jest w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Natomiast po drugiej strony granicy (w Poznaniu) zlokalizowane są tereny przemysłowe oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Jednak widoczne są także obszary, na których występuje niekontrolowany rozwój zabudowy mieszkaniowej. Największy udział T2,5 jest na granicy gminy Rokietnica (34,%) oraz Komorniki (34,1%). W przypadku tej pierwszej niekontrolowany rozwój zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej następuje w sąsiedztwie obszarów rolniczych, niesąsiadujących z terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Można zatem wnioskować, że są to obszary, które dopiero są zasiedlane, tylko proces suburbanizacji przebiega na nich w sposób niekontrolowany. Po drugiej stronie granicy – w Poznaniu – w bezpośrednim sąsiedztwie też rozwija się chaotyczna zabudowa, tylko w sąsiedztwie zwartej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W przypadku gminy Komorniki niekontrolowany rozwój zabudowy przy granicy z Poznaniem kształtuje się wokół ukształtowanej już zwartej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz obszarów przemysłowych i usługowych. Również na styku granicy Poznania, Lubonia i Komornik zauważalny jest wzmożony rozwój tego typu użytkowania. W Luboniu strefa przygraniczna z Poznaniem w 15% stanowi niekontrolowaną zabudowę, a w 30% zwartą zabudowę mieszkaniową jednorodziną. 25,5% obszaru granicy Poznania z Dopiewem zajmuje zwarta zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, z kolei w Dopiewie udział ten wynosi 20,7% (Ryc. 7).



Ryc. 7. Struktura użytkowania terenu MOF Poznania w pasie granicy 500 m pomiędzy rdzeniem i strefą zewnętrzną

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Strukturę terenów zurbanizowanych w regionie miejskim Poznania można określić jako zwartą. Występują jednak przypadki, w których widoczna jest struktura rozproszona, jednak nie jest ona dominująca w gminie (Ryc. 8).



Ryc. 8. Zwartość obszarów zurbanizowanych na terenie poznańskiego obszaru funkcjonalnego

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Miejski obszar funkcjonalny Lublina – przykład obszaru z intensywnym rozwojem zabudowy jednorodzinnej w regionie miejskim

W skład lubelskiego obszaru funkcjonalnego wchodzi miasto Lublin jako rdzeń obszaru i 15 gmin strefy zewnętrznej. Liczba ludności obszaru funkcjonalnego w 2021 r. wyniosła niespełna 547 tys. osób, co stanowiło 26,8% mieszkańców województwa lubelskiego i 1,4% ludności Polski. Powierzchnia obszaru funkcjonalnego to 1 583 km². Ze względu na brak dostępu do danych z ewidencji gruntów i budynków dla gmin: Wólka, Niedzwica Duża i Jastków zostały one wyłączone z analizy i nie są ujmowane w prezentowanych statystykach.

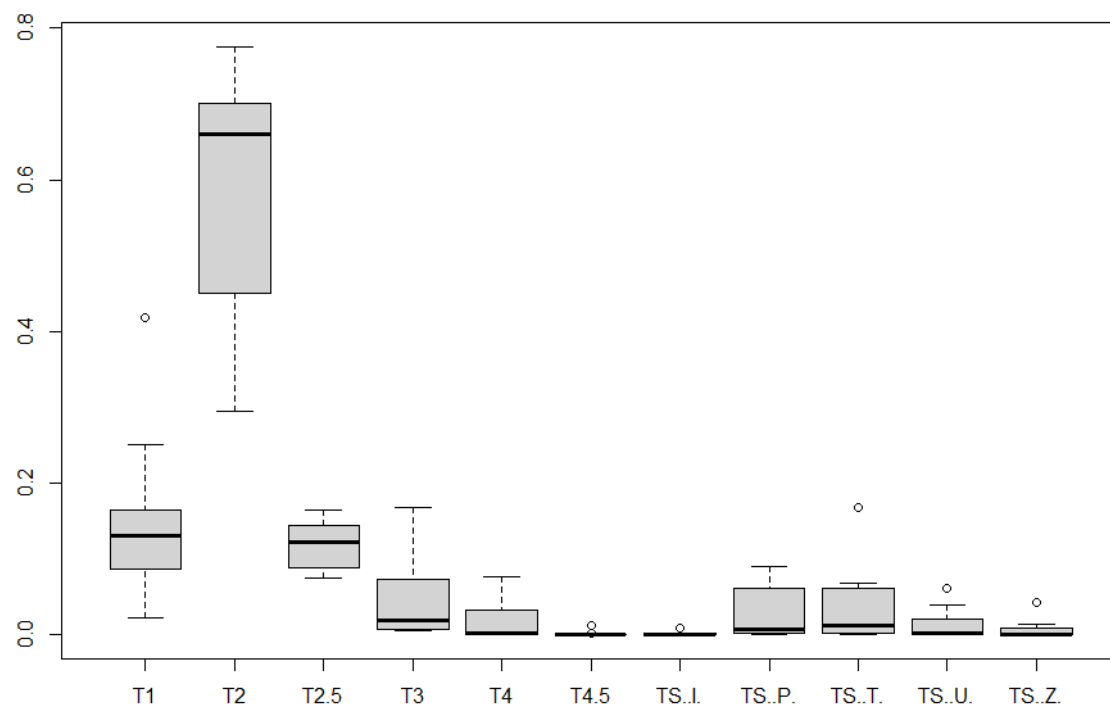
Tab. 3. Struktura użytkowania terenu MOF Lublina w podziale na rdzeń i strefę zewnętrzną

	T1	T2	T2,5	T3	T4	T4,5	TS (I)	TS (P)	TS (T)	TS (U)	TS (Z)
Ogółem	17,7%	60,2%	11,3%	3,3%	1,5%	0,2%	0,2%	1,8%	2,1%	1,1%	0,7%
Rdzeń	2,3%	4,4%	1,3%	1,7%	1,1%	0,2%	0,1%	1,1%	1,0%	0,9%	0,6%
Strefa zewnętrzna	15,4%	55,8%	9,9%	1,5%	0,3%	0,0%	0,1%	0,7%	1,0%	0,2%	0,1%

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

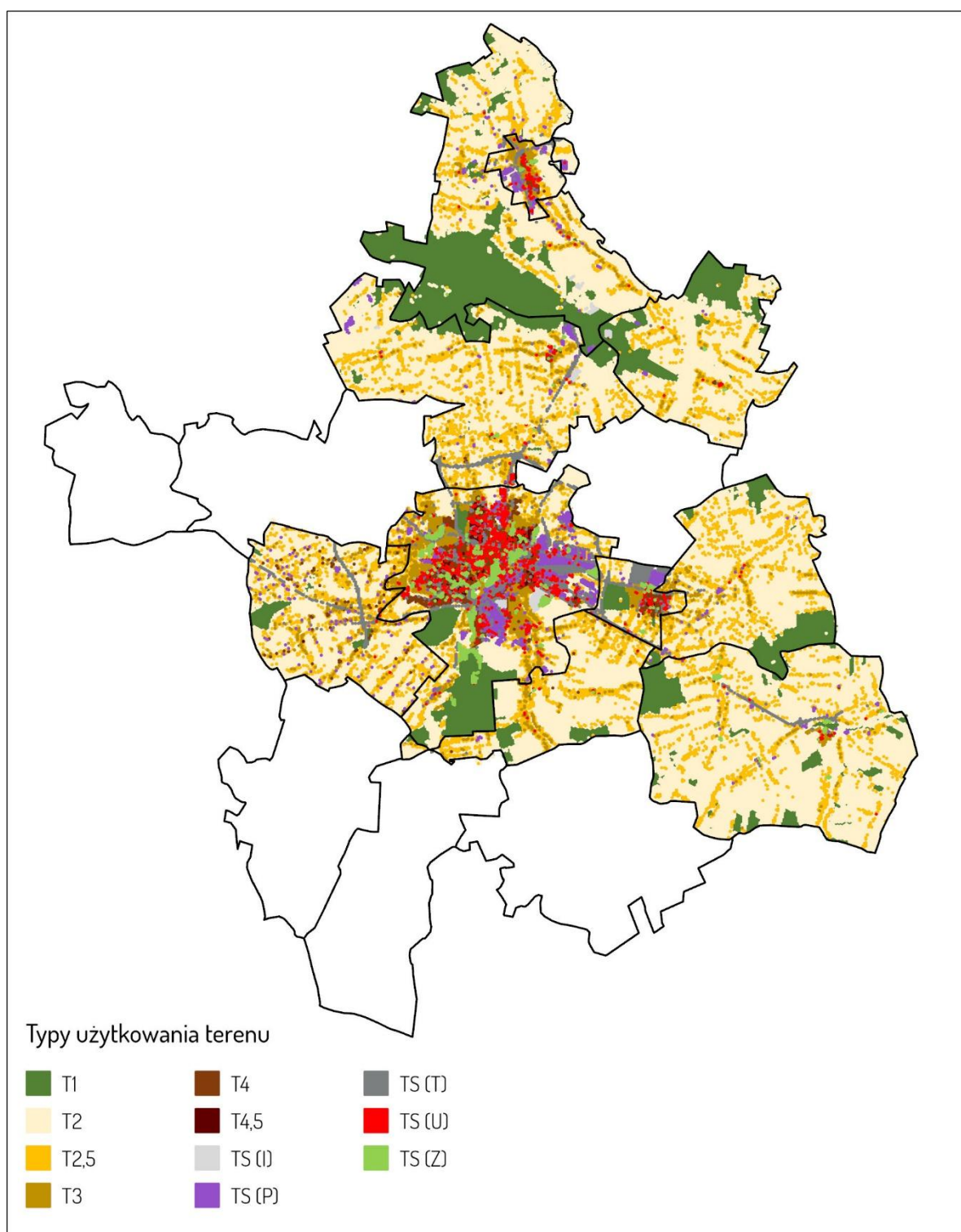
Największy odsetek terenów na analizowanym obszarze użytkowanych jest jako tereny rolnicze (60,2%). Tereny naturalne zajmują 17,7%, a tereny cechujące się rozproszoną zabudową jednorodziną aż 11,3% – dwa razy więcej niż na dwóch pozostałych obszarach. Znacząca większość tych terenów znajduje się w strefie zewnętrznej (niespełna 10%), która ma w większości układ linowy, co sugeruje jej rozwój wzdłuż ciągów komunikacyjnych. Zwarte tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zajmują 3,3% MOF, z czego większa część znajduje się w Lublinie. Na terenie miasta są to zwarte obszary, znajdujące się pomiędzy terenami stref specjalnych a terenami rolniczymi. Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (T4) zajmuje 1,5% obszaru, z czego 1,3% znajduje się na obszarze rdzenia. Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wysokiej zlokalizowane są tylko na terenie Lublina i stanowią 0,2% obszaru. W strukturze miasta są to raczej pojedyncze obszary pomiędzy zabudową mieszkaniową wielorodziną. Tereny stref specjalnych w większej części występują w rdzeniu niż w strefie zewnętrznej (Tab. 3).

W analizowanych gminach obszaru funkcjonalnego Lublina (10) tereny naturalne zajmują od 2 do 25% obszaru gminy, wyjątkiem jest gmina wiejska Lubartów, w której powierzchniowy udział T1 wynosi 41,8%. Najmniejszy odsetek stanowią one w gminie miejskiej Lubartów (2,3%). Tereny rolnicze zajmują od 77,6% (gmina Piaski) do 29,5% (Lublin) powierzchni administracyjnej jednostki. Obszary niekontrolowanego rozwoju zabudowy mieszkaniowej stanowią od 16,5 do 7,5% powierzchni gmin. Najwięcej występuje na terenie gminy Głusk, a najmniej w gminie wiejskiej Lubartów. Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej największy udział mają w gminie miejskiej Lubartów (16,8), a najmniejszy w gminie Spiczyn (0,6%). Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej zajmują od 7,7 do 10% obszaru gminy. Największy ich odsetek notuje się w Lublinie, a z kolei w gminach Piaski, Mełgiew i gminie wiejskiej Lubartów ten typ użytkowania nie występuje. Typ zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wysokiej występuje wyłącznie w Lublinie (1,2%) i Świdniku (0,1%). Wśród terenów specjalnych największy odsetek stanowią tereny transportowe, które w 16,7% zlokalizowane są na terenie gminy Świdnik. Obszary przemysłowe zajmują natomiast od 0,1 do 0,9%, najwięcej w gminie miejskiej Lubartów, a najmniej w gminie Głusk i Spiczyn. Strefy usług stanowią od 0,1 do 6,1% powierzchni obszarów, najwięcej w Lublinie, w gminie miejskiej Lubartów i Świdniku (Ryc. 9 i 10).



Ryc. 9. Struktura użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Lublina

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

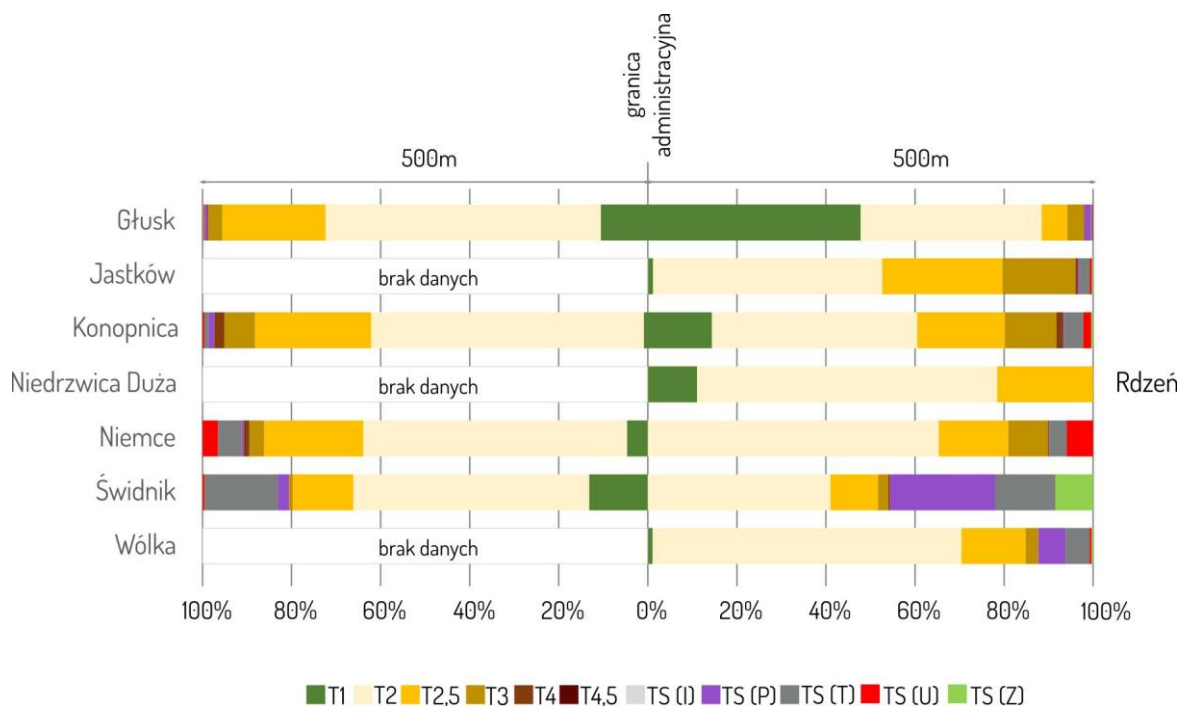


Ryc. 10. Typy użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Lublina

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Na najdłuższym odcinku Lublin graniczy z gminą Głusk. Na tym obszarze w pasie 500 m największy udział po stronie miasta mają tereny użytkowane rolniczo (61,9%). W 10,5% granicę tą stanowią tereny naturalne (lasy). Zabudowa jednorodzinna rozproszona to 23,2% granicy, z kolei po stronie gminy Głusk tereny naturalne zajmują 47,8%, a rolnicze 40,6%. Obszary niekontrolowanego rozwoju zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej stanowią 5,7%, co oznacza, że również w tym przypadku następuje

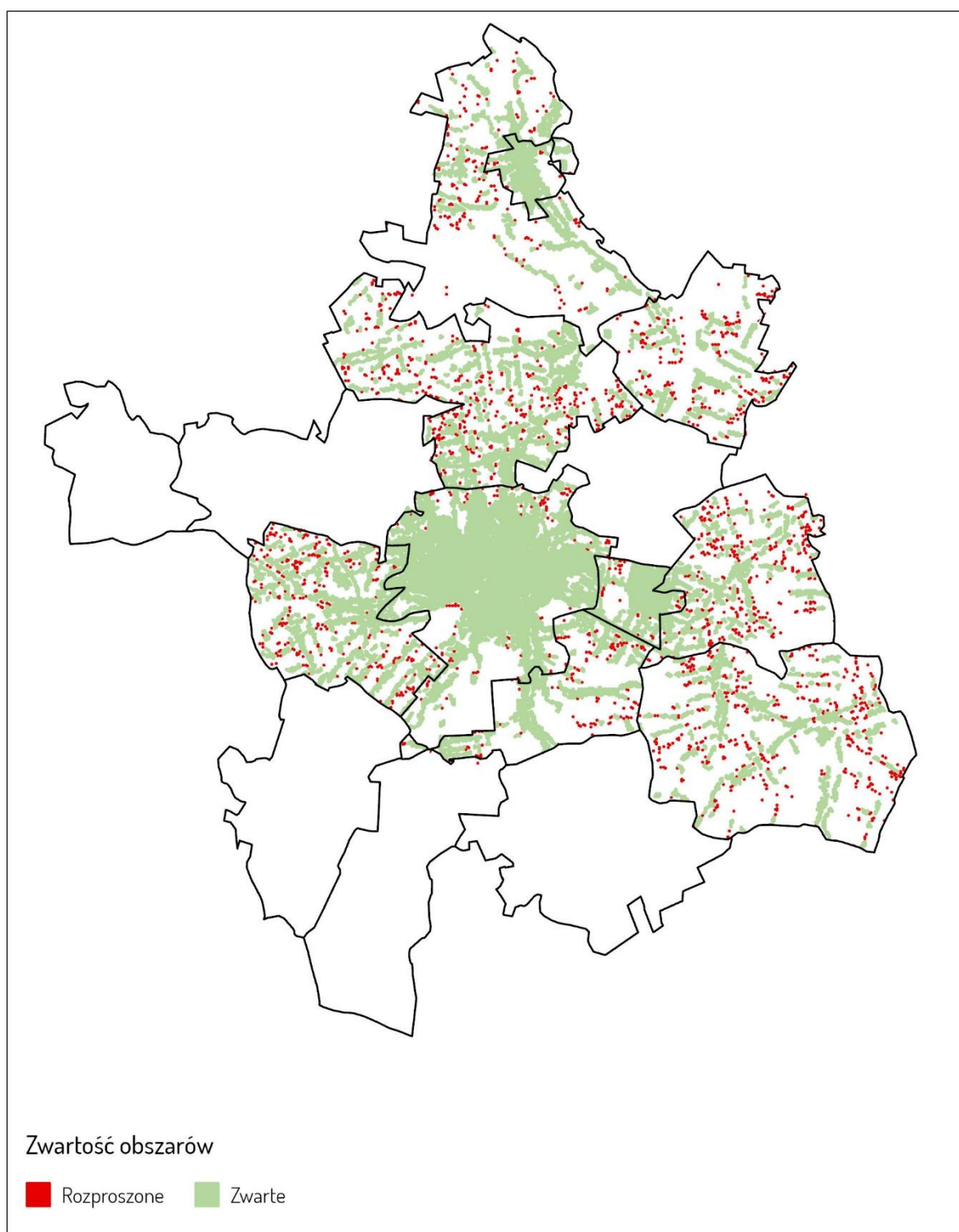
proces niekontrolowanej suburbanizacji do wewnątrz miasta. Ten sam proces zauważalny jest też na granicy Lublina z gminami Niemce i Świdnik. Wysoki udział terenów niekontrolowanego rozwoju zabudowy jednorodzinnej znajduje się na granicy Lublina i gminy Jastków – 22,2%. Na granicy Lublina z gminami Jastków, Niedzwica Duża oraz Wólka również odsetek rozproszonej zabudowy jednorodzinnej po stronie miasta wojewódzkiego jest wysoki (22,2%, 19,7%, 13,6%). Ze względu na brak danych nie można określić użytkowania terenu w tych gminach strefy zewnętrznej. W przypadku tego obszaru funkcjonalnego zauważalny jest proces zacierania się granicy pomiędzy rdzeniem a strefą zewnętrzną (Ryc. 11).



Ryc. 11. Struktura użytkowania terenu MOF Lublina w pasie granicy 500 m pomiędzy rdzeniem i strefą zewnętrzną

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

W analizowanych gminach obszaru funkcjonalnego Lublina tereny charakteryzujące się niską zwartością obszaru znajdują się w strefie zewnętrznej. Są to głównie tereny z pojedynczą zabudową jednorodziną. Choć zauważalny jest fakt, że tereny zakwalifikowane jako niekontrolowany rozwój zabudowy mieszkaniowej, wliczane do przyjętej w analizie jednostki odniesienia (heksagonu), tworzą struktury przestrzenne, które charakteryzują się ciągłością. Nie oznacza to jednak, że obszar ten jest zwarty w rozumieniu kształtowania przestrzeni – wręcz przeciwnie, na takim obszarze panuje chaos przestrzenny, który powstał wraz z rozwojem zabudowy mieszkaniowej w danej grupie bez zastosowania zasad planowania przestrzennego (Ryc. 12).



Ryc. 12. Zwartość obszarów zurbanizowanych na terenie lubelskiego obszaru funkcjonalnego

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Literatura

Jałowiecki B., 2006, *Uwarunkowania i szanse rozwoju polskich metropolii*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MGPIPS, Warszawa, 25.

Kaczmarek T., Mikuła Ł. (red.), 2016, *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*, Centrum Badań Metropolitalnych, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

Kulig M., Ogórek P., 2023, *Analiza polityk przestrzennych jednostek samorządu terytorialnego na granicy jednobiegunowych ośrodków metropolitalnych charakteryzujących się skrajnymi wartościami zjawiska suburbanizacji*, Urban Development Issues, 74, 24–35.

<https://doi.org/10.51733/udi.2023.74.03>

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2022, *Krajowa Polityka Miejska 2030*, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 2022, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2022: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa.

Rada Unii Europejskiej, 2011, *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020: W kierunku spójności terytorialnej w Europie różnorodnych regionów*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Unia Europejska, 2007, *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, Lipsk.

Unia Europejska, 2007, *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.U. C 306 z 17.12.2007.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.).

Wdowicka M., Mierzejewska L., 2012, *Chaos w zagospodarowaniu przestrzennym stref podmiejskich jako efekt braku zintegrowanego systemu planowania (na przykładzie strefy podmiejskiej Poznania)*, Problemy Rozwoju Miast, 1, 40–52.

Wdowicka M., Mierzejewska L., 2020, *Procesy suburbanizacji w strefie podmiejskiej Poznania*, Prace i Studia Geograficzne, 65.3, 125–137.

Spis rycin

Ryc. 1. Struktura użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Trójmiasta	10
Ryc. 2. Użytkowanie terenu w trójmiejskim obszarze funkcjonalnym	11
Ryc. 3. Struktura użytkowania terenu MOF Trójmiasta w pasie granicy 500 m pomiędzy rdzeniem i strefą zewnętrzną	12
Ryc. 4. Zwartość obszarów zurbanizowanych w trójmiejskim obszarze funkcjonalnym	13
Ryc. 5. Struktura użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Poznania.....	15
Ryc. 6. Typy użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Poznania	16
Ryc. 7. Struktura użytkowania terenu MOF Poznania w pasie granicy 500 m pomiędzy rdzeniem i strefą zewnętrzną	17
Ryc. 8. Zwartość obszarów zurbanizowanych na terenie poznańskiego obszaru funkcjonalnego	18
Ryc. 9. Struktura użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Lublina	20
Ryc. 10. Typy użytkowania terenu w obszarze funkcjonalnym Lublina	21
Ryc. 11. Struktura użytkowania terenu MOF Lublina w pasie granicy 500 m pomiędzy rdzeniem i strefą zewnętrzną	22
Ryc. 12. Zwartość obszarów zurbanizowanych na terenie lubelskiego obszaru funkcjonalnego.....	23

Spis tabel

Tab. 1 Struktura użytkowania terenu w podziale na rdzeń i strefę zewnętrzną	9
Tab. 2. Struktura użytkowania terenu MOF Poznania w podziale na rdzeń i strefę zewnętrzną	14
Tab. 3. Struktura użytkowania terenu MOF Lublina w podziale na rdzeń i strefę zewnętrzną	19