

Robert Warsza

Politechnika Łódzka

Instytut Architektury i Urbanistyki

robert.warsza@p.lodz.pl,  <https://orcid.org/0000-0001-9813-8232>

Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową według zasad planu ogólnego a procesy demograficzno-przestrzenne i dotychczasowa praktyka urbanistyczna

Zarys treści: Artykuł przedstawia serię autorskich badań podstawowych skupionych wokół szacowania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (ZAP) i bilansów przestrzenno-demograficznych, które w planach ogólnych są wyznacznikiem obszarowych możliwości rozwoju przestrzennego gmin. Oprócz ZAP prace objęły przegląd powiązanych z nim procesów demograficznych, mieszkaniowych i dynamiki rynku budowlanego. Celem badań była próba oceny wpływu bilansów na zmianę struktur przestrzennych gmin w ramach toczącej się reformy planowania przestrzennego. Na ich podstawie można stwierdzić, że wprowadzony model bilansowania oparty na jednolitym dla wszystkich samorządów algorytmie szacowania ZAP trudno uznać za rozwiązanie optymalne. Przegląd wyników rodzi wątpliwości co do skutków przestrzennych przyszłych planów ogólnych zwłaszcza z perspektywy priorytetów rozwojowych państwa i kształtowania jego struktury osadniczej.

Słowa kluczowe: zabudowa mieszkaniowa, planowanie przestrzenne, plan ogólny, bilans przestrzenno-demograficzny, miejski obszar funkcjonalny

Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową jako mechanizm bilansowania przestrzenno-demograficznego – przegląd literatury

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688) zdefiniowała zasady tworzenia planów ogólnych, w tym mechanizmy wyznaczania w nich stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, jednorodziną i zagrodową (dalej stref mieszkaniowych) (art. 13 c i d). Ich lokalizację oraz powierzchnię powiązano z istniejącą strukturą zabudowy i uzależniono od obliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową

w gminie (dalej ZAP). Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy (Ministerstwo Rozwoju i Technologii 2023a) owo zapotrzebowanie jest „pochodną m.in. zmian demograficznych i zmieniającego się standardu życia oraz możliwości racjonalnego zagęszczenia istniejącego zagospodarowania”. Przepisy zostały rozwinięte i uszczegółowione w § 3 rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758). Jak wytłumaczono w uzasadnieniu do owego rozporządzenia (Ministerstwo Rozwoju i Technologii 2023b) celem działań było „... kształtowanie zwartych struktur miejskich i wypełnianie luk w zabudowie, a także pozostawienie określonej rezerwy terenowej, która umożliwi płynny obrót gruntów, a tym samym wpłynie regulująco na ceny nieruchomości oraz nieprzewidywalność procesów rozwojowych”.

Na przestrzeni ostatnich 10 lat jest to drugie podejście ustawodawcy do bilansowania przestrzenno-demograficznego opracowań planistycznych gminy. Pierwsza inicjatywa w tym zakresie została podjęta 9 października 2015 r. w ustawie o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777). Wprowadzona w art. 41 zmiana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazywała szacowanie ZAP w gminie i powiązanie chłonności obszarów mieszkaniowych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy z procesami demograficznymi. Sposób wykonywania owego bilansu był bardzo niedopowiedziany i pozostawiał wiele miejsca na własne interpretacje oraz indywidualne metody.

Potrzebę wprowadzenia mechanizmów powiązania wielkości wyznaczanych w aktach planowania przestrzennego obszarów rozwojowych z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi podkreślano od lat. Postulaty takie pojawiały się w wielu pracach analityczno-badawczych (Feltynowski 2016, Sołtys 2018, Jadach-Sepiolo, Legutko-Kobus 2021, Sykała 2023), opracowaniach monitorujących efekty planowania przestrzennego (Kowalewski i in. 2014, 2018, Śleszyński i in. 2018) oraz dyskusjach środowiska zawodowo-naukowego. Bilans przestrzenno-demograficzny postrzegano jako niezbędne narzędzie porządkowania chaotycznego i rozproszonego modelu polskiej urbanizacji. Do 2023 r. ukazało się sporo opracowań prezentujących wyniki i indywidualne metody szacowania ZAP na poziomie gminnym (Warsza i in. 2015, Kryczka 2019), miejskich obszarów funkcjonalnych (Matuszko i in. 2022), regionalnym i krajowym (Fogel 2012, Bal-Domańska 2017).

Liczba publikacji i badań poruszających problematykę bilansu przestrzenno-demograficznego i szacowania ZAP po roku 2023 jest skromna. Ogranicza się do komentarzy i opisów tej procedury jako części składowej całego procesu przygotowania planu ogólnego (Kafar, Pawlik 2024, Maziarz 2024, Mrozek 2024, Szlachetko 2024). Spotkamy w nich porównania systemu prawnego przed reformą i po, odniesienia do idei planów ogólnych z lat 80. i 90. XX w. lub prawne objaśnienie zasad zastosowania konkretnych procedur. W momencie pisania artykułu ustawa jest na etapie wdrażania. Z tego powodu chwilowo brak prac badawczych odnoszących się do skutków przestrzennych nowych przepisów lub prób szacowania ich potencjalnego wpływu na system planowania w Polsce.

Cele i założenia badania, metody oraz materiały

Cele badawcze

Celem badań było oszacowanie ZAP jako wyznacznika obszarowych możliwości rozwoju przestrzennego gmin oraz zestawienie go z wynikami równoległe przebadanych procesów demograficznych, mieszkaniowych i rozwoju rynku budowlanego. Umożliwiło to ocenę potencjalnego wpływu bilansu przestrzenno-demograficznego na kształt planów ogólnych oraz zmiany struktur przestrzennych kraju w ramach toczącej się reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

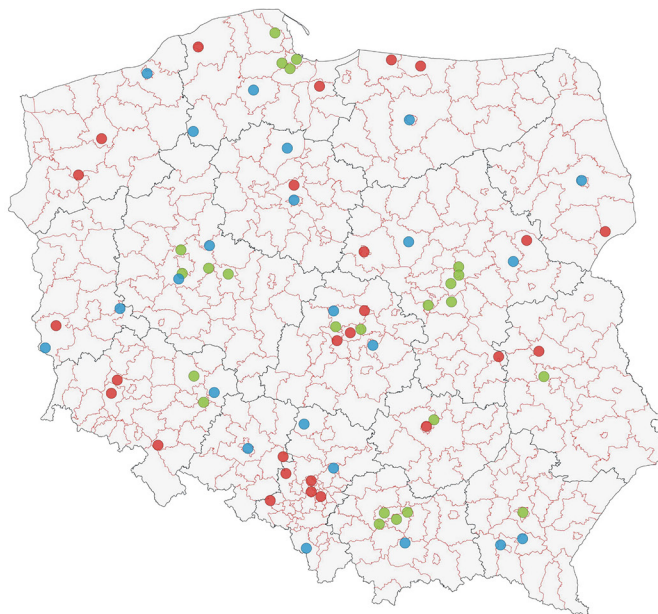
Grupa badawcza

Badania przeprowadzono na grupie 72 jednostek, które reprezentują wszystkie typy organizacyjne gmin z podziałem na miasta wojewódzkie, ośrodki powiatowe, gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie i gminy wiejskie. Każdy z typów ma swój podział dodatkowy na 3 podgrupy różniące się dynamiką procesów demograficznych z lat 2003–2023. Dobór gmin do grupy badawczej był poprzedzony przeglądem przesiewowym większej liczby samorządów. Przyjęto następujące progi podziału na podgrupy:

- gminy rosnące demograficznie o wzroście populacji powyżej +10%;
- gminy utrzymujące potencjał demograficzny o poziomie zmiany populacji pomiędzy +5% a –5%;
- gminy kurczące się demograficznie o spadku populacji poniżej –10%.

W miastach wojewódzkich, powiatowych, gminach miejskich, miejsko-wiejskich każdą podgrupę reprezentują zazwyczaj 4 ośrodki, a w grupie gmin wiejskich 8 ośrodków rozsianych po całej Polsce, co odzwierciedla ich ilościową i geograficzną reprezentację. Zdarzają się jednostkowe odstępstwa od pierwotnych założeń, takie jak przyjęcie jednostek o trochę mniejszym poziomie wzrostu niż +10% lub zmniejszenie albo zwiększenie podgrup. Podgrupę ośrodków powiatowych rosnących demograficznie reprezentują tylko gminy miejsko-wiejskie. Gminy miejskie rosnące demograficznie to wyłącznie jednostki w strefach suburbanizacji dużych miast. Odstępstwa te wynikają ze specyfiki osadnictwa oraz ograniczoności przypadków. Badania przeprowadzono na następujących gminach: Warszawa, Kraków, Gdańsk, Rzeszów, Opole, Białystok, Olsztyn, Toruń, Kielce, Katowice, Łódź, Piaseczno, Wieliczka, Września, Trzebnica, Koszalin, Węgrów, Oleśnica, Płońsk, Płock, Pabianice, Słupsk, Bytom, Marki, Reda, Luboń, Ząbki, Ustroń, Łęknica, Kościerzyna, Chełmża, Bielawa, Chojnów, Świętochłowice, Głowno, Niepołomice, Aleksandrów Łódzki, Kostrzyn, Żukowo, Siewierz, Czarne, Jedlicze, Lubsko, Nowy Staw, Toszek, Zawadzkie, Węgorzyno, Kuźnia Raciborska, Nowosolna, Masłów, Suchy Las, Czernica, Jastków, Żabia Wola, Mogilany, Kolbudy, Parzęczew, Domaradz, Kiszewo, Jeżewo, Panki, Jodłownik, Kolsko, Rokiciny, Cerańów, Dubicze Cerkiewne, Sieciechów, Lelkowo, Górowo Iławskie, Dolice, Zagrodno, Michów.

Położenie badanych gmin z podziałem na typy i podgrupy ukazuje rycina 1.



	miasta wojewódzkie	miasta/ośrodki powiatowe	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	łącznie
ilość całkowita	11	12	12	13	24	72
X - gminy rosnące demograficznie	4	4	4	4	8	24
X - gminy utrzymujące potencjał demograficzny	4	4	3	3	8	22
X - gminy kurczące się demograficznie	3	4	5	6	8	26

Ryc. 1. Liczba, rodzaj i lokalizacja gmin grupy badawczej na tle mapy Polski

Źródło: opracowanie własne.

Zakres merytoryczny badań

Zakres badań skupia się wokół szacowania ZAP i powiązanych z nim procesów demograficznych, mieszkaniowych oraz rozwoju rynku budowlanego określonych w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie projektu planu ogólnego gminy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758). Praca obejmuje przegląd:

- procesów demograficznych w latach 2003–2023;
- prognoz demograficznych na lata 2023–2043;
- zmian łącznej powierzchni użytkowej mieszkań w gminie w latach 2003–2023;
- zmian powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca w latach 2003–2023;
- prognozowanej powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca w roku 2043;
- szacowanego ZAP.

Badania bazują na danych z Banku Danych Lokalnych (Główny Urząd Statystyczny 2024a). Prognozy demograficzne przygotowano na podstawie danych z GUS (Główny Urząd Statystyczny 2024b), zaś prognozowanie powierzchni

użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca na rok 2043 i ZAP są opracowaniem własnym według obecnych wymogów prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758).

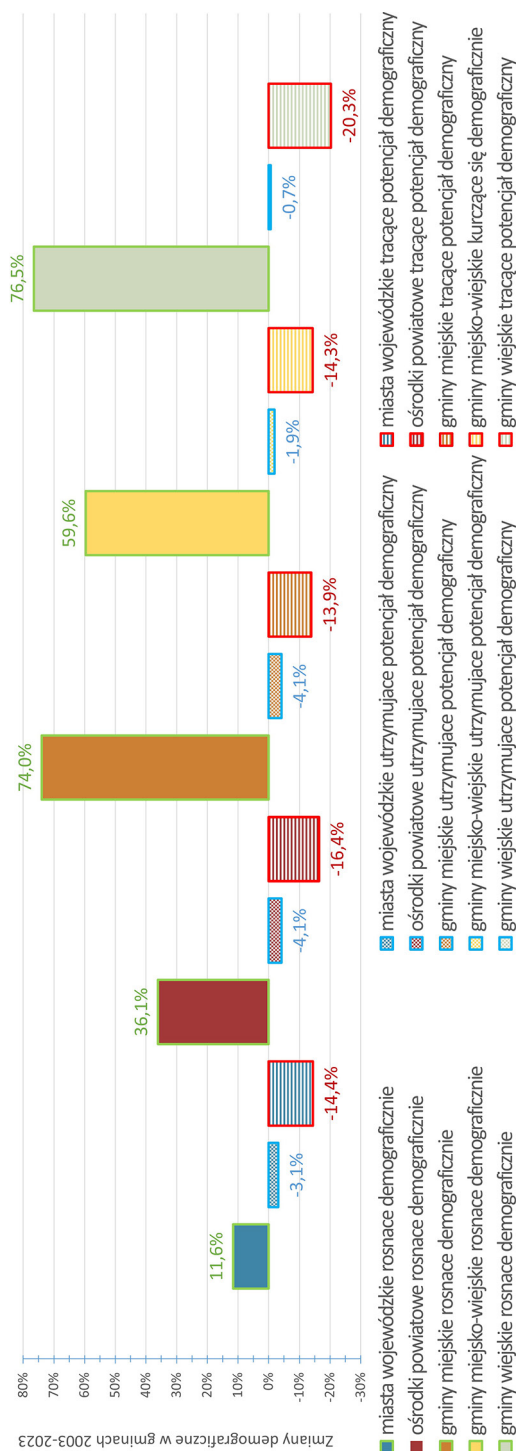
Wyniki

Zmiany demograficzne w latach 2003–2023

Wyniki zmian demograficznych w latach 2003–2023 zawierają się pomiędzy wzrostem o +76,5% a stratą o –20,3% potencjału z r. 2003. Widać duże dysproporcje rozwojowe pomiędzy podgrupami zyskującymi a tracącymi demograficznie. Największą rozpiętość wyników odnotowujemy wśród gmin wiejskich, gdzie wynosi ona 96,8% (od +76,5% do –20,3%), potem wśród gmin miejskich 87,9% (od +74% do –13,9%), miejsko-wiejskich 73,9% (od +59,6% do –14,3%), ośrodkach powiatowych 52,5% (od 31,1% do –6,4%) kończąc na miastach wojewódzkich, gdzie pomiędzy średnią zyskujących +11,6% a tracących –14,4% jest 26% różnicy. Wyniki uzależnione są od lokalizacji w strukturze osadniczej kraju. Podgrupy zyskujące reprezentują nieliczne miasta wojewódzkie: Warszawę, Kraków, Gdańsk, Rzeszów oraz niezależnie od typu gminy samorządy w strefach suburbanizacji dużych i średnich miast. Poza tymi strefami znajdziemy jedynie gminy utrzymujące i tracące potencjał demograficzny. Wyniki badań przedstawiono na rycinie 2.

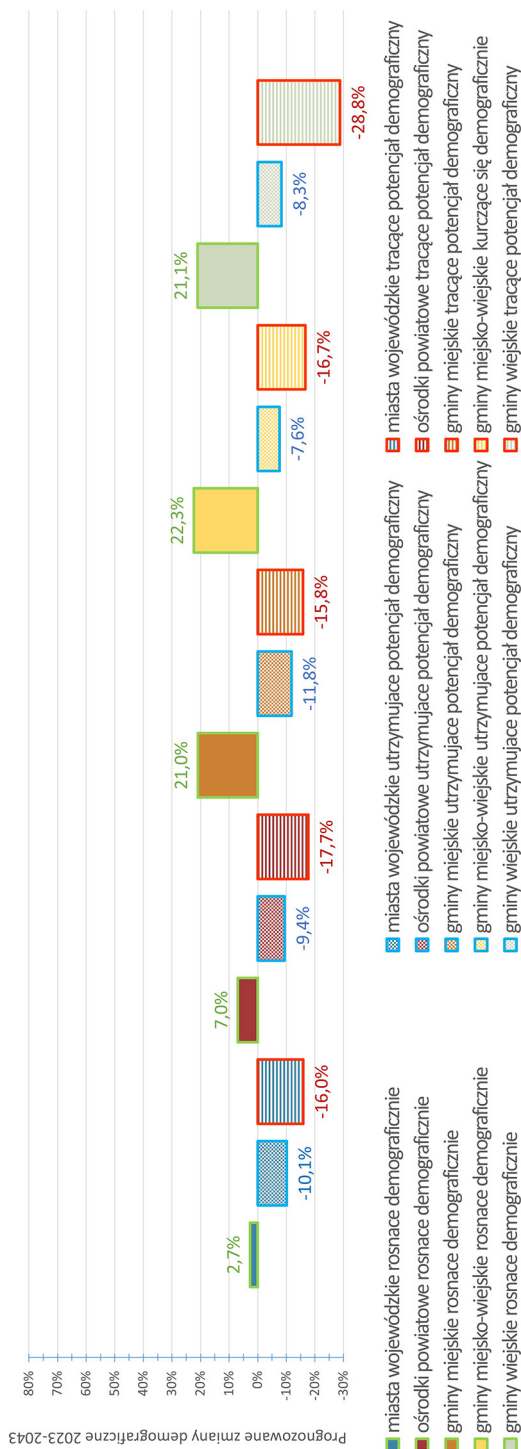
Prognozowane zmiany demograficzne w latach 2023–2043

Zestawienie prognozowanych zmian demograficznych na rok 2043 wykazuje znaczące zmiany względem procesów z lat 2003–2023. Wyniki zawierają się pomiędzy wzrostem o +22,3% a stratą o –28,8% potencjału populacji z roku 2023. Podgrupy zyskujące demograficznie mają wzrosnąć jedynie od +22,3 do +2,7%. Podgrupy gmin zachowujące dotychczas potencjał demograficzny do roku 2043 stracą od –7,6% do –11,8% swoich mieszkańców. Znajdą się one na progu regresu demograficznego ustawionego w założeniach badawczych na poziomie –10%. W podgrupie gmin tracących potencjał demograficzny w roku 2043 obserwujemy głęboki kryzysu ludnościowy wszystkich typów jednostek. Wyniki oscylują pomiędzy –15,8% dla gmin miejskich a –28,8% dla gmin wiejskich. Widać wyraźną tendencję osłabienia procesów demograficznych we wszystkich podgrupach, co przekładać się będzie na zmniejszone możliwości rozwoju przestrzennego gmin. Wyniki badań przedstawiono na rycinie 3.



Ryc. 2. Zestawienie zmian demograficznych gmin w podgrupach badawczych w latach 2003–2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.



Ryc. 3. Zestawienie prognozowanych zmian demograficznych gmin w podgrupach badawczych w latach 2023–2043
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

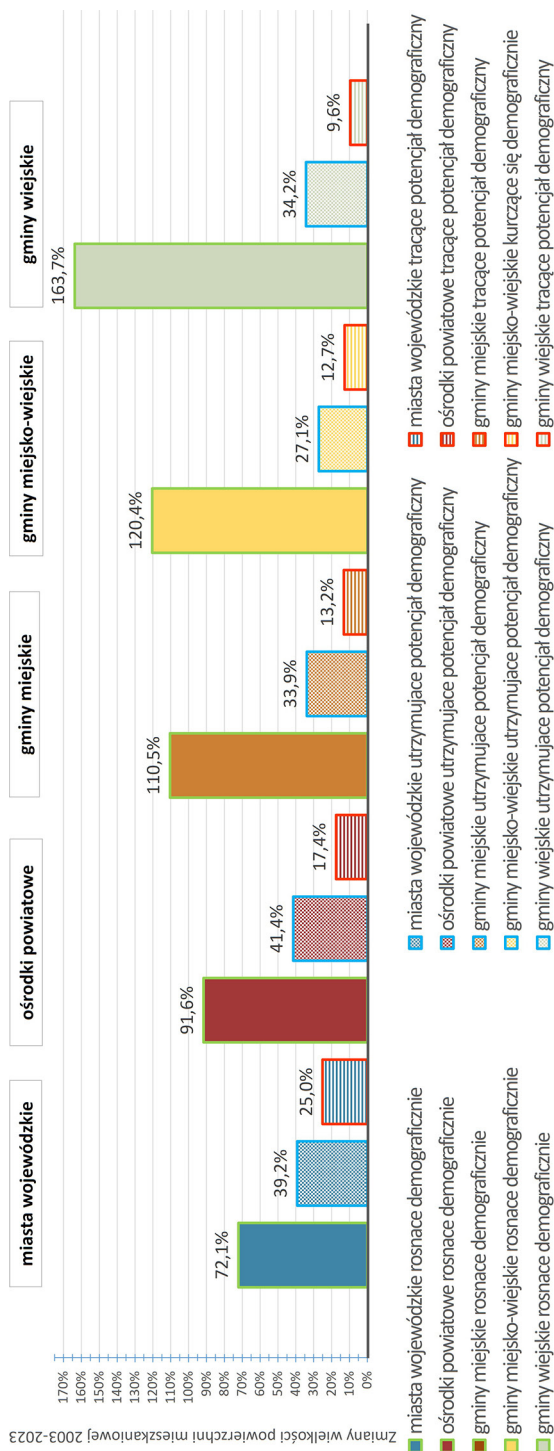
Zmiany łącznej powierzchni użytkowej mieszkań w latach 2003–2023

Dane z lat 2003–2023 wykazują zwiększenie łącznej powierzchni użytkowej mieszkań we wszystkich podgrupach badawczych. Dostrzegamy duże wzrosty w jednostkach zyskujących demograficznie i niskie, ale dodatnie w tych tracących potencjał demograficzny. Zmiany zawierają się w przedziale od +163,7% do +9,6% wyjściowej powierzchni mieszkaniowej z roku 2003. Największa różnica wyników pomiędzy podgrupami jest w gminach wiejskich 154,1% (od +163,7% do +9,6%), po czym spada wraz ze wzrostem skali samorządów: 107,7% (od +120,4% do +12,7%) w gminach miejsko-wiejskich, 97,3% (od +110,5% do +13,2%) w gminach miejskich, 74,2% (od +91,6% do +17,4%) w ośrodkach powiatowych i 47,1% (od +72,1% do +25%) w miastach wojewódzkich. Wyniki ukazują zróżnicowanie procesów inwestycyjnych w podgrupach o odmiennych modelach demograficznych. Widać powiązania wzajemne procesów budowlanych z demograficznymi, choć korelacja pomiędzy nimi nie jest liniowa i proporcjonalna. Wyniki badań przedstawiono na rycinie 4.

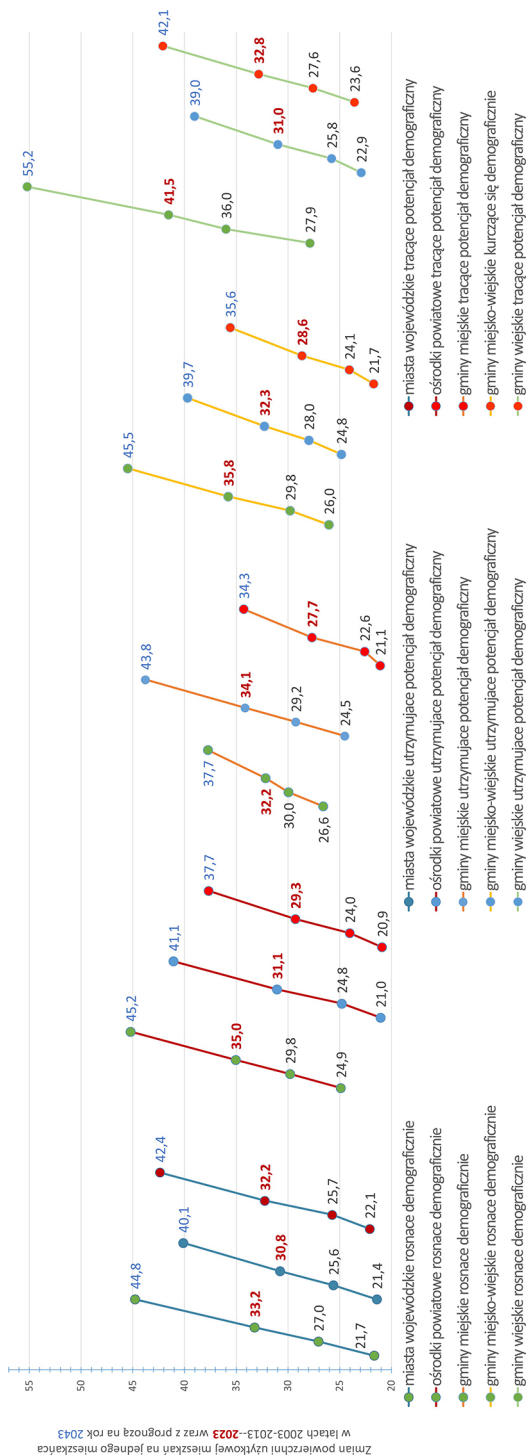
Zmiany powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca w latach 2003–2023

Jednym z ważniejszych parametrów decydujących o indywidualnych odczuciach jakości zamieszkania, a także całościowej ocenie rynku mieszkaniowego jest wielkość powierzchni użytkowej mieszkania przypadająca na jednego mieszkańca. W ramach badań posłużono się danymi uśrednionymi dla gmin, które pozwalają na wyciąganie wniosków adekwatnych do analizy systemowej. W roku 2003 najniższą średnią wynoszącą 20,9 m² miały ośrodki powiatowe tracące potencjał demograficzny, najwyższą wynoszącą 27,9 m² gminy wiejskie rosnące demograficznie. Średnia dla całości grupy badawczej wynosiła 23,6 m². W roku 2013 łączny uśredniony wynik był wyższy od tego z roku 2003 o 4 m². W roku 2023 najmniejszą średnią 27,7 m² notujemy w gminach miejskich tracących potencjał demograficzny, największą 41,5 m² w gminach wiejskich rosnących demograficznie. Średnia dla całości grupy badawczej wynosiła 32,8 m². Znaczący wzrost średniej powierzchni mieszkaniowej na mieszkańca odnotowano niezależnie od procesów demograficznych we wszystkich typach i podgrupach badawczych. Na różnice w metrażu pomiędzy ośrodkami miejskimi a wiejskimi należy patrzeć przez filtr różnic typologicznych zabudowy mieszkaniowej. Rzeczą całkowicie naturalną jest większa powierzchnia mieszkaniowa na mieszkańca w indywidualnej zabudowie jednorodzinnej niż w mieszkaniach zabudowy wielorodzinnej. Wyniki badań przedstawiono na rycinie 5.

Dynamikę wzrostu powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca w latach 2003–2023 oszacowano na +39,2%. Wyniki wykazują wzrost od +21% dla gmin wiejskich rosnących demograficznie do +53,4% dla miast wojewódzkich rosnących demograficznie. W danych typach organizacyjnych różnice

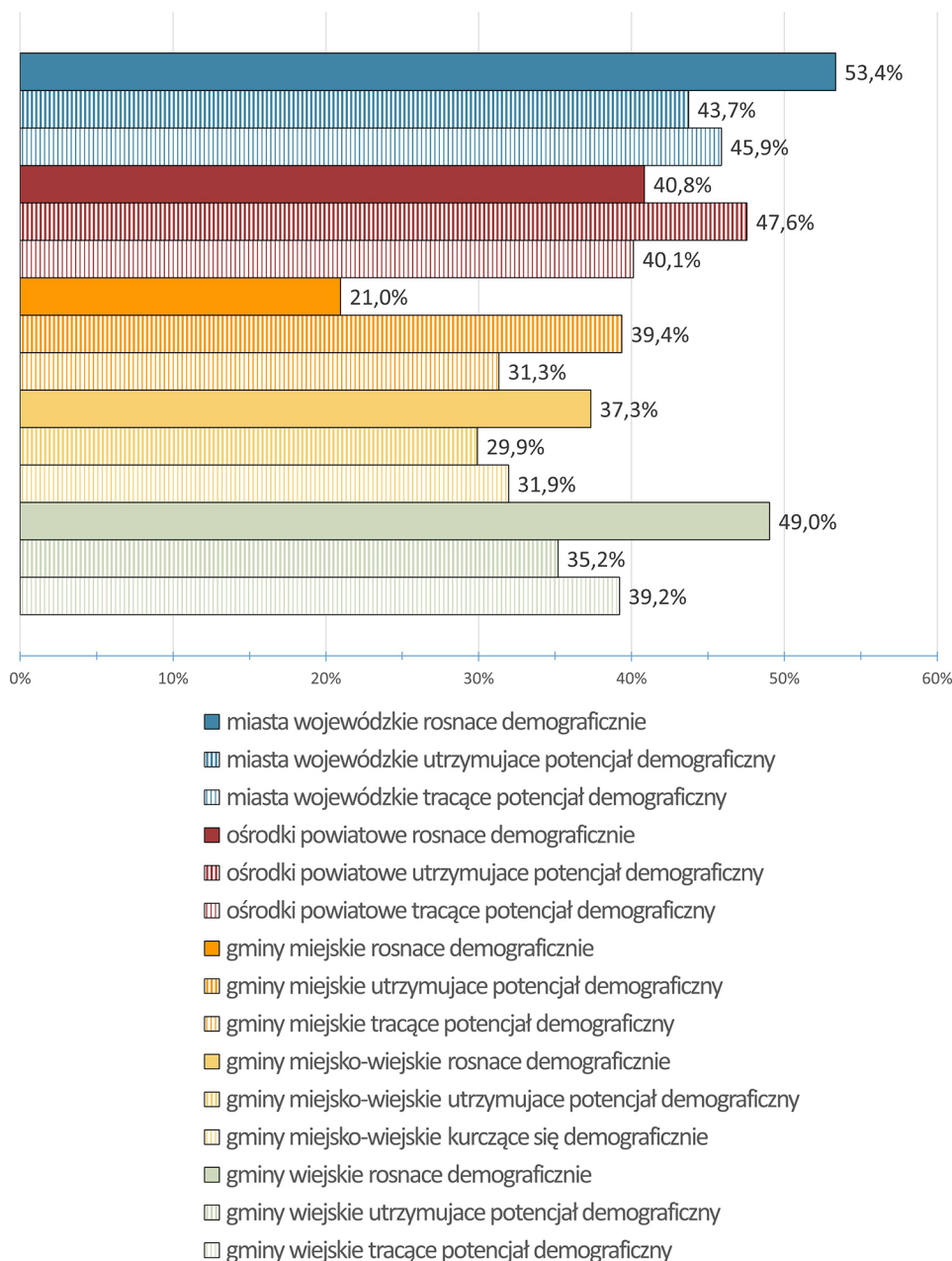


Ryc. 4. Zestawienie zmian łącznej powierzchni użytkowej mieszkań w podgrupach badawczych w latach 2003–2023
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.



Ryc. 5. Zmiany powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca w latach 2003 (1. wynik), 2013 (2. wynik), 2023 (3. wynik) oraz prognozowana powierzchnia w roku 2043 (4. wynik) w podgrupach badawczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.



Ryc. 6. Wzrost procentowy powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca w latach 2003–2023 w podgrupach badawczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

w podgrupach o odmiennych uwarunkowaniach demograficznych są nieznaczne i oscylują pomiędzy 7,5% dla ośrodków powiatowych a 18,4% dla gmin miejskich. Wyniki te mogą zastanawiać, kiedy zestawimy procesy budowlane i demograficzne. W każdej podgrupie widzimy paradoks. Dla miast wojewódzkich, gmin miejsko-wiejskich i wiejskich odnotowano mniejszy wzrost w podgrupach utrzymujących potencjał demograficzny o średnim ruchu budowlanym niż w gminach tracących demograficznie o minimalnym ruchu budowlanym. W ośrodkach powiatowych i gminach miejskich widać większy przyrost w podgrupach utrzymujących potencjał demograficzny o średnim ruchu budowlanym niż w ośrodkach rosnących demograficznie o wielokrotnie większym ruchu budowlanym. Okazuje się, że w licznych przypadkach na podwyższanie średniej powierzchni mieszkaniowej na mieszkańca nadrzędny wpływ miał proces depopulacji w porównaniu z rynkiem budowlanym. Przykładem mogą być dane z lat 2020–2022, kiedy to pandemia COVID-19 i podwyższona umieralność spowodowały niewspółmierny wzrost powierzchni mieszkaniowej na mieszkańca. Pomimo matematycznej poprawności obliczeń ich merytoryczna ocena powinna prowadzić do innych wniosków przy interpretacji rosnących standardów mieszkaniowych w kraju. Wyniki badań przedstawiono na rycinie 6.

Przewidywana powierzchnia użytkowa mieszkań na jednego mieszkańca w roku 2043

Według założeń ustawowych przewidywana powierzchnia mieszkaniowa na jednego mieszkańca w gminie potrzebna do szacowania ZAP obliczana jest z 20-letnią perspektywą i opiera się na liniowym odłożeniu zjawisk przeszłych (z lat 2003–2023) na przyszłość (2043). Wyniki średniej powierzchni na rok 2043 oscylują od 34,3 m² dla gmin miejskich tracących potencjał demograficzny do 55,2 m² dla gmin wiejskich rosnących demograficznie. Średnia powierzchnia mieszkaniowa na jednego mieszkańca dla całości grupy badawczej ma wzrosnąć z 32,8 m² w roku 2023 do 42,1 m² w roku 2043. Średni wzrost procentowy w latach 2023–2043 ma wynieść +28%. Wyliczenia wpływają stymulująco na współczynnik ZAP i sugerują możliwość dalszego rozwoju przestrzennego. Wyniki badań przedstawiono na rycinie 5.

Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową (ZAP) w planach ogólnych

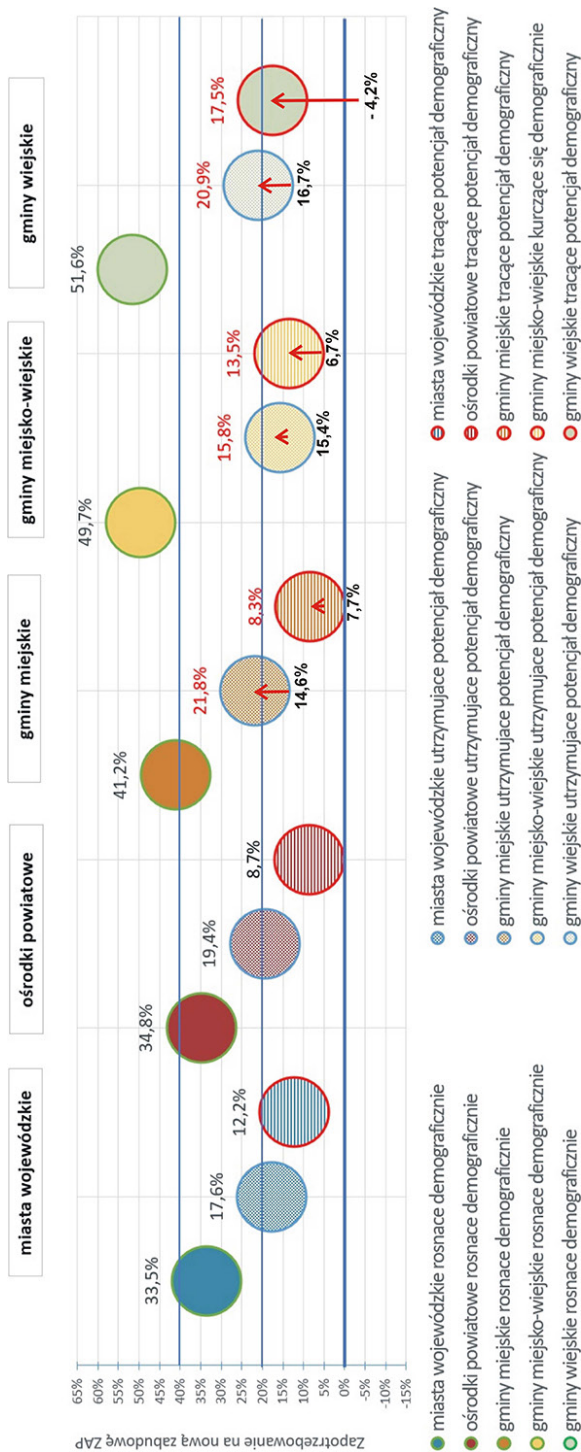
Podstawowa metoda szacowania ZAP została opisana w §3.2 rozporządzenia (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758, 2023) i bazuje na zestawieniu wcześniej referowanych danych demograficznych, mieszkaniowych i dynamice rynku budowlanego (wzór 1).

$$ZAP = M20 - \frac{PUM0}{P20}$$

gdzie: ZAP – zapotrzebowania na nowa zabudowę mieszkaniową w gminie, M20 – prognozowana liczba mieszkańców, PUM0 – powierzchnia użytkowa mieszkań zgodna z najnowszymi danymi, P20 – prognozowana powierzchnia użytkowa mieszkań w gminie na jednego mieszkańca.

Na ZAP ma wpływ liczba mieszkańców gminy w perspektywie 20 lat, od której odejmuje się iloraz powierzchni mieszkaniowej w całej gminie odniesiony do zmiany średniej powierzchni mieszkaniowej na jednego mieszkańca z ostatnich 20 lat. Ów iloraz jest rodzajem współczynnika korygującego powiązanego z sytuacją społeczno-gospodarczą i faktem, że pomimo zmniejszającej się populacji w Polsce rośnie liczba mieszkań i średnia powierzchnia mieszkaniowa na obywatela. Metoda zakłada kontynuację w przyszłości (do roku 2043) trendów wzrostowych w oparciu o tempo z przeszłości (lat 2003–2023). Alternatywą dla takiego bilansu jest opracowanie własnej metodologii w ramach strategii rozwoju gminy, co umożliwia wyżej wymienione rozporządzenie (§3.10). Ze względu na brak jakichkolwiek wytycznych i standaryzacji dla metod indywidualnych podstawą szacowania w przedstawianych badaniach był rachunek na podstawie wytycznych do planu ogólnego. Wyliczony ZAP wyraża liczbę mieszkańców, dla których w planach ogólnych można wyznaczyć nowe, niezabudowane tereny mieszkaniowe. Ze względów porównawczych rezultat szacowania sprowadzono do wartości procentowych odnoszących ZAP do aktualnej liczby mieszkańców.

Wyniki ZAP dla wszystkich grup badawczych są dodatnie i oscylują pomiędzy +51,6% dla gmin wiejskich rosnących demograficznie a +8,3% dla gmin miejskich tracących demograficznie. Wraz ze zmniejszaniem się ośrodków widać tendencje do zwiększania się różnic w ZAP pomiędzy gminami rosnącymi demograficznie a tracącymi demograficznie. Rozpiętość wyników dla miast wojewódzkich wynosi 21,3% (od +33,5% do +12,2%), dla ośrodków powiatowych 26,1% (od +34,8% do +8,7%), dla gmin miejskich 32,9% (od +41,2% do +8,3%), dla gmin miejsko-wiejskich 36,2% (od +49,7% do +13,5%), dla gmin wiejskich 34,1% (od +51,6% do +17,5%). Dla wszystkich gmin utrzymujących albo tracących potencjał demograficzny ZAP uzyskuje wartości dodatnie w przedziale od +21,8% do +8,3% pomimo negatywnych prognoz demograficznych (od –7,6% do –28,8%). Jest to rezultat sztucznego zawyżania wyliczonych wartości, które zgodnie z § 3.9 rozporządzenia (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758), jeśli ZAP oszacowano poniżej 1000, można podnieść do 1000, 500 lub 300 w zależności od ilości mieszkańców gminy. Gdyby nie ów zabieg, rozkład wyników ZAP byłby zbliżony do wyników prognoz demograficznych i oscylował pomiędzy +51,6% a –4,2%. Skala owego zniekształcenia jest znacząca zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich w regresie demograficznym, gdzie wynosi aż 22,7%. Warto zaznaczyć, że na wyliczenia dodatkowo wpływ ma nakaz podniesienia prognozowanej liczby mieszkańców w gminie o 5% (§3.2) (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758). Bez tych matematycznych zabiegów ZAP dla większości gmin tracących i części utrzymujących



Ryc. 7. Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową (ZAP) w planach ogólnych w podgrupach badawczych
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

potencjał demograficzny byłby ujemny lub bliski zera. Rezultaty badań przedstawiono na rycinie 7.

Nie uwzględniają one możliwości zwiększenia lub zmniejszenia ZAP o 30%, którą ustawodawca przyznał samorządom w trakcie sporządzania planów ogólnych (art. 13d ust. 2 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688)). Gdyby uwzględnić tę ewentualność, wyniki ZAP oscylowałyby pomiędzy +67,1% dla gmin wiejskich rosnących demograficznie a +5,8% dla gmin miejskich tracących demograficznie.

Wnioski

Jak szacowane wartości ZAP mogą wpływać na strukturę powstających planów ogólnych

Uzyskane wyniki skłaniają do następujących wniosków:

1. Oszacowany ZAP i zestawiony dla wielu ośrodków o całkowicie odmiennym potencjale wyjściowym może budzić wiele systemowych wątpliwości z perspektywy ich roli w strukturze osadniczej kraju lub regionu. Dla przykładu:
 - Rzeszów (miasto wojewódzkie, 194 tys. mieszkańców) ZAP +75 036 – to prawie tyle samo co w Łodzi (miasto wojewódzkie, 652 tys. mieszkańców) ZAP +76 679.
 - Piaseczno (siedziba powiatu, gmina miejsko-wiejska, 97,3 tys. mieszkańców) ZAP +42 043 – to o wiele więcej niż w Katowicach (miasto wojewódzkie, 279,2 tys. mieszkańców) ZAP +36 675.
 - Marki (gmina miejska, nawet nie siedziba powiatu, 45,3 tys. mieszkańców) ZAP +24 806 – to więcej niż w Kielcach (miasto wojewódzkie, 182,3 tys. mieszkańców) ZAP +21 247.
 - Pabianice (gmina miejska, siedziba powiatu, 60,6 tys. mieszkańców) ZAP +3 236 – to cztery razy mniej niż w sąsiednim Aleksandrowie Łódzkim (gmina miejsko-wiejska, 35,1 tys. mieszkańców) ZAP +13 507.

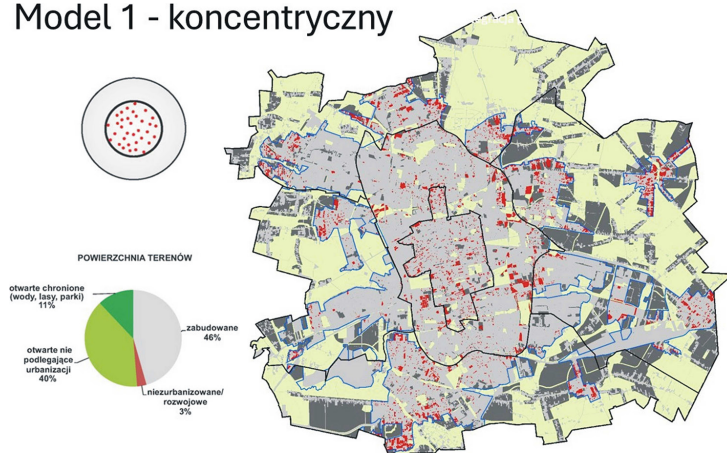
Pomimo matematycznej i logicznej poprawności wyliczeń wyniki badań są niepokojące i stawiają liczne pytania co do kierunku reformy planowania. Odwzorowano w nich procesy urbanizacji ostatnich 20 lat bez nałożenia filtra polityki państwa co do rozwoju struktury osadniczej w przyszłości i licznych refleksji co do zalet i wad dotychczasowego sposobu gospodarowania przestrzennego.

2. W większości gmin wiejskich i miejsko-wiejskich tracących oraz części utrzymujących potencjał demograficzny wartość ZAP ze względu na ujemne lub niskie wyniki została podniesiona zgodnie z prawem do zryczałtowanej wielkości 1000, 500 lub 300 w zależności od liczby mieszkańców w gminie. Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie stanowią 87,3% wszystkich samorządów (2161/2477), a większość (poza MOF-ami) ma neutralny bądź regresywny profil demograficzny. Po co stwarzać skomplikowany system obliczeń obowiązującego algorytmu ZAP, skoro dla większości kraju i tak zostanie on sprowadzony do zryczałtowanych wielkości 300, 500, 1000?

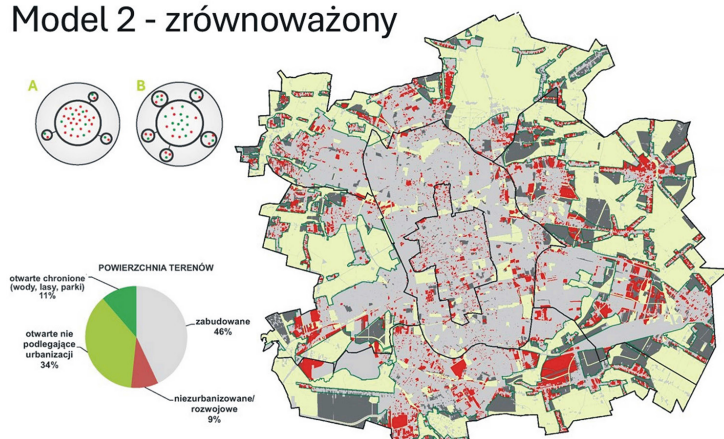
3. Wartość ZAP w podgrupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich tracących potencjał demograficzny jest na tyle niska, że wraz z narzuconą zasadą adaptacji istniejących terenów mieszkaniowych nie pozwala na poprawę ukształtowania struktury przestrzennej. W przebadanych gminach ZAP oscyluje pomiędzy +2164 (Lubsko) a –579 (Nowy Staw), co zamieniono na +300. Przy średniej gęstości zaludnienia dla zabudowy jednorodzinnej 27,3 osoby/ha (odrębne badania) przekłada się to na od +79,3 ha do +10,9 ha. Przy dużej powierzchni gmin wiejskich i wiejsko-miejskich, np. Lubsko 18 300 ha, owe 79,3 ha to jedynie 0,43% powierzchni gminy. Jeśli w planach ogólnych nie można przeznaczyć do wygaszenia lub tymczasowego trwania na jakichś przejściowych zasadach części istniejącej, rozproszonej zabudowy mieszkaniowej, to przy symbolicznym ZAP nie zmienimy wcale stanu zagospodarowania. Plany ogólne dla większości gmin będą inwentaryzacją stanu istniejącego.
4. Zasady bilansu demograficzno-przestrzennego nakazują przyrównywanie ZAP do chłonności terenów niezabudowanych (§ 3.11) (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758). W szacowaniu nie są brane pod uwagę działki źle zabudowane, nieużytkowane oraz przewidywane do zmian funkcjonalnych, które priorytetowo powinny podlegać procesom zabudowy poprzez reurbanizację bądź rewitalizację. W miastach powodować to będzie wytwarzanie stref nowych, przedmiejskich terenów mieszkaniowych konkurujących o zabudowę z istniejącą strefą zurbanizowaną. Zjawisko to może być tolerowane z perspektywy miast rosnących demograficznie (czyli mniejszości) i jest wyjątkowo szkodliwe z perspektywy ośrodków tracących potencjał demograficzny (czyli większości).
5. Oszacowany poziom ZAP w największych ośrodkach miejskich bez nadania priorytetu procesom rewitalizacji i reurbanizacji oraz „odzysku nieużytków miejskich” może przełożyć się na powierzchnię nowych działek mieszkaniowych o niepokojących rozmiarach. Dla zrozumienia skutków odwołam się do Łodzi (miasta tracącego demograficznie; 652 tys. mieszkańców; 29 300 ha) i Krakowa (miasta rosnącego demograficznie; 805,2 tys. mieszkańców; 32 700 ha). W Łodzi w ramach prac nad obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta (MPU 2018) w latach 2014–2015 przygotowaliśmy¹ 3 scenariusze rozwoju (ryc. 8), które zostały sparametryzowane i ocenione (Warsza i in. 2015). Celem tego działania była zmiana dotychczasowego, ilościowego kierunku rozwoju miasta na jakościowy w imię idei „powrotu do centrum”. Model 1 – koncentryczny nakierowany był jedynie na wypełnianie luk w zabudowie i przeznaczał 3% powierzchni miasta na nowe tereny rozwojowe. Model 2 – zrównoważony został nakierowany na dopełnienie modelu wielocentrycznego – rdzeń i otaczające osiedla, bez otwierania nowych obszarów mieszkaniowych, co pochłaniało dodatkowe 9% powierzchni miasta. Obowiązujące ówczesnie studium wyznaczało 18% powierzchni jako nowe tereny pod zabudowę. Model 3 – zagrożeniowy kontynuował dotychczasowy nurt planistyczny i przeznaczał pod zabudowę dodatkowe

¹ Autor badań w latach 2013–2021 był dyrektorem MPU w Łodzi i jest głównym projektantem SuiKZ miasta Łodzi.

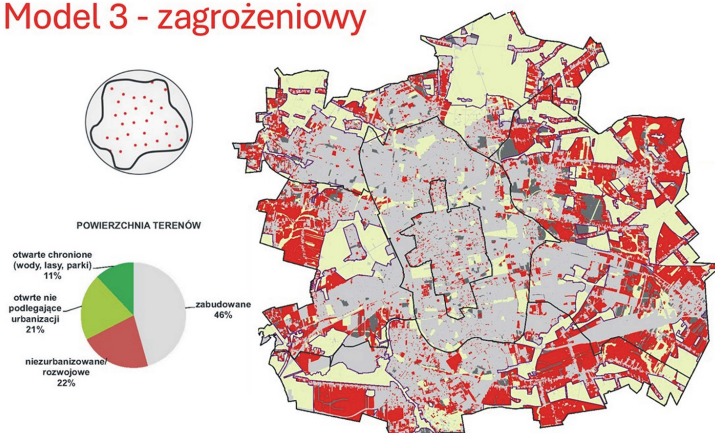
Model 1 - koncentryczny



Model 2 - zrównoważony



Model 3 - zagrożeniowy



Ryc. 8. Modele rozwoju struktury przestrzennej Łodzi

Źródło: opracowanie na podstawie materiałów MPU w Łodzi z roku 2015.

22% powierzchni miasta. Rada miejska w Łodzi w roku 2015 wybrała model 2 – zrównoważony, co w uchwalonym dokumencie w roku 2018 przełożyło się na 1495 ha nowych terenów mieszkaniowych, głównie jednorodzinnych z domieszką zabudowy wielorodzinnej, rezydencjonalnej i zagrodowej. Oszacowane obecnie ZAP dla Łodzi dają wynik +76 679. Przy ustawowym założeniu, że bilansujemy jedynie działki niezabudowane (§ 3.11) (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758), a te są zlokalizowane głównie w strefie obrzeżnej miasta, można stwierdzić, że pod zabudowę jednorodzinną (27,3 os./ha) trzeba będzie zurbanizować 2808 ha nowych terenów. Planowanie takie może całkowicie zde-wastować obecny układ rozwojowy miasta, plasując się blisko modelu 3 – zagrożeniowego. W Krakowie oszacowany ZAP +284 819 jest 3,7 razy większy niż w Łodzi pomimo podobnej powierzchni miast i jeszcze niedawno zbliżonej liczby mieszkańców. Gdyby zapotrzebowanie Krakowa miało być zaspokojone przez zabudowę jednorodzinną na nowych działkach, to pochłonęłoby 10 432 ha, czyli ponad połowę terenów zielonych i rolnych położonych w granicach miasta. Oczywiście możemy przewidywać bardziej intensywne formy zagospodarowania nowych działek na przedmieściach, takie jak zabudowa wielorodzinna, choć poza miastami rosnącymi demograficznie będzie to działanie dyskusyjne.

Ocena obowiązującego modelu szacowania ZAP i bilansu przestrzenno-demograficznego – polemika

W art. 13d ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688) precyzyjnie określono kolejność i miejsce wyznaczania stref mieszkaniowych. Sprowadzają się one do obszarów mieszkaniowych wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, stref uzupełnienia zabudowy i istniejącej zabudowy mieszkaniowej. Czynność tę potraktowano priorytetowo. Odbywa się ona poza bilansem i oszacowanym ZAP, co marginalizuje ich wpływ na proces planowania. Efektem jest utrwalanie stanu istniejącego bez możliwości dokonywania znaczących zmian i korekt.

Obowiązujący model bilansowania przestrzenno-demograficznego oparty na szacowaniu ZAP zakłada liniowe i proporcjonalne przełożenie przeszłych zjawisk demograficznych, mieszkaniowych i rynku budowlanego na przyszłość. Promuje to dalszą, gwałtowną urbanizację gmin, w których odnotowano w ostatnich 20 latach największy wzrost demograficzny i największy ruch budowlany. Są to głównie samorządy w strefach suburbanizacji, którym system szacowania ZAP przyznaje możliwość rozrostu przestrzennego o kolejne 40–50%. Oczekiwano, że bilans będzie narzędziem porządkowania chaotycznego i rozproszonego modelu urbanizacji ostatnich dekad (Feltynowski 2016, Sołtys 2018, Jadach-Sepioło, Legutko-Kobus 2021, Sykała 2023), tymczasem umożliwia on dalszą rozbudowę przedmieść. Znacząco ograniczono możliwości zmiany sposobu planowania w gminach dotychczas utrzymujących i tracących potencjał demograficzny, np. w średnich i małych miastach. Oba działania są logiczne matematycznie

i nielogiczne z perspektywy systemowego kształtowania siatki osadniczej kraju. Jeśli stawiamy jakieś cele przed systemem planowania, to jednolity algorytm szacowania ZAP dla wszystkich gmin będzie narzędziem zawodnym.

W obowiązującym modelu planowania ZAP odpowiada za wyznaczenie prawidłowej ilości nowej przestrzeni mieszkaniowej w celu rozwiązania krajowych problemów mieszkaniowych. Tyle że nie wiadomo, czy problemy te można rozwiązać dotychczasowymi metodami. Zwiększony ZAP powiązano z solidnym wzrostem średniej powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca w ostatnich dziesięcioleciach². W teorii powinno się to przekładać na zwiększanie standardu mieszkania statystycznej polskiej rodziny³. Tymczasem średnia wielkość oddanego mieszkania przeznaczonego na sprzedaż lub wynajem w roku 2023 Polsce wynosiła 61,5 m² (Narodowy Bank Polski 2024) i zmniejszyła się przez ostatnie 20 lat o 14%. W zabudowie wielorodzinnej przeciętna powierzchnia mieszkań oddawanych do użytku przez deweloperów spadła z 68,7 m² w roku 2008 do 51,4 m² w roku 2024. Oszacowana w roku 2016 w Narodowym Programie Mieszkaniowym luka mieszkaniowej na 867 tys. została zaspokojona wielokrotnie. W latach 2013–2024 wybudowano 2285 tys. mieszkań (Ministerstwo Rozwoju i Technologii 2025), a problem braku ich dostępności jest nadal jednym z istotniejszych w debacie społeczno-politycznej. Teraz pojawia się nowa liczba – brakuje 2–3 mln mieszkań (Narodowy Bank Polski 2024). To jakie jest nasze prawdziwe zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową i czy jesteśmy w stanie obecnie poznać? Duża część ZAP jest stymulowana procesami lokowania kapitału w mieszkaniach, co społecznie postrzegane jest jako wzór dobrej inwestycji. Czy można zakładać dalszą, liniową kontynuację tego trendu? Zgodnie z ideą cykliczności rynków cena i ilość żadnego z walorów nie rośnie liniowo i wiecznie. Przyjmując powtarzające się co 18–20 lat cykle kapitałowe i nieruchomościowe (Harrison 1983, Anderson 2008, Lis 2015), można uznać, że jesteśmy na ostatnim etapie fazy szczytowej (przegrzania), po której rozpoczyna się recesja, potem ożywienie, ekspansja i ponowny szczyt. Nasza postrzeganie zapotrzebowania na zabudowę mieszkaniową może zmienić się drastycznie, kiedy upadnie paradygmat stałego wzrostu cen nieruchomości i pasywnego zarobku opartego na wynajmie. Może dopiero po załamaniu i uspokojeniu się rynku będziemy w stanie oszacować nasze prawdziwe zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową?

Potrzebujemy prawdziwego remanentu i redefinicji zasad rozwoju na płaszczyźnie mieszkalnictwa zamiast bezrefleksyjnego kontynuowania dotychczasowych trendów.

Podsumowanie i propozycje zmian kierunkowych

Na tle dotychczasowych, zróżnicowanych doświadczeń z szacowaniem ZAP obecny algorytm narzucony prawem jest obligatoryjny, precyzyjny, a dane źródłowe

² 23,6 m² w roku 2003, 32,8 m² w roku 2023, 42,1 m² w roku 2043.

³ Rodzina (3,2 osoby) lub gospodarstwo domowe (2,6 osoby) – 75,5/61,4 m² w roku 2003, 105/85,3 m² w roku 2023, 134,7/109,5 m² w roku 2043.

jasno wskazane. Z kształtu powstających planów ogólnych widać, że ich ustalenia będą bardziej powiązane z możliwościami społeczno-gospodarczymi gmin, co jest pozytywnym rezultatem bilansu. Model bilansowania przestrzenno-demograficznego oparty na jednolitym dla wszystkich gmin algorytmie ZAP trudno jednak uznać za rozwiązanie optymalne. Bazuje on na koncepcji powielenia efektów urbanizacji ostatnich 20 lat, co ogranicza możliwości rozwojowe większości miast i niewspółmiernie promuje gminy na obszarach suburbanizacji. Dodatkowo konstrukcja przepisów jest na tyle niedoskonała, że większość gmin poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi uzyska jednolitą, zryczałtowaną, niezależną od wyliczeń wartość ZAP (1000, 500, 300). Założenie liniowego wzrostu ZAP jest obciążone niepewnością procesów rynkowych oraz coraz częściej postrzegane jako mało efektywne rozwojowo z punktu widzenia przepływów kapitałowych w kraju. Największą wadą przebadanego systemu jest brak możliwości skorygowania istniejących obszarów mieszkaniowych oraz koordynacji zasięgów rozwojowych w miejskich obszarach funkcjonalnych. System powinien wzmacniać miasta i ośrodki o już ukształtowanej strukturze, a osłabiać oraz porządkować rozwój zabudowy w otaczających je gminach rolnych. Z tej perspektywy bilans musi przekraczać granice administracyjne i powinien być elementem opracowań planistycznych na poziomie regionalnym, metropolitalnym lub związków międzygminnych. Warty rozważenia jest inny sposób dystrybucji zakresu praw do zabudowy wyrażonej obecnie wielkością ZAP z jednolitego algorytmu ustawowego na regulowany regionalnie i uzależniony od celów rozwojowych państwa, regionu czy aglomeracji. Aby wspomóc taki system, trzeba opracować modele rozwojowe różnych typów gmin i oszacować ich referencyjne zakresy ZAP. W takim rozwiązaniu plany zagospodarowania/strategie województw, MOF-ów czy związków międzygminnych byłyby skutecznym narzędziem kształtowania pożądanej struktury osadniczej i osiągnięcia szerszych celów państwa.

Konflikt interesów

Autor deklaruje brak występowania konfliktu interesów. Oświadczam, że tekst artykułu jest w całości jego dziełem.

Literatura / References

- Anderson P.J. 2008. The secret life of real estate. Shephard-Walwyn, London.
- Bal-Domańska B. 2017. Wybrane problemy szacunku wskaźników pojemności demograficznej w przekroju gmin. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, s. 21–30.
- Dz.U. z 2015 r. poz. 1777. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20150001777>; dostęp: 12.05.2025).
- Dz.U. z 2023 r. poz. 1688. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001688>; dostęp: 12.05.2025).
- Dz.U. z 2023 r. poz. 2758. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego

- planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230002758>; dostęp: 12.05.2025).
- Feltynowski M. 2016. Unsustainable spatial planning – the example of communities of the central region. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, s. 52–60.
- Fogel P. 2012. Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach. *Biuletyn KPZK PAN*, 250.
- Główny Urząd Statystyczny. 2024a. Bank Danych Lokalnych GUS (<https://bdl.stat.gov.pl>; dostęp: 12.12.2024).
- Główny Urząd Statystyczny. 2024b. Prognoza ludności na lata 2023–2060 (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2023-2060,11,1.html>; dostęp: 12.12.2024).
- Harrison F. 1983. *The Power in the land*. Universe Books, New York.
- Jadach-Sepiolo A., Legutko-Kobus P. 2021. Suburbanizacja – ujęcie teoretyczne i specyfika w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. [W]: M. Śleszyński, M.J. Nowak, P. Legutko-Kobus, A. Hołuj, P. Lityński, A. Jadach-Sepiolo, M. Błaszcze (red.), *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*. Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, s. 11–28.
- Kafar D., Pawlik K. 2024. Plan ogólny. Podstawa planowania przestrzennego w gminie. C.H. Beck, Warszawa.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P. 2014. Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu. *Samorząd Terytorialny*, s. 5–21.
- Kowalewski A.T., Markowski T., Śleszyński M. 2018. Koszty chaosu przestrzennego. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Kryczka P. 2019. Bilans terenów mieszkaniowych w kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin podmiejskich Wrocławia w kontekście suburbanizacji. *Miasto. Temat rzeka*, s. 33–48.
- Lis P. 2015. *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Matuszko A., Mikołajczyk D., Nowak K., Bąk A. 2022. Bilans i chłonność demograficzna terenów mieszkaniowych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. *Zeszyty Metropolitalne*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Maziarz A. 2024. Plan ogólny gminy w znowelizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, s. 25–31.
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii. 2023a. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3097>; dostęp: 12.05.2025).
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii. 2023b. Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie sposobu przygotowania projektu planu ogólnego gminy (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12376658/katalog/13004579#13004579>; dostęp: 10.05.2025).
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii. 2025. Podstawowe informacje o mieszkalnictwie w Polsce (<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce>; dostęp: 2.06.2025).
- MPU. 2018. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Łodzi (<https://mpu.lodz.pl/opracowania/studium/>; dostęp: 6.05.2025).
- Mrozek J. 2024. Plan ogólny gminy – charakterystyka i zagadnienia problemowe. *Samorząd Terytorialny*, s. 54–64.
- Narodowy Bank Polski. 2024. Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2023 r. (<https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/10/Raport-o-sytuacji-na-rynku-nieruchomosci-2023.pdf>; dostęp: 20.05.2025).
- Śleszyński P., Stępień M., Mazurek D. 2018. Oszacowanie skutków presji inwestycyjnej i nadpodaży gruntów budowlanych w strefie podmiejskiej Warszawy na przykładzie gmin pasma zachodniego. *Przegląd Geograficzny*, 90: 209–240.
- Sołtys J. 2018. Uwarunkowania i skutki żywiołowej suburbanizacji w Polsce. Czy opanowanie jej jest możliwe? *Studia KPZK PAN*, s. 40–50.

- Sykała Ł. 2023. Ograniczenia i możliwości zarządzania procesami suburbanizacji i rozwoju przestrzennego polskich miast w kontekście doświadczeń zagranicznych. [W:] Suburbanizacja. Człowiek–Zmiana–Przestrzeń. Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, s. 51–71.
- Szlachetko K. 2024. Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej. [W:] T. Bąkowski (red.), Legislacja planistyczna. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Warsza R., Pancewicz Ł., Kowalczyk N., Wysmyk-Lamprecht B. 2015. Nowe studium dla Łodzi jako narzędzie polityki „powrotu do miasta”. *Przegląd Urbanistyczny*, 11: 49–54.

The demand for new residential development according to the master plan, demographic and spatial processes, and current spatial planning practice

Abstract: The article presents a series of original basic research focused on estimating the demand for new housing development (ZAP) and spatial-demographic balances, which, in master plans, are a determinant of the area's possibilities for spatial development in the borough. In addition to ZAP, the work included an overview of related demographic, housing and construction market dynamics. The study aimed to assess the impact of the expected results from the balance sheets on the improvement of spatial structures within boroughs as part of the ongoing reform of spatial planning. The result of the research shows that the introduced balancing model based on a uniform ZAP estimation algorithm for all local governments can hardly be considered an optimal solution. It is based on the concept of duplicating the results of urbanization of the last 20 years, which limits the development opportunities of most cities and, contrary to the intentions of the legislator, disproportionately promotes boroughs in suburbanization areas. In addition, the construction of the regulations is so incomplete that most municipalities outside of urban functional areas will receive an individual, uniform, flat-rate calculation – independent of the ZAP precomputing. A comparison of the results of the research subgroups raises uncertainty when it comes to the effects of future master plans, especially from the perspective of the country's development priorities and the formation of its settlement structure.

Keywords: residential development, spatial planning, master plan, spatial and demographic balance, urban functional area

Data przekazania tekstu: 15.09.2025; data zaakceptowania tekstu: 02.03.2026.

Article submitted: 15.09.2025; article accepted: 02.03.2026.