

Robert SZMYTKIE

Kryteria morfologiczne w procedurze administracyjnej nadawania statusu miasta

Streszczenie. *W latach 1980—2018 liczba miast w Polsce wzrosła z 803 do 930. W procedurze administracyjnej brakuje jednak jasnego określenia kryteriów miejskości i mierzalnych wskaźników służących do weryfikacji miejscowości starających się o status miasta. Dotyczy to w szczególności mierników identyfikujących charakter morfologii jednostek osadniczych. Głównym celem artykułu jest przedstawienie zestawu wskaźników opartych na ogólnodostępnych danych statystycznych opisujących morfologię miejscowości, które mogłyby znaleźć zastosowanie w procedurze administracyjnej w zakresie nadawania statusu miasta.*

Zaproponowane wskaźniki wykorzystano w analizie morfologii miast w celu sprawdzenia ich przydatności do ilościowego opisu stopnia miejskości. W badaniu skoncentrowano się na miastach, które uzyskały prawa miejskie w latach 2000—2014, ponieważ powinny one spełniać kryteria przyjęte w procedurze administracyjnej. Wykorzystano dane dla miast za 2014 r. pochodzące z Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS.

Przeprowadzone analizy wykazały, że w przypadku miast ustanowionych w badanym okresie wskaźniki morfologii przyjmują wartości świadczące o niskim lub bardzo niskim stopniu miejskości.

Słowa kluczowe: nowe miasta, morfologia miasta, status miasta, kryteria miejskości.

JEL: C43, R23

Jednym z najważniejszych problemów w procedurze administracyjnej w zakresie nadawania statusu miasta w Polsce jest brak jasno określonych kryteriów miejskości¹ oraz mierzalnych wskaźników umożliwiających weryfikowanie jedno-

¹ Miejskość jest rozumiana jako zespół cech charakterystycznych dla miasta.

stek osadniczych starających się o status miasta (Drobek, 2002; Szmytkie i Krzysztofik, 2011; Lisowska i Szmytkie, 2014). Dotyczy to w szczególności kryteriów przestrzenno-urbanistycznych, które wydają się najmniej precyzyjne (jak wykazują nawet pobieżne analizy uzasadnień do wniosków miejscowości ubiegających się w latach 2005—2017 o nadanie statusu miasta). Kryteria te odnoszą się do infrastrukturalnego (miasto powinno być wyposażone w odpowiednią infrastrukturę techniczną) i fizjonomicznego (powinno mieć typową dla miast morfologię) aspektu miejskości (Maik, 1992; Sokołowski, 1999; Szymańska, 2009). O ile jednak wyposażenie miejscowości w infrastrukturę jest stosunkowo łatwo mierzalne, o tyle odczuwa się niedobór mierników identyfikujących charakter morfologii jednostek osadniczych (Szmytkie, 2014). Zamiarem autora jest wypełnienie tej luki metodycznej, zwłaszcza że badania poświęcone nowym miastom czy miejscowościom starającym się o uzyskanie statusu miasta rzadko odnoszą się do morfologicznego aspektu ich miejskości (Sokołowski, 1999, 2014; Drobek, 1999, 2002; Konecka-Szydłowska, 2011, 2015; Dymitrow, 2012; Zaniewska, Barcz, Filipiak-Niedźwiecka, Borek i Thiel 2013; Krzysztofik i Dymitrow, 2015; Konecka-Szydłowska i Perdał, 2017). Dlatego też głównym celem niniejszego opracowania jest zaproponowanie zestawu prostych w konstrukcji wskaźników obrazujących morfologię miejscowości, opartych na ogólnodostępnych i porównywalnych danych statystycznych, które mogłyby znaleźć zastosowanie w procedurze administracyjnej w zakresie nadawania statusu miasta. Wskaźniki te wykorzystano do analizy morfologii miast, służącej sprawdzeniu ich przydatności do kwantytatywnego opisu stopnia miejskości w aspekcie morfologicznym. W szczególności skoncentrowano się na nowych miastach, które uzyskały status miasta w latach 2000—2014, aby ocenić spełnianie przez nie kryteriów przyjętych w procedurze administracyjnej.

METODA BADAŃ I ŹRÓDŁA DANYCH

Według Kotera (1994) morfologia miasta *sensu largo* to nauka o budowie zewnętrznej, czyli kształcie i fizjonomii zabudowy, oraz budowie wewnętrznej (rozplanowaniu) miasta, a także o pochodzeniu i ewolucji części składających się na ten organizm. Podobnie definiuje to pojęcie Miszewska (1997), według której badanie morfologiczne miasta dotyczy jego kształtu oraz budowy wewnętrznej i zewnętrznej, a także kształtu i genezy jego elementów.

Koter (1974) wyróżnia trzy główne nurty badawcze:

- badania fizjonomiczne, koncentrujące się na opisie i interpretacji zewnętrznych, bezpośrednio widzialnych w terenie cech krajobrazu miejskiego, głównie zabudowy;
- badania morfologiczne *sensu stricto*, skupiające się na analizie współczesnych form układu przestrzennego miasta i odwołujące się do przeszłości w celu wyjaśnienia budowy przejętych i zaadaptowanych w aktualnym planie miasta elementów starszych układów osadniczych;

- badania morfogenetyczne, zmierzające do odtworzenia istniejących tylko w fragmentach lub całkowicie zatartych dawnych układów przestrzennych miasta lub jego części, aż do ich rekonstrukcji w formie pierwotnej, czyli w fazie instytucjonalnej lub nawet inicjalnej.

W procedurze administracyjnej nadawania statusu miasta kryteria dotyczące morfologii miasta zawierają się w dwóch lakonicznych stwierdzeniach: miejscowości powinny posiadać miejskie cechy funkcjonalno-przestrzenne (tzn. zwartą zabudowę typu miejskiego), a udział zabudowy zagrodowej w obrębie obszaru zwartej zabudowy powinien być nieznaczny. W geografii miast przyjmuje się, że specyfikę krajobrazu miejskiego wyrażają: znaczna gęstość zaludnienia, rodzaj i zwartość zabudowy oraz złożone rozplanowanie (Kostrowicki, 1952; Maik, 1992; Liszewski i Maik, 2000; Słodczyk, 2003).

Rozplanowanie jednostek osadniczych jest analizowane głównie na podstawie materiałów kartograficznych. Badania prowadzone na Uniwersytecie Wrocławskim przez Antoniego Zagożdżona (1970, 1977) i Roberta Szmytkie (2014, 2017) wykazały, że użyteczna w tym zakresie może być teoria grafów. Przy określonych założeniach (Zagożdżon, 1970) wskaźniki służące do charakterystyki grafów umożliwiają kwantyfikację morfologii jednostek osadniczych, a zaproponowany przez Szmytkie (2014) wskaźnik rozwinięcia grafu (W_{RG}) pozwala na określenie stopnia złożoności układu przestrzennego miejscowości, i to niezależnie od jej statusu formalnoprawnego czy wielkości wyrażonej liczbą mieszkańców.

Przyjęto, że wskaźniki obrazujące morfologię jednostek osadniczych powinny — z uwagi na możliwość wykorzystania w procedurze administracyjnej — być proste w konstrukcji i opierać się na ogólnodostępnych i porównywalnych (agregowanych według jednolitej metodologii) danych statystycznych. Dostępność informacji dotyczących morfologii jednostek osadniczych w odniesieniu do miejscowości statystycznych jest jednak dość mocno ograniczona. Można uzyskać pewne dane o miastach stanowiących odrębne gminy miejskie lub części gmin miejsko-wiejskich. Szczególnie cenne wydają się dane Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (GUGiK) odnośnie do powierzchni geodezyjnej kraju według kierunków wykorzystania².

Wychodząc z powyższych założeń, stwierdzono, że w procedurze nadawania statusu miasta mogą być użyteczne trzy wskaźniki obrazujące morfologię jednostek osadniczych:

- gęstość zaludnienia netto (Szmytkie, 2003, 2014; Śleszyński, 2013) — obliczany jako stosunek liczby mieszkańców do powierzchni terenów mieszkaniowych;
- wskaźnik zabudowy (Szmytkie, 2014) — stosunek liczby mieszkań do liczby budynków mieszkalnych;

² Są one publikowane w Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS w kategorii „podział terytorialny”, w grupie „powierzchnia geodezyjna kraju”. Dane do poziomu gmin (w tym dla miast w granicach gmin miejsko-wiejskich) są dostępne dla lat 2012—2014.

- udział zabudowy zagrodowej — wyrażony procentowym udziałem powierzchni gruntów rolnych zabudowanych (tj. zabudowy zagrodowej) w całkowitej powierzchni terenów zabudowy mieszkaniowej, obliczanej jako suma powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych ogółem oraz powierzchni gruntów rolnych zabudowanych.

W analizie wykorzystano dane dla miast (gmin miejskich lub miast w gminach miejsko-wiejskich) z 2014 r. pochodzące z BDL GUS. Badaniami objęto wszystkie miasta w Polsce według stanu na 1 stycznia 2014 r. (w sumie 913 jednostek). W celu szczegółowego zobrazowania podstawowych zależności statystycznych w rozkładzie wartości analizowanych wskaźników zbiór ten podzielono na siedem kategorii wielkościowych (tabl. 1), a niezależnie od liczby mieszkańców utworzono kategorię nowych miast, w której znalazło się 39 miast ustanowionych w latach 2000—2014: 38 jednostek liczących do 5000 mieszkańców i jedna licząca 5905 mieszkańców (Boguchwała)³. Średnia liczba mieszkańców w nowych miastach w 2014 r. wyniosła 2826 osób.

**TABL. 1. KATEGORIE WIELKOŚCI
(wyrażonej liczbą mieszkańców)
ANALIZOWANYCH MIAST**

Liczba mieszkańców w tys.	Liczba miast w 2014 r.
Powyżej 200	16
100—200	23
50—100	48
20—50	135
10—20	187
5—10	178
Poniżej 5	326

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

KRYTERIA PRZYJĘTE W PRAKTYCE ADMINISTRACYJNEJ

W myśl stosowanego w Polsce kryterium prawno-administracyjnego miastem jest każda miejscowość posiadająca status miasta, nadany normatywnym aktem prawnym. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ precyzuje, że status miasta nadawany jest w drodze rozporządzenia Rady Ministrów⁵ na

³ Należy jednak pamiętać o problemie przeszacowania (nawet o kilkanaście procent) liczby ludności w przypadku miejscowości peryferyjnych i niedoszacowania w przypadku miejscowości podmiejskich (por. Śleszyński, 2011).

⁴ Dz.U. 2018 poz. 994.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. 2001 nr 86, poz. 943).

wniosek zainteresowanej gminy. Wniosek powinien zawierać informacje o infrastrukturze społecznej i technicznej oraz o charakterze zabudowy i układzie urbanistycznym miejscowości, przy czym musi być on akceptowany przez społeczność lokalną. Wymagane jest ponadto, aby jednostka starająca się o status miasta miała uporządkowaną sytuację geodezyjno-przestrzenną oraz w zakresie planowania przestrzennego. Jako uzasadnienie wniosku przedstawia się dokumentację, która zawiera podstawowe dane na temat miejscowości dotyczące jej sytuacji demograficznej, sposobu zagospodarowania przestrzennego, zatrudnienia mieszkańców oraz infrastruktury komunalnej (por. Szlachta, 1984; Drobek, 1996; Sokołowski, 2008).

Na podstawie analizy uzasadnień do wniosków jednostek osadniczych ubiegających się o nadanie statusu miasta w latach 2005—2017 można stwierdzić, że w procedurze administracyjnej w zakresie identyfikacji miast uwzględniano następujące kryteria (Szmytkie i Krzysztofik, 2011; Lisowska i Szmytkie, 2014):

1) przestrzenno-urbanistyczne:

- posiadanie odpowiedniej infrastruktury techniczno-komunalnej (miejscowość musi być zgazyfikowana, zwodociągowana i skanalizowana, musi posiadać m.in. oczyszczalnię ścieków i prowadzić selektywną zbiórkę odpadów),
- posiadanie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do terytorium proponowanego miasta, który przewiduje możliwość jego rozbudowy,
- posiadanie miejskich cech funkcjonalno-przestrzennych (takich jak zwarta zabudowa typu miejskiego, chodniki, oświetlenie ulic itp.),
- niewidoczność zabudowy typu zagrodowego w obszarze zwartej zabudowy;

2) historyczno-administracyjne:

- posiadanie w przeszłości praw miejskich lub bycie ważnym lokalnym ośrodkiem administracyjnym,
- posiadanie dostatecznej liczby instytucji pełniących funkcje o charakterze miastotwórczym;

3) demograficzne:

- posiadanie odpowiedniej liczby ludności (minimum to 2000 mieszkańców),
- utrzymywanie się ze źródeł pozarolniczych przynajmniej przez 2/3 ludności;

4) społeczne:

- poparcie lokalne (w konsultacjach społecznych przeważająca liczba ludności projektowanego miasta oraz otaczającej je gminy musi opowiedzieć się za nadaniem statusu miejskiego),
- pozytywna opinia wojewody.

Określone w rozporządzeniu unormowania prawne dotyczące szczegółowej procedury przy nadawaniu statusu miasta precyzują, że wniosek powinien zawierać (por. Lisowska i Szmytkie, 2014):

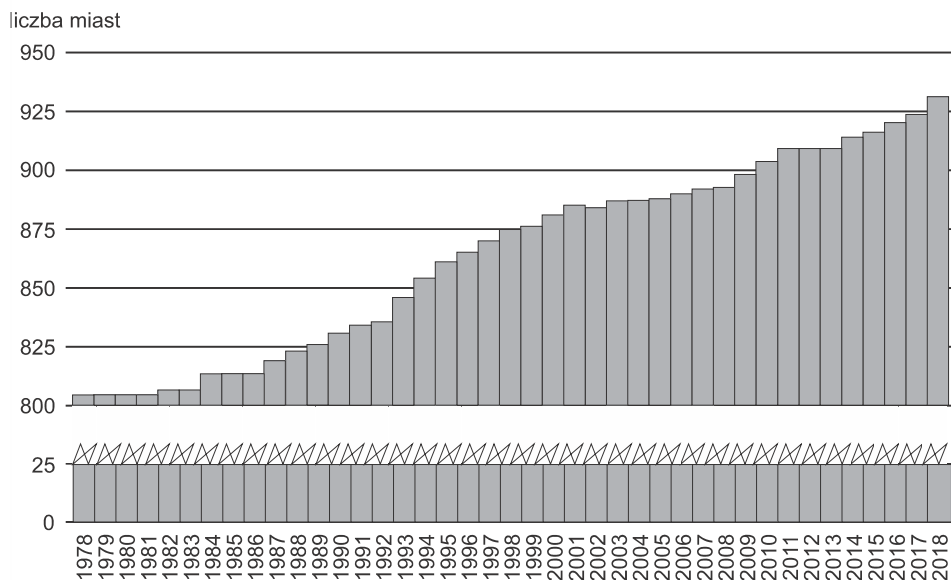
- treść proponowanej zmiany wraz z uzasadnieniem;

- stanowisko wnioskodawcy dotyczące spełnienia przesłanek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami i opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami;
 - podstawowe dane statystyczne o liczbie ludności na terenie objętym wnioskiem, a także o powierzchni tego terenu;
 - określenie szacunkowych kosztów jednorazowych i stałych wprowadzenia proponowanej zmiany;
 - określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków w następnym roku budżetowym gmin objętych wnioskiem;
 - wyniki konsultacji z mieszkańcami.
- Wskazano również, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku.
Ustawodawca nigdzie i w żaden sposób nie nadał podanym w rozporządzeniu wytycznym znaczenia kryteriów obowiązujących przy rozpatrywaniu wniosków.

LICZBA MIAST W POLSCE W LATACH 1978—2018

W 1978 r. w Polsce były 803 miasta, a od 1 stycznia 2018 r. jest ich już 930 (wykr. 1). Tylko w latach 2000—2018 status miasta uzyskało 56 miejscowości (GUS, 1994—2018).

WYKR. 1. ZMIANY LICZBY MIAST W POLSCE



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (1994—2018).

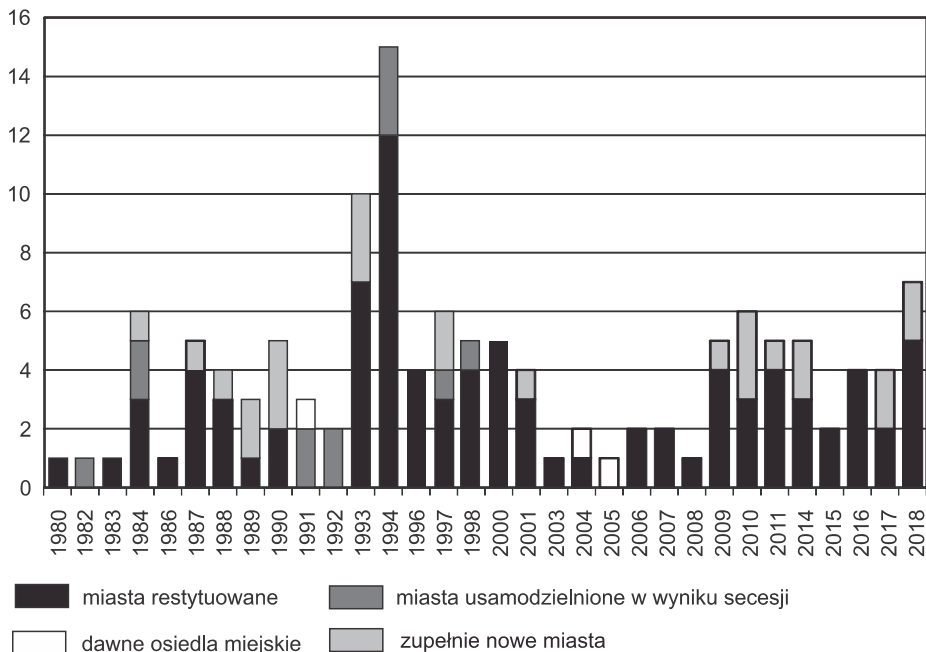
Z uwagi na przeszłość historyczną zbiorów nowych miast można podzielić na cztery grupy (Drobek, 1999, 2002; Krzysztofik, 2006; Lisowska i Szmytkie, 2014; Szmytkie i Krzysztofik, 2011):

- miejscowości posiadające w przeszłości prawa miejskie (miasta zdegradowane);
- dawne osiedla miejskie (miejscowości posiadające status osiedla w latach 1954—1973);
- miejscowości, które otrzymały prawa miejskie w wyniku secesji (tzn. usamodzielnienia się po okresie funkcjonowania jako część innego miasta);
- zupełnie nowe miasta (miejscowości bez jakichkolwiek tradycji miejskich).

W grupie miast ustanowionych w latach 1978—2018 przeważają jednostki osadnicze, które otrzymały prawa miejskie na zasadzie restytucji (88, czyli 68,8% ogółu nowych miast) (wykr. 2). W większości są to miejscowości o długich, zwykle kilkunastuletnich tradycjach miejskich, które utraciły status miasta dość niedawno, bo w drugiej połowie XIX w. lub w pierwszej połowie XX w. (Krzysztofik, 2007; Najgrakowski, 2009). Jednostek, które odzyskały samodzielność administracyjną (i prawa miejskie) po okresie funkcjonowania jako część innego miasta oraz dawnych osiedli miejskich jest w sumie 16, a zupełnie nowych miast — 24 (18,8%).

WYKR. 2. PRZESZŁOŚĆ HISTORYCZNA NOWYCH MIAST

liczba miast



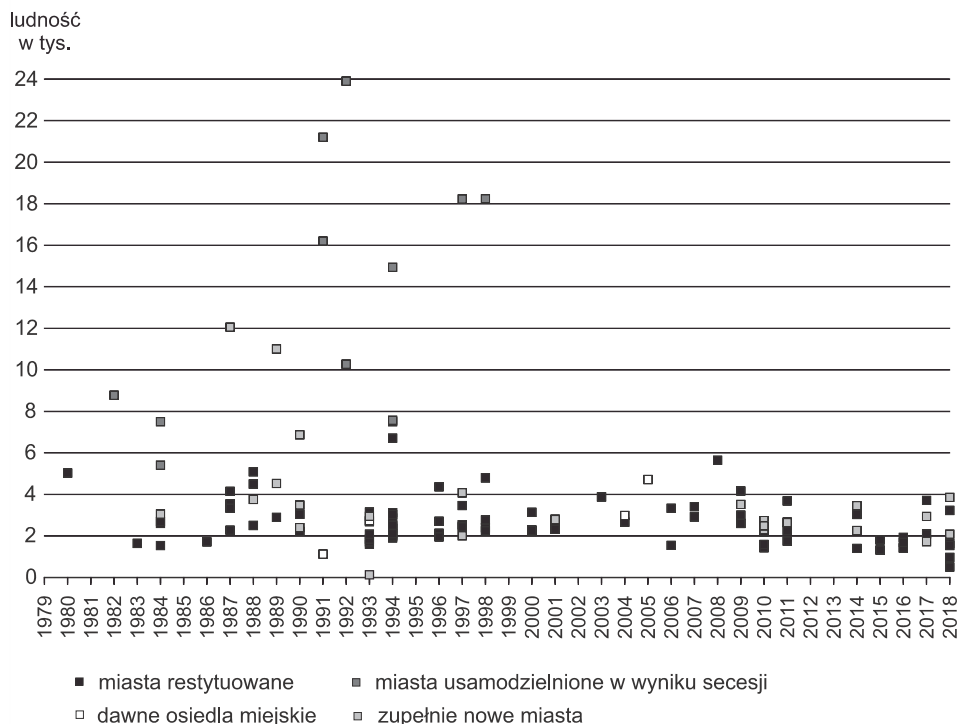
Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (1994—2018); Krzysztofik (2007); Najgrakowski (2009).

Miasta ustanowione w analizowanym okresie charakteryzują się zróżnicowaniem liczby mieszkańców (wykr. 3), przy czym przeważają miasta liczące 2000—6000 mieszkańców (GUS, 1994—2018). W roku uzyskania statusu mia-

sta najwięcej mieszkańców liczyły Rydułtowy (23900 w 1992 r.), a najmniej — Borne Sulinowo (134 w 1993 r.); średnia liczba mieszkańców w nowych miastach w momencie otrzymania praw miejskich wynosiła ok. 3850 osób.

Warto zauważyć, że poszczególne typy historyczne nowych miast w roku uzyskania statusu miasta różniły się pod względem średniej liczby ludności. W miastach powstałych z miast zdegradowanych i dawnych osiedli miejskich średnia ta wynosiła odpowiednio: 2640 i 2892 osoby, w miastach zupełnie nowych — 3715 osób, a w miastach przywróconych w wyniku secesji — aż 13309 osób⁶. Może to świadczyć o tym, że społeczności zamieszkujące miejscowości nieposiadające żadnych tradycji miejskich decydują się na zainicjowanie procedury o nadanie statusu miasta dopiero po osiągnięciu określonego potencjału ludnościowego.

**WYKR. 3. LICZBA MIESZKAŃCÓW NOWYCH MIAST
W ROKU NADANIA IM PRAW MIEJSKICH**



Źródło: jak przy tabl. 2.

⁶ Po wyłączeniu miast przywróconych w wyniku secesji (których jest najmniej, a które silnie wpływają na średnią) średnia liczba mieszkańców miast ustanowionych w latach 1978—2018 w roku nadania im statusu miasta wynosi ok. 2870 osób, a największymi miastami w tym zbiorze są Jelcz-Laskowice (12059 mieszkańców w 1987 r.) i Łomianki (11005 mieszkańców w 1989 r.).

Analizując zbiór nowych miast w Polsce, można stwierdzić, że głównymi czynnikami przyczyniającymi się do nadania statusu miasta są (Drobek, 2002; Krzysztofik, 2006; Jokiel i Miszewska, 2008; Konecka-Szydłowska, 2011; Szmytkie i Krzysztofik, 2011; Sokołowski, 2014):

- potencjał demograficzny miejscowości (78,9% nowych miast w roku nadania statusu miasta liczyło ponad 2000 mieszkańców)⁷;
- tradycje miejskie, czyli posiadanie w przeszłości praw miejskich lub statusu osiedla (81,3% miast ustanowionych w analizowanym okresie miało takie tradycje);
- pełnienie funkcji administracyjnych (tylko trzy nowe miasta: Borne Sulinowo, Czarna Woda i Siechnice w roku uzyskania statusu miasta nie były siedzibą gminy);
- aktywność społeczności lokalnych.

Wydaje się, że w funkcjonującym od 1990 r. systemie samorządności lokalnej najważniejszym czynnikiem inicjującym starania o nadanie jednostce osadniczej statusu miasta jest lobbing lokalnej społeczności lub aktywność władz lokalnych (Drobek, 1999), ponieważ procedura administracyjna w zakresie nadawania statusu miasta jest uruchamiana oddolnie. Co więcej, determinacja lokalnej społeczności już kilkakrotnie przesądziła o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku (Drobek, 1999; Lisowska i Szmytkie, 2014).

ZRÓŻNICOWANIE MORFOLOGICZNE MIAST W POLSCE

Analiza rozkładu i podstawowych parametrów statystycznych wykazała znaczne zróżnicowanie wartości zaproponowanych wskaźników (tabl. 2). Gęstość zaludnienia netto przyjmuje wartości między 16,7 a 305,0 os./km², wskaźnik zabudowy między 1,00 a 13,13 mieszkania na budynek, a udział zabudowy zagrodowej między 0,0 a 65,1%. Średnia wartość i współczynnik zmienności wskaźników wskazują na znaczną różnorodność w analizowanym zbiorze miast.

TABL. 2. PODSTAWOWE PARAMETRY STATYSTYCZNE CHARAKTERYZUJĄCE WSKAŹNIKI MORFOLOGII W 2014 R.

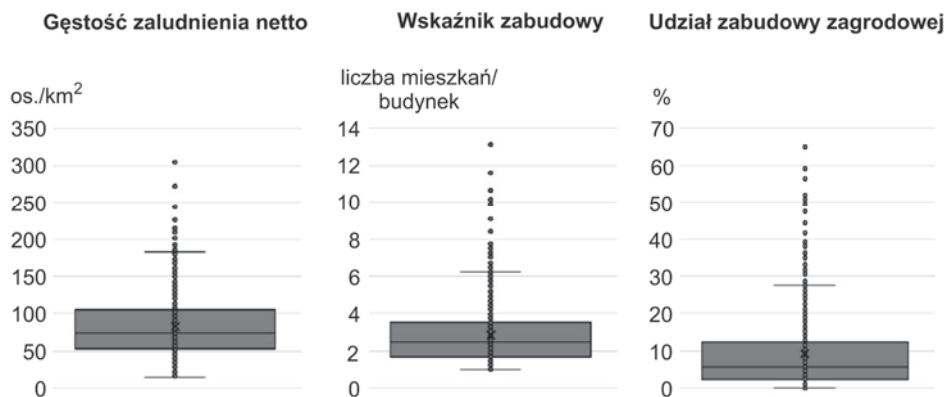
Parametry	Gęstość zaludnienia netto w os./km ²	Wskaźnik zabudowy w liczbie mieszkań na budynek	Udział zabudowy zagrodowej w %
Średnia arytmetyczna	82,8	2,84	9,3
Mediana	75,0	2,48	5,7
Odchylenie: standardowe	39,6	1,59	10,2
ćwiartkowe	26,1	0,90	5,1
Współczynnik: zmienności	0,48	0,56	1,10
skośności	1,20	1,76	1,96
Kurtoza	2,42	4,77	4,48

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Warto jednak zauważyć, że w latach 2014—2018 znacząco wzrósł udział nowych miast, które w roku nadania statusu miasta liczyły mniej niż 2000 mieszkańców.

Wszystkie wskaźniki mają rozkłady o prawostronnej asymetrii, z niewielką liczbą jednostek o wysokich wartościach (wykr. 4), o czym świadczą chociażby dodatnie wartości współczynników skośności oraz duże różnice między wartością średnią a medianą. Rozkłady wartości analizowanych wskaźników mają charakter leptokurtyczny — ich wartości są silniej skoncentrowane niż przy rozkładzie normalnym.

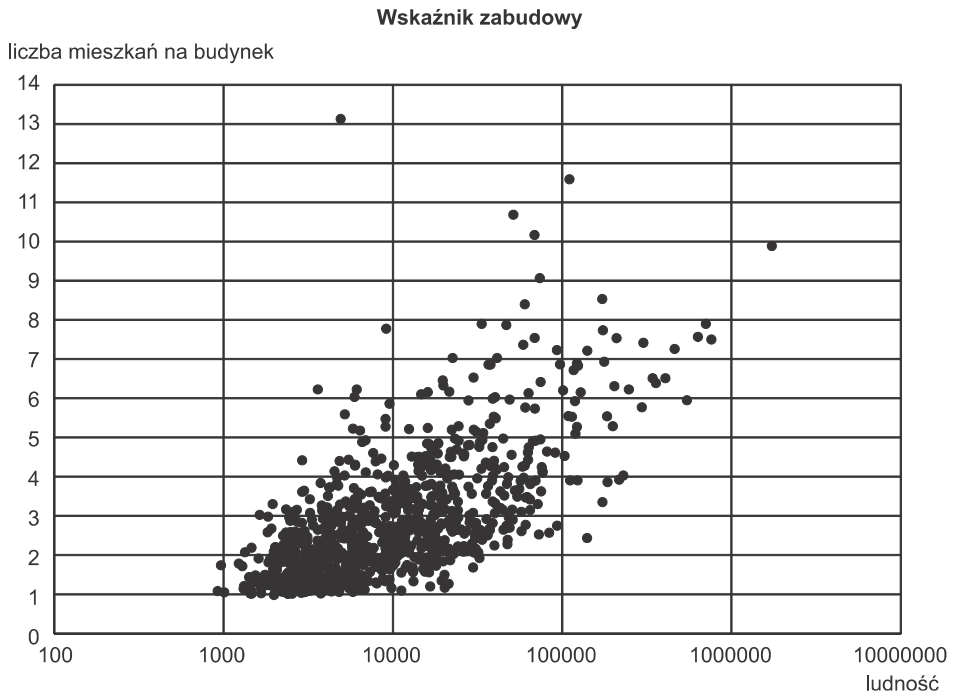
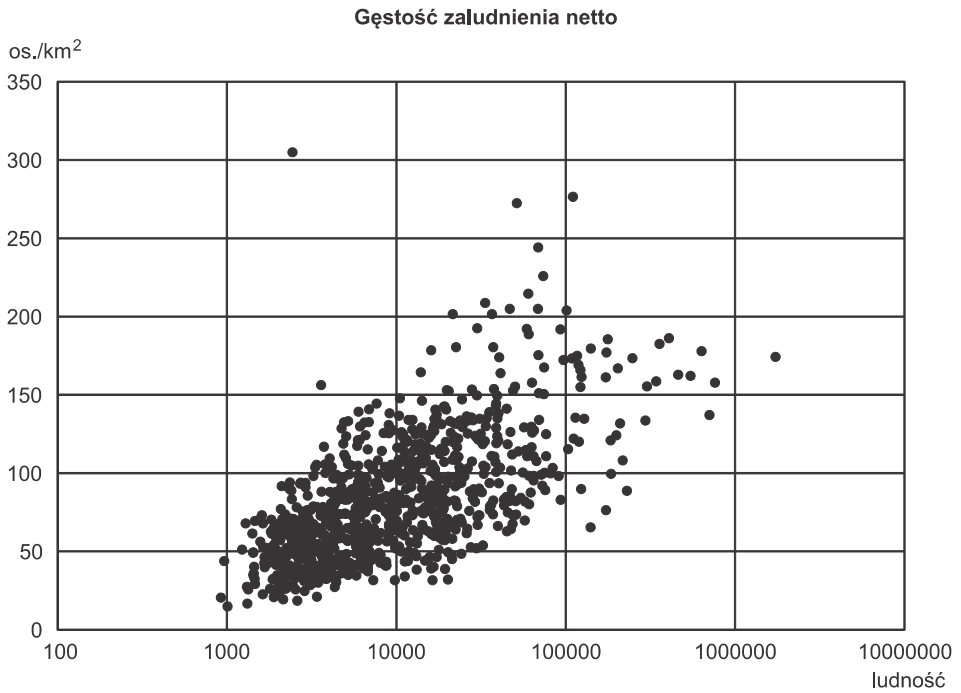
WYKR. 4. ROZKŁAD WARTOŚCI WSKAŹNIKÓW MORFOLOGII W 2014 R.

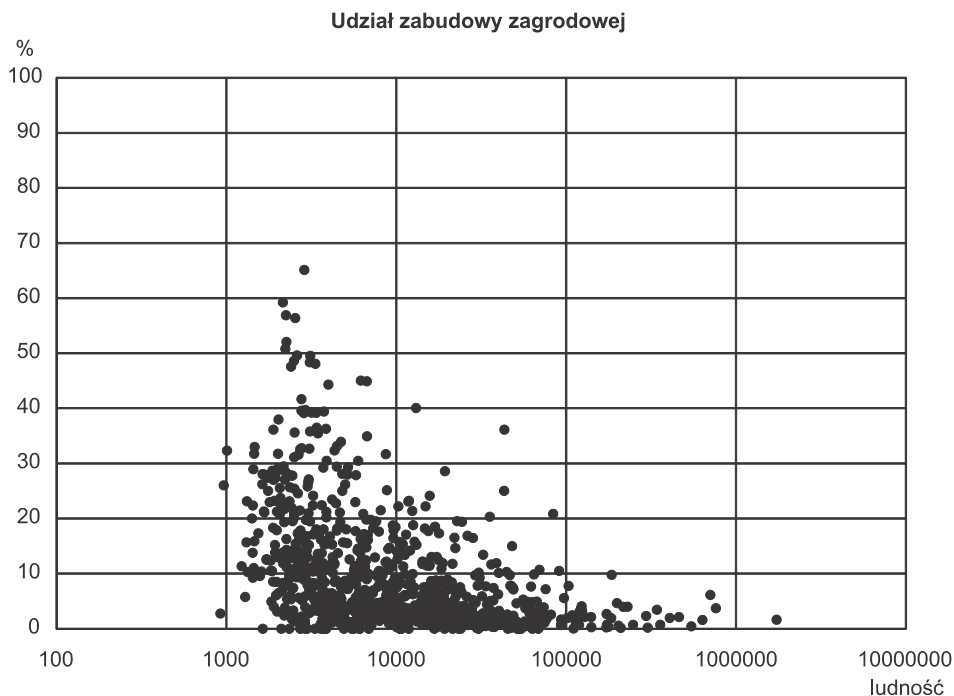


Źródło: jak przy tabl. 2.

Zbadano, jaki jest statystyczny związek między wielkością miasta a wartościami poszczególnych wskaźników. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona wskazał na słabą dodatnią korelację między liczbą ludności a wskaźnikiem zabudowy (0,45) i gęstością zaludnienia netto (0,35) oraz bardzo słabą ujemną korelację z udziałem zabudowy zagrodowej (−0,15), co wynika z częstych inkorporacji wsi w granice miast różnej wielkości, i to niezależnie od kierunków ich naturalnego rozwoju (Szmytkie, 2009). Znacznie lepiej zależności te są widoczne na diagramach korelacji (wykr. 5), pomimo pewnej liczby jednostek, których wartości znacznie odbiegają od ogólnych tendencji.

Związek między liczbą mieszkańców miasta a wartościami wskaźników morfologii omawianych w artykule przedstawia tabl. 3. Duże miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców) charakteryzują się wysoką średnią gęstością zaludnienia netto (149,9 os./km²) i wysoką wartością wskaźnika zabudowy (6,2 mieszkania na budynek), a także niskim średnim udziałem zabudowy zagrodowej (2,4%). Wraz ze zmniejszaniem się liczby mieszkańców spada średnia wartość gęstości zaludnienia netto i wskaźnika zabudowy, zaś udział zabudowy zagrodowej znacznie wzrasta. W przypadku miast bardzo małych (do 5000 mieszkańców) średnie wartości przyjętych wskaźników wynoszą odpowiednio: 50,4 os./km², 1,72 mieszkania na budynek i 14,9%. Jest to potwierdzeniem założenia o nabieraniu miejskiego charakteru wraz ze wzrostem wielkości osiedla (Maik, 1992; Sokołowski, 1999; Liszewski i Maik, 2000; Szymańska, 2009).

WYKR. 5. ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY WIELKOŚCIĄ MIASTA (wyrażoną liczbą mieszkańców) A WARTOŚCIĄ WSKAŹNIKÓW MORFOLOGII

WYKR. 5. ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY WIELKOŚCIĄ MIASTA (wrażoną liczbą mieszkańców) A WARTOŚCIĄ WSKAŹNIKÓW MORFOLOGII (dok.)**TABL. 3. ŚREDNIE WARTOŚCI WSKAŹNIKÓW W ODNIESIENIU DO POSZCZEGÓLNYCH KATEGORII WIELKOŚCI MIAST (wrażonej liczbą mieszkańców)**

Liczba mieszkańców w tys.	Gęstość zaludnienia netto w os./km ²	Wskaźnik zabudowy w liczbie mieszkań na budynek	Udział zabudowy zagrodowej w %
Powyżej 200	156,3	7,21	2,3
100—200	130,2	5,32	2,7
50—100	117,3	4,23	3,4
20—50	96,0	3,29	5,1
10—20	80,6	2,71	6,3
5—10	68,5	2,23	8,4
Poniżej 5	50,4	1,72	14,9

Ź r ó d ł o: jak przy tabl. 2.

MORFOLOGIA MIAST USTANOWIONYCH W LATACH 2000—2014

W kolejnym etapie badań sprawdzono, jakie wartości przyjmują zaproponowane wskaźniki w przypadku nowych miast (do których zaliczono miasta ustanowione w latach 2000—2014), aby uzyskać odpowiedź na pytanie, czy jednostki te — w aspekcie morfologicznym — spełniają wymogi procedury admini-

stracyjnej stawiane przyszłym miastom. Co ciekawe, średnie wartości wskaźników obliczonych dla nowych miast są znacznie mniej korzystne (świadczą o znacznie niższym stopniu miejskości) niż w przypadku miast bardzo małych (do 5000 mieszkańców), a nawet najmniejszych, liczących poniżej 2000 mieszkańców (tabl. 4), czyli takich, które formalnie nie spełniają przyjętego w procedurze administracyjnej kryterium wielkościowego. Może to świadczyć o tym, że przynajmniej część nowych miast uzyskała status miasta bez spełnienia wytycznych administracyjnych w zakresie morfologii⁸, a zarazem że odnośna procedura administracyjna ma charakter wyraźnie arbitralny i cechuje się dość swobodnym podejściem do przyjętych kryteriów miejskości.

TABL. 4. ŚREDNIE WARTOŚCI WSKAŹNIKÓW MORFOLOGII DLA WYBRANYCH GRUP MIAST

Miasta	Gęstość zaludnienia netto w os./km ²	Wskaźnik zabudowy w liczbie mieszkań na budynek	Udział zabudowy zagrodowej w %
Ustanowione w latach 2000—2014	39,4	1,34	23,2
Liczące poniżej: 5000 mieszkańców	50,4	1,72	14,9
2000 mieszkańców	40,2	1,44	18,5

Ź r ó d ł o: jak przy tabl. 2.

Wartości wskaźników morfologii miast ustanowionych w latach 2000—2014 są dość mocno zróżnicowane — współczynnik zmienności wynosi: 0,32 dla gęstości zaludnienia netto, 0,39 dla wskaźnika zabudowy i 0,68 dla udziału zabudowy zagrodowej. Najwyższą gęstością zaludnienia netto cechują się: Dziwnów (93,9 os./km²), Tarczyn (66,0 os./km²) i Prusice (61,0 os./km²), najwyższym wskaźnikiem zabudowy: Tarczyn (3,21 mieszkania na budynek), Dziwnów (2,58 mieszkania na budynek), Tychowo (2,52 mieszkania na budynek) i Olszyna (2,51 mieszkania na budynek), a najniższym udziałem zabudowy zagrodowej: Dziwnów (0,0%), Halinów (1,8%), Michałowo (3,1%) i Nekla (3,3%).

W przypadku większości nowych miast zaproponowane wskaźniki morfologii przyjmują wartości świadczące o niskim lub bardzo niskim stopniu miejskości (gęstość zaludnienia netto poniżej 30 os./km², wskaźnik zabudowy poniżej 1,33 mieszkania na budynek, a udział zabudowy zagrodowej powyżej 35%). Problem ten dotyczy zwłaszcza miast:

- Kosów Lacki, Rzgów i Ryglice (gęstość zaludnienia netto odpowiednio: 19,4, 21,1 i 24,7 os./km²);
- Koprzywnica, Kołaczyce i Pruchnik (wskaźnik zabudowy po 1,02 mieszkania na budynek), Czchów i Nowe Brzesko, Ryglice i Bobowa (odpowiednio: 1,03, o 1,03, 1,04 i 1,05 mieszkania na budynek);
- Ryglice, Kosów Lacki, Koprzywnica i Łaszczów (udział zabudowy zagrodowej odpowiednio: 65,1, 59,2, 56,4 i 50,8%).

⁸ Co więcej, problem ten dotyczy nie tylko kryteriów morfologicznych, lecz także innych stosowanych w procedurze administracyjnej (Lisowska i Szmytkie, 2014).

Należy jednak pamiętać, że do przeprowadzenia identyfikacji miast samo zaproponowanie mierników miejskości jest niewystarczające, ponieważ jej celem ma być weryfikacja spełniania przez daną miejscowość wymogów stawianych miastom. Konieczne jest również określenie wartości progowych, ale przyjęcie sztywnych wartości naraża wiele trudności metodologicznych i może budzić wątpliwości co do ich słuszności (Sokołowski, 1999; Drobek, 1999; Szmytkie, 2003, 2014; Konecka-Szydłowska i Perdał, 2017). W przypadku zaproponowanych wskaźników postanowiono przyjąć wartości zbliżone do średnich dla miast bardzo małych (do 5000 mieszkańców), czyli: gęstość zaludnienia netto 50,0 os./km², wskaźnik zabudowy 1,75 mieszkania na budynek oraz udział zabudowy zagrodowej 15,0%. Tak ustalone wartości progowe osiąga jedynie: 10 miast pod względem gęstości zaludnienia netto, osiem pod względem wskaźnika zabudowy i 14 pod względem udziału zabudowy zagrodowej. Co więcej, tylko dwa miasta ustanowione w latach 2000–2014 (Dziwnów i Tarczyn) spełniają wszystkie kryteria morfologiczne, natomiast aż 19 nie przekracza wartości progowych w przypadku żadnego wskaźnika (tabl. 5). Wynika z tego, że nowe miasta cechują się zazwyczaj niskim stopniem miejskości w aspekcie morfologicznym, a wizerunek części z nich znacznie odbiega od powszechnie utrwalonego w świadomości społecznej wizerunku miasta (Dziwoński, 1956; Kiełczewska-Zaleska, 1972; Maik, 1992; Liszewski i Maik, 2000; Szymańska, 2009).

TABL. 5. NOWE MIASTA A WARTOŚCI PROGOWE WSKAŹNIKÓW MORFOLOGII

Liczba i rodzaj spełnionych kryteriów miejskości	Liczba miast	Miasta
3: GZN, WZ, UZZ	2	Dziwnów, Tarczyn
2: GZN, WZ	4	Gościno, Prusice, Stępnica, Tychowo
GZN, UZZ	3	Boguchwała, Nekla, Przecław
WZ, UZZ	1	Michałow
1: GZN	1	Wojnicz
WZ	1	Olszyna
UZZ	8	Czyżew, Halinów, Mrozy, Prószków, Rzgów, Szepietowo, Wolbórz, Zaklików
0	19	Bobowa, Brzostek, Czchów, Daleszyce, Dobrzyca, Kołaczyce, Koprzywnica, Kosów Lacki, Krynki, Krzanowice, Łaszczów, Modliborzyce, Nowe Brzesko, Pruchnik, Radłów, Ryglice, Szczucin, Tyszowce, Zakliczyn

U w a g a. Przyjęte wartości progowe wskaźników: gęstość zaludnienia netto (GZN) — 50,0 os./km², wskaźnik zabudowy (WZ) — 1,75 mieszkania na budynek, udział zabudowy zagrodowej (UZZ) — 15,0%.

Ź r ó d ł o: jak przy tabl. 2.

Podsumowanie

W procedurze identyfikacji miast brakuje mierników obrazujących morfologię jednostek osadniczych w sposób kwantytatywny. W odpowiedzi na to zaproponowano trzy wskaźniki: gęstość zaludnienia netto, wskaźnik zabudowy oraz

udział zabudowy zagrodowej, nawiązujące do wymogów stawianych miejscowościom ubiegającym się o nadanie statusu miasta. Zaletą tych wskaźników jest łatwa konstrukcja oraz oparcie ich na ogólnodostępnych danych statystycznych.

Jak wykazały przeprowadzone analizy, zaproponowane wskaźniki morfologii dobrze obrazują stopień miejskości miast już funkcjonujących w sieci osadniczej, a zatem mogłyby znaleźć zastosowanie w procedurze administracyjnej jako mierniki diagnostyczne. We wszystkich przypadkach widać bowiem zależność między wartością wskaźnika a liczbą ludności miasta, wyrażającą się poprzez wzrost gęstości zaludnienia netto i wartości wskaźnika zabudowy oraz spadek udziału zabudowy zagrodowej wraz ze wzrostem kategorii wielkościowej miast. Miasta bardzo małe (do 5000 mieszkańców) cechują się niskim stopniem miejskości.

Analiza morfologii miast ustanowionych w latach 2000—2014 wykazała niski lub bardzo niski stopień ich miejskości: gęstość zaludnienia netto poniżej 30 os./km², wskaźnik zabudowy poniżej 1,33 mieszkania na budynek, a udział zabudowy zagrodowej powyżej 35%. Co więcej, tylko w przypadku 10 nowych miast wskaźniki morfologii osiągają co najmniej dwie z trzech ustalonych wartości progowych, co świadczy o tym, że część nowych miast uzyskała prawa miejskie bez spełnienia formalnych warunków stawianych potencjalnym miastom, przynajmniej w aspekcie morfologicznym.

dr hab. Robert Szmytkie — Uniwersytet Wrocławski

LITERATURA

- Drobek, W. (1996). Tryb formalny i praktyka nadawania praw miejskich w Polsce. W: S. Czaja (red.), *Gospodarka, środowisko przyrodnicze, informacja* (s. 211—215). Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Pokrzywna-Wrocław.
- Drobek, W. (1999). *Rola miast zdegradowanych w sieci osadniczej Śląska*. Opole: Państwowy Instytut Naukowy — Instytut Śląski w Opolu.
- Drobek, W. (2002). *Polskie nowe miasta (1977—2001)*. W: J. Słodczyk (red.), *Przemiany bazy ekonomicznej i struktury przestrzennej miasta* (s. 71—84). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Dymitrow, M. (2012). *The Hidden Face of Urbanity. Morphological Differentiation of Degraded and Restituted Towns in Poland in the Context of the Efficacy of the National Administrative System*. Gothenburg: University of Gothenburg.
- Dziwoński, K. (1956). Geografia osadnictwa i zaludnienia. Dorobek, podstawy teoretyczne, problemy badawcze. *Przegląd Geograficzny*, 28(4), 721—764.
- GUS. (1994—2018). *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym. Informacje i opracowania statystyczne*. Warszawa: GUS.
- Jokiel, B., Miszewska, B. (2008). Powojenne lokacje miast w Polsce i ich wpływ na proces urbanizacji. W: J. Słodczyk, M. Śmigielka (red.), *Współczesne kierunki i wymiary procesów urbanizacji* (s. 185—196). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Kiełczewska-Zaleska, M. (1972). *Geografia osadnictwa*. Warszawa: PWN.

- Konecka-Szydłowska, B. (2011). Małe miasta nowo utworzone w procesie urbanizacji. W: B. Bartosiewicz, T. Marszał (red.), *Przemiany przestrzeni i potencjału małych miast w wybranych regionach Polski — z perspektywy 20 lat transformacji* (s. 9—25). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Konecka-Szydłowska, B. (2015). *Restituted Towns and Their Socio-Economic Conditions for Development/Społeczno-gospodarcze uwarunkowania rozwoju miast restytuowanych*. W: R. Krzysztofik, M. Dymitrow (red.), *Degraded and Restituted Towns in Poland: Origins, Development, Problems/Miasta zdegradowane i restytuowane w Polsce. Geneza, rozwój, problem* (s. 119—138). Gothenburg: University of Gothenburg.
- Konecka-Szydłowska, B., Perdał, R. (2017). Rola nowych miast w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym. *Wiadomości Statystyczne*, (3), 28—48.
- Kostrowicki, J. (1952). O funkcjach miastotwórczych i typach funkcjonalnych miast. *Przegląd Geograficzny*, 25(4), 12—52.
- Koter, M. (1974). Fizjonomia, morfologia i morfogeneza miasta. Przegląd rozwoju oraz próba uściślenia pojęć. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego*, seria II, (55), 3—16.
- Koter, M. (1994). Od fizjonomii do morfogenezy i morfologii porównawczej. Podstawowe zagadnienia teoretyczne morfologii miast. W: M. Koter, J. Tkocz (red.), *Zagadnienia geografii historycznej osadnictwa w Polsce* (s. 26—31). Materiały konferencyjne. Toruń-Łódź.
- Krzysztofik, R. (2006). *Nowe miasta w Polsce w latach 1980—2007. Geneza i mechanizmy rozwoju. Próba typologii*. Sosnowiec: Uniwersytet Śląski.
- Krzysztofik, R. (2007). *Lokacje miejskie na obszarze Polski. Dokumentacja geograficzno-historyczna*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Krzysztofik, R., Dymitrow, M. (red.) (2015). *Degraded and restituted towns in Poland: Origins, development, problems/Miasta zdegradowane i restytuowane w Polsce. Geneza, rozwój, problem*. Gothenburg: University of Gothenburg.
- Lisowska, A., Szmytkie, R. (2014). Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim. W: K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian* (s. 17—31). Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Liszewski, S., Maik, W. (2000). *Wielka Encyklopedia Geografii Świata*, t. 19: Osadnictwo. Poznań: Wydawnictwo Kurpisz.
- Maik, W. (1992). *Podstawy geografii miast*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Miszewska, B. (1997). *Struktura przestrzenna Wrocławia ze szczególnym uwzględnieniem morfologii miasta* (zbiór publikacji stanowiących rozprawę habilitacyjną). Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Najgrakowski, M. (2009). Miasta Polski do początku XXI wieku. *Dokumentacja geograficzna*, (39).
- Ślōdczyk, J. (2003). *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Sokołowski, D. (1999). *Zróźnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Sokołowski, D. (2008). Miasta nowe i potencjalne jako główne elementy kontinuum wiejsko-miejskiego w Polsce. W: A. Jezierska-Thöle, L. Kozłowski (red.), *Gospodarka przestrzenna w strefie kontinuum wiejsko-miejskiego* (s. 63—78). Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Sokołowski, D. (2014). New towns in Poland. *Bulletin of Geography. Socio-Economic Series*, (23), 149—160.
- Szlachta, J. (1984). Kryteria nadawania praw miejskich. *Miasto*, (11), 18—19.
- Szmytkie, R. (2003). Próba zastosowania kryterium fizjonomicznego w procedurze nadawania praw miejskich. *Czasopismo Geograficzne*, 74(4), 345—353.

- Szmytkie, R. (2009). *Miasta-złepieńce na Śląsku Dolnym i Opolskim*. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 6. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Szmytkie, R. (2014). *Metody analizy morfologii i fizjonomii jednostek osadniczych*. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 35. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Szmytkie, R. (2017). Application of graph theory to the morphological analysis of settlements. *Quaestiones Geographicae*, 36(4), 65—80.
- Szmytkie, R., Krzysztofik, R. (2011). Idea miejskości w Polsce. W: B. Namyślak (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, t. 2: Zmiany funkcjonalno-przestrzenne miast i obszarów wiejskich (s. 25—39). Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 20. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Szymańska, D. (2009). *Geografia osadnictwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Śleszyński, P. (2011). Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS. *Studia Demograficzne*, 2(160), 35—57.
- Śleszyński, P. (2013). *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego*, *Biuletyn KPZK PAN*, (252), 176—232.
- Zagożdżon, A. (1970). Metody grafowe w badaniach osadniczych ze szczególnym uwzględnieniem morfologii siedlisk. *Przegląd Geograficzny*, 42(2), 335—348.
- Zagożdżon, A. (1977). Wykorzystanie metod i technik grafowych w analizie struktur przestrzennych. W: Z. Chojnicki (red.), *Metody ilościowe i modele w geografii* (s. 158—169). Warszawa: PWN.
- Zaniewska, H., Borcz, H., Filipiak-Niedźwiecka, I., Barek, R., Thiel, M. (2013). *Małe miasta, które uzyskały prawa miejskie w latach 1989—2011*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.

Summary. *In the years 1980—2018, the number of towns and cities in Poland increased from 803 to 930. However, the problem of the administrative procedure is the lack of clearly defined criteria of urbanity and the lack of measurable indicators that could be used to verify the settlements applying for the status of a city. This applies, in particular, to the measures identifying the character of the morphology of settlements. The main objective of this research is to propose a set of indicators based on generally available statistical data describing the morphology of settlements, which could be used in the administrative procedure of granting the city status.*

The proposed indicators were used to analyse the morphology of cities in Poland in order to verifying their suitability to describe quantified degree of urbanity. The focus was on cities, which received city status in the years 2000—2014, because these cities should formally meet the criteria adopted in the administrative procedure. Data for cities (for 2014) were taken from Local Data Bank of Statistics Poland. Analyses have shown that in the case of new cities proposed morphological indexes assume values indicating low or very low level of their urbanization.

Keywords: new towns, urban morphology, urban status, criteria of urbanity.