

Marcin Feltynowski

**PLANOWANIE PRZESTRZENNE
NA OBSZARACH WIEJSKICH
ŁÓDZKIEGO OBSZARU METROPOLITALNEGO
A PROBLEM ROZPRZESTRZENIANIA SIĘ MIAST**

***SPATIAL PLANNING OF RURAL AREAS
OF ŁÓDŹ METROPOLITAN AREA
AND THE PROBLEM OF URBAN SPRAWL***

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę gospodarowania przestrzenią na obszarach wiejskich, które narażone są na oddziaływanie ze strony dużych ośrodków miejskich. Badania obejmują gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, zlokalizowane w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym. Artykuł podkreśla ważną rolę planowania przestrzennego w zapobieganiu negatywnym skutkom powiększania się obszarów miejskich. Presja wywierana na obszary wiejskie poprzez niekontrolowane migracje powinna wymuszać decyzje władz lokalnych o tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego, pozwalających na lepszą kontrolę zagospodarowania przestrzeni.

Punktem wyjścia do prowadzonych analiz stają się badania przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury. Badania te pozwalają stwierdzić czy w zakresie planowania przestrzennego w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich ŁOM dochodzi do powiększenia powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Artykuł pozwala również określić stan prac nad nowymi planami w gminach objętych badaniami.

Słowa kluczowe: obszary wiejskie, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, planowanie przestrzenne, rozlewanie się miast

Summary

Article is drawing issues of managing the space in rural areas that are exposed to the influence of urban centres. Studies include rural and urban-rural gminas in Łódź Metropolitan Area. Article highlights the important role of local planning in preventing negative effects of urban sprawl. One of the problem is the pressure on rural areas by uncontrolled migration which should enforce the decisions of local authorities about creating local plans, allowing for better control of using the space.

The starting point for analyses are carried out research commissioned by the Ministry of Infrastructure. Studies lead to the conclusion that the area of local plans is growing in rural areas of ŁMA. Article allows to determine a state of works on new local plans in gminas covered by the surveys.

Key words: rural areas, local plan, spatial planning, urban sprawl

WPROWADZENIE

Rozwój obszarów metropolitalnych wymusza zmiany w strukturze zagospodarowania przestrzeni. Odnosi się to zarówno do zmiany przeznaczenia i zagospodarowania terenów w obrębie miast centralnych metropolii, jak również zmian na obszarach, które stanowią otoczenie miasta centralnego. Szczególne znaczenie ma presja dużych ośrodków miejskich na obszary wiejskie. Presja przestrzenna związana jest z procesami suburbanizacji zachodzącej w gminach miejskich.

Podstawowym narzędziem w rękach władz samorządowych we wszystkich typach gmin staje się planowanie przestrzenne. To właśnie dzięki planowaniu przestrzennemu możliwe jest dbanie o ład przestrzenny w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Wykorzystywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego staje się podstawą i jedynym prawnym narzędziem w obecnym systemie planowania przestrzennego w Polsce. Planowanie przestrzenne w gminach oparte jest na, postulowanym w teorii planowania przestrzennego, dualizmie procedur planistycznych, polegającym na określeniu z jednej strony polityki zagospodarowania przestrzennego wskazującej użytkowanie terenów, z drugiej zaś wskazaniu wytycznych do zagospodarowywania terenów [Howe, Langdon 2002]. Tematyka artykułu obejmuje politykę przestrzenną gminy dla jej całego obszaru oraz opracowanie przez władze samorządowe kierunków rozwoju. Studium, po zatwierdzeniu, staje się dokumentem wewnętrznym gminy, który musi być respektowany przez władze samorządowe, nie oddziałuje natomiast bezpośrednio na społeczność lokalną. Dlatego też istotą planowania staje się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego.

CEL PRACY I METODYKA

Artykuł ma na celu wskazanie przemian w zakresie planowania przestrzennego w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zlokalizowanych w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym (ŁOM). Łódzki Obszar Metropolitalny delimitowany jest zgodnie z zapisami planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego¹ i obejmuje on miasto centralne Łódź oraz cztery okalające powiaty: zgierski, pabianicki, łódzki wschodni oraz brzeziński. Obszar ten tworzy pierścień wokół Łodzi, w którym ze względu na status administracyjny wyróżniają się siedem miast, cztery gminy miejsko-wiejskie oraz siedemnaście gmin wiejskich.



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego”.

Rysunek 1. Łódzki Obszar Metropolitalny w przestrzeni regionu
Figure 1. Łódź Metropolitan Area in the space of the region

¹ Uchwała Nr XLV/524/2002 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 9 lipca 2002 roku w sprawie uchwalenia „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego” (Dz.Urz. Woj. Łódzkiego Nr 249 z dnia 10 października 2002 roku, poz. 3166).

Obszary wiejskie, zlokalizowane w otoczeniu dużych i średnich miast, odczuwają presję tych jednostek, szczególnie w zakresie sposobów zagospodarowania przestrzeni. Obok sfery społecznej presja miasta wpływa również na funkcjonowanie pozostałych sfer działania podstawowej jednostki podziału terytorialnego. Zjawisko rozlewania się miast poprzez ingerencję w przestrzeń wymusza zmiany gospodarcze, społeczne, kulturowe i środowiskowe, co może prowadzić do degradacji wiejskich jednostek osadniczych oraz rolniczej przestrzeni produkcyjnej, które nie będą objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Presja na przestrzeń obszarów wiejskich powinna generować potrzebę kompleksowego gospodarowania terenami na tych terenach. Podejście takie możliwe jest dzięki wykorzystaniu narzędzi z zakresu planowania przestrzennego, które są podstawowymi narzędziami prawnymi w zakresie dbałości o ład przestrzenny i zapobieganie chaosowi w przestrzeni. W artykule posłużono się badaniami statystycznymi opracowywanymi dla Ministerstwa Infrastruktury² od roku 2004 przez GUS. Badania pokazują stan zagospodarowania przestrzeni w gminach całego kraju. Wykorzystanie wyników badań pozwoliło na prezentację rozkładu przestrzennego oraz zaangażowania władz lokalnych w tworzenie opracowań o charakterze prawa miejscowego. Analiza tych zjawisk prezentować ma również konieczność dbałości o przestrzeń wiejskie przy pomocy dokumentów planistycznych, dzięki czemu możliwe będzie podniesienie jakości przestrzeni na obszarach wiejskich oraz ich ochrona przed negatywnymi skutkami rozlewania się miast.

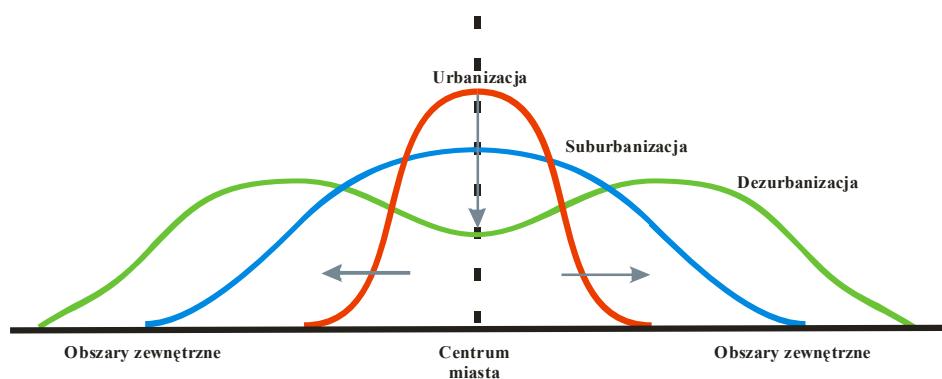
URBAN SPRAWL A GMINY WIEJSKIE

Zjawisko *urban sprawl* staje się coraz powszechniejsze w przestrzeni Polski. Mają na to wpływ procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w przestrzeni kraju od początku transformacji systemowej. Przekształcenia w miastach centralnych mają również swoje konsekwencje dla obszarów leżących w otoczeniu tych jednostek. Nie bez znaczenia okazuje się wpływ jednostek miejskich na obszary wiejskie. Należy stwierdzić, że relacje między otoczeniem oraz miastem centralnym mają charakter interakcyjny, jednakże siła oddziaływania oraz presji zwrócona jest na zewnątrz obszaru centralnego.

Władze lokalne muszą mieć świadomość, że proces suburbanizacji jako kolejna faza rozwoju miasta (rys. 2) jest nieunikniony, co za tym idzie należy w odpowiedni sposób wykorzystywać instrumenty, którymi dysponują władze

² Ministerstwo Infrastruktury w ramach „Programu badań statystycznych statystyki publicznej” realizuje badanie „Planowanie przestrzenne w gminach”. Na zlecenie Ministra Infrastruktury badanie wykonywane jest przez GUS corocznie od 2005 roku (zebrane dane dotyczyły stanu na dzień 31 grudnia 2004 roku).

samorządowe, aby nadawać odpowiedni kierunek przemianom przestrzennym gmin, zlokalizowanych w obszarach metropolitalnych. Podejście to związane jest z często wskazywanymi negatywnymi skutkami suburbanizacji na terenach podmiejskich. Wśród czynników społecznych można wyróżnić utrudnione relacje w kontaktach społecznych, w szczególności między ludnością wiejską a ludnością napływającą z miast. W zakresie funkcjonalno-przestrzennych aspektów suburbanizacji dochodzi do rozpraszania zabudowy na obszarach przylegających do miast, co w konsekwencji prowadzi do utraty ładu przestrzennego oraz degradacji środowiska i krajobrazu wiejskiego. Dochodzi również do problemów z infrastrukturą techniczną oraz drogami. W sferze gospodarczej pojawiają się trudności z zaspokojeniem potrzeb mieszkańców, w szczególności odnosi się to do ludności napływowej. W przestrzeni wiejskiej zostaje zniekształcony tradycyjny charakter zabudowy wiejskiej oraz dochodzi do zanieczyszczenia środowiska w znacznej mierze wzdłuż ciągów komunikacyjnych [Pankau i in. 2005]



Źródło: J. Słodczyk 2001, s. 39.

Rysunek 2. Ludność miast w poszczególnych fazach rozwoju urbanizacji według L.H. Klaassena

Figure 2. The population of cities in phase of urbanization by L.H. Klaassen

Świadomość negatywnych skutków rozlewania się miast oraz degradacji krajobrazu oraz kultury obszarów wiejskich przylegających do dużych ośrodków miejskich powinno wpływać na decyzje władz lokalnych, prowadząc do dbałości o tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego. Celem decyzji związanych z przestrzenią jest dbałość o ład przestrzenny oraz próby walki z chaosem w wiejskich jednostkach osadniczych oraz rolniczej przestrzeni produkcyjnej, która pojawia się w przypadku niestosowania instrumentów planowania przestrzennego. Postępowanie takie ma również doprowadzić do rezygnacji z wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które to decyzje administracyjne są nieudolnym substytutem planów miejscowych. Wykorzystywanie decyzji o warunkach zabudowy w procesie planowania

przestrzennego prowadzi do zawężania środowiska aktorów lokalnych uczestniczących w procedurach planistycznych. Decyzje o warunkach zabudowy charakteryzują się również niskim poziomem odniesień do środowiska naturalnego, umożliwiają rozpraszanie zabudowy [Kamiński 2008; Izdebski in. 2007; Jędraszko 2005]. Przesłanki te wskazują na potrzebę opracowywania planów miejscowych jako dokumentów określających sposób użytkowania i zagospodarowywania terenów.

PLANOWANIE PRZESTRZENNE W GMINACH WIEJSKICH I MIEJSKO-WIEJSKICH ŁÓM

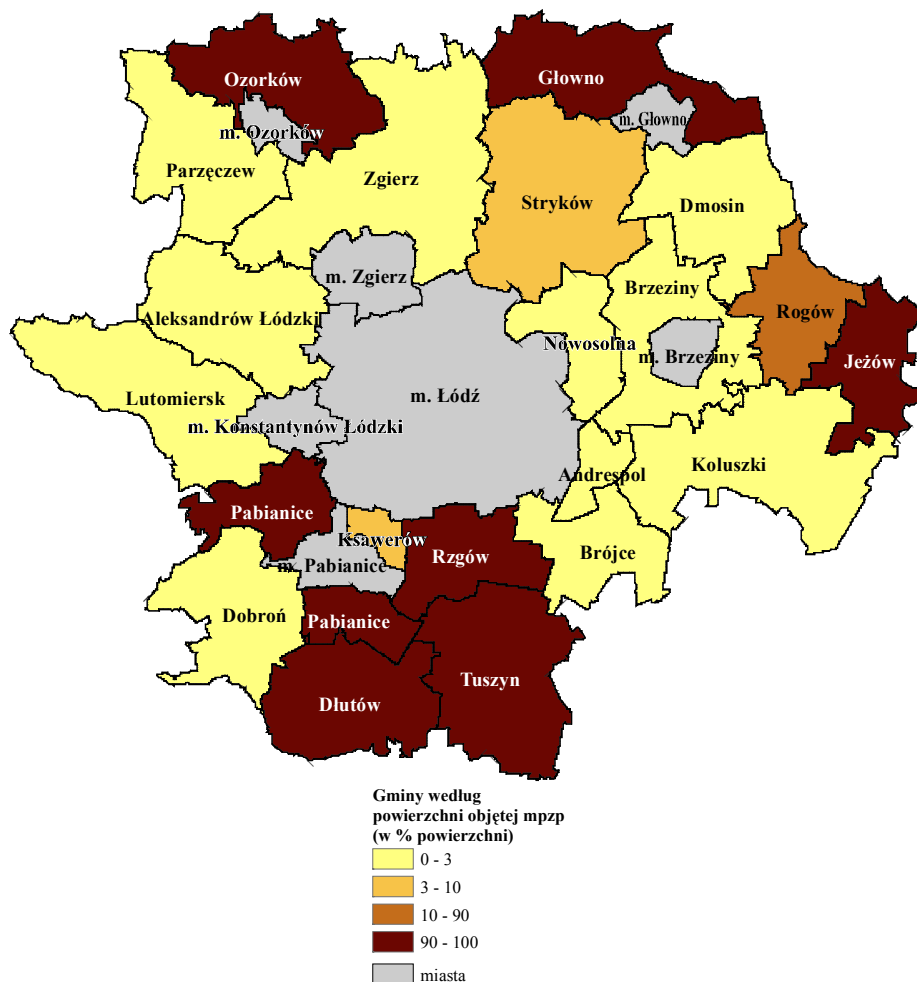
Transformacja systemowa doprowadziła do zmian w systemie zarządzania podstawowymi jednostkami samorządowymi. Istotne stało się dostosowanie systemu planowania przestrzennego do uzależnionych od rynku warunków gospodarczych. Przemiany systemu planistycznego w Polsce rozpoczęły się wraz z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym³. Obecnie władze lokalne w gospodarowaniu przestrzenią kierują się przepisami zawartymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴, która weszła do praktyki planistycznej 11 lipca 2003 roku.

Zmiana przepisów nie wpłynęła na fakt, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są dokumentami w większości przypadków fakultatywnymi, co nie wymusza na władzach lokalnych posiadania tego rodzaju opracowań. Istotną staje się jednak świadomość osób zarządzających jednostkami terytorialnymi, która pozwala na wdrażanie nowych planów zagospodarowania przestrzennego, które stają się instrumentami wprowadzającymi w ład przestrzeni wiejskiej.

W przypadku obszarów wiejskich staje się to ważne z uwagi na specyfikę przestrzeni wiejskiej złożonej z obszarów zurbanizowanych – wiejskich jednostek osadniczych oraz rolniczej przestrzeni produkcyjnej, która jest miejscem pracy społeczności lokalnej zatrudnionej w pierwszym sektorze gospodarczym. Zależności między tymi terenami ulegają zmianie wraz ze wzrostem odległości jednostki terytorialnej od miasta centralnego. Wynika to z faktu, że gminy przylegające do miast charakteryzują się często zmianami funkcji z rolniczych na mieszkalne, stając się sypialniami miast, co istotnie wpływa na sposób zagospodarowania i wymaga planowego i harmonijnego wykorzystania obszarów gminy. Podobna sytuacja ma miejsce na obszarach wiejskich, które zgodnie z ideą wielofunkcyjnego rozwoju wprowadzają do swojej przestrzeni działalność pozarolniczą.

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415 z późn. zm..

⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania „Planowanie przestrzenne w gminach” przeprowadzonego w Ministerstwie Infrastruktury w roku 2005.

Rysunek 3. Plany miejscowe w gminach ŁOM w 2004 roku
Figure 3. Local plans in 2004 in gminas located in Łódź Metropolitan Area

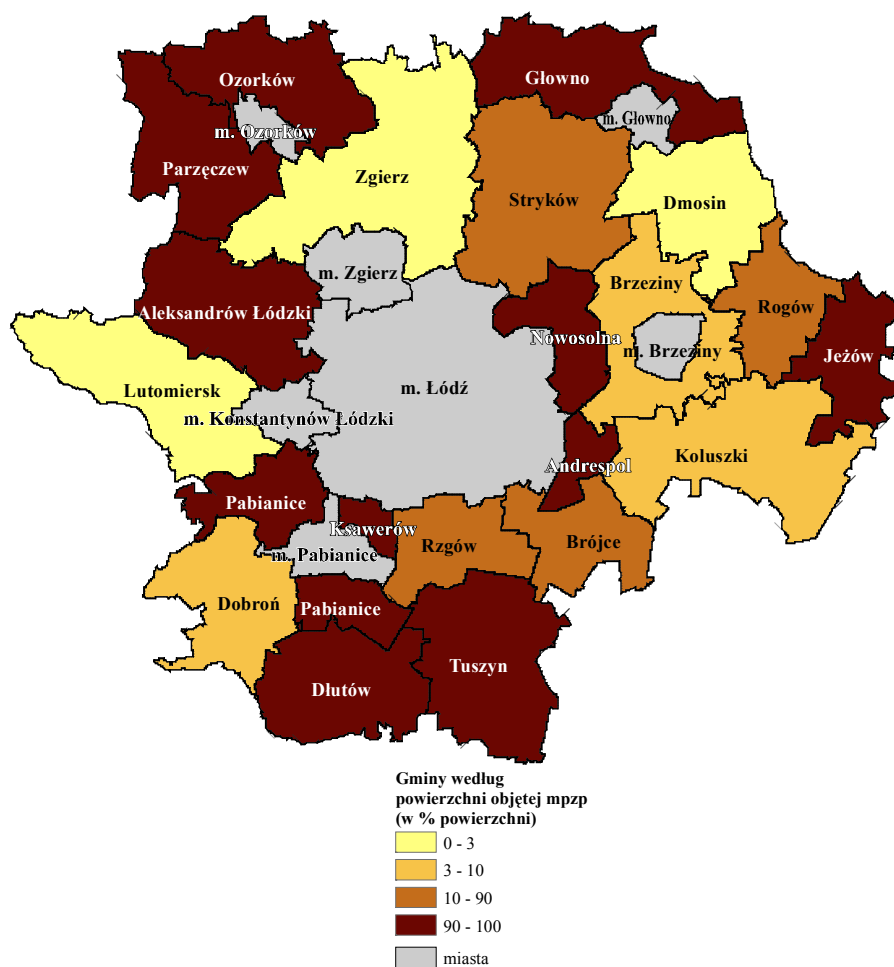
W roku 2004 wśród obszarów wiejskich zlokalizowanych w Łódzkiej Obszarze Metropolitalnym, aż jednaście gmin posiadało plany zagospodarowania przestrzennego dla 3 lub mniej procent powierzchni administracyjnej. Wśród tych jednostek dwie Parzęczew i Lutomiersk charakteryzowały się brakiem planów miejscowych. W gminie Ksawerów i Stryków zidentyfikowano akty prawa miejscowego, które obejmowały swym zasięgiem do 10% powierzchni jednostek terytorialnych. W gminie Rogów obowiązywał jeden plan miejscowy, który

obejmował 12% powierzchni administracyjnej. Pozostałe siedem gmin miało plany miejscowe dla powierzchni większej niż 90% obszaru jednostki terytorialnej. Należy podkreślić, że sześć spośród gmin o największym obciążeniu planami zagospodarowania przestrzennego miało te opracowania dla jednostki w granicach administracyjnych. W tej grupie jedynie gmina Rzgów charakteryzowała się powierzchnią objętą planami zagospodarowania przestrzennego na poziomie niespełna 92%.

Ważną informacją prezentowanych analiz jest fakt, że w sześciu gminach, które charakteryzowały się najniższym poziomem pokrycia planami miejscowymi, władze lokalne w roku 2004 były na etapie sporządzania opracowań, które swoim zasięgiem miały objąć do 80 do 100% powierzchni gminy. Istotną informacją jest fakt, że gminy nieposiadające dotychczas planów opracowywały je dla 99,9% (Lutomiersk) i 100% (Parzęczew). W pozostałych czterech jednostkach terytorialnych prace nad planami miejscowymi w roku 2004 obejmowały zakres od 3 do 11,2% powierzchni. W drugiej grupie gmin na uzupełnienie zasobu planów zagospodarowania przestrzennego, tak żeby obejmowały one całą powierzchnię gminy zdecydowały się władze Ksawerowa. W gminie Rogów w roku 2004 nie podjęto prac nad planami miejscowymi. Jeżeli chodzi o grupę gmin o najlepszym poziomie zagospodarowania przestrzeni w postaci posiadanych planów miejscowych, należy stwierdzić, że w gminie Rzgów podjęto prace nad kolejnymi dwoma dokumentami. Podobnie w Ozorkowie gdzie pomimo posiadania planów miejscowych podjęto prace nad nowym planem, który mógł być uaktualnieniem wytycznych co do gospodarowania przestrzenią w gminie. Pozostałe jednostki w tej grupie nie podjęły prac nad nowymi planami.

Podjęwane przez władze gmin wiejskich i miejsko-wiejskich prace związane z planami zagospodarowania przestrzennego pozwoliły na zmianę sytuacji tych jednostek w kontekście zasobu terenów z prawem lokalnym dotyczącym przestrzeni. Na koniec roku 2008 jedynie trzy gminy: Lutomiersk, Zgierz i Dmosin znajdowały się w grupie o najniższym pokryciu planami, tj. dla 3 lub mniej procent powierzchni administracyjnej. Wskazuje to na fakt, że władzom lokalnym Lutomierska i Dmosina w okresie czterech lat od poprzedniego badania nie udało się wdrożyć planów zagospodarowania przestrzennego, które miały objąć odpowiednio 99,9 i 80% powierzchni gmin. W drugiej grupie gmin znalazły się natomiast Koluszki, Brzeziny i Dobroń, które charakteryzowały się pokryciem planami na poziomie powyżej 3 do 10% włącznie. Wśród gmin posiadających plany miejscowe dla więcej niż 10% i mniej niż 90% powierzchni gminy znalazły się Stryków, Rogów, Brójce oraz Rzgów. W przypadku Strykowa i gminy Brójce odnotowano zwiększenie powierzchni objętej planami, gmina Rogów pozostała na tym samym poziomie, który notowała w roku 2004. Ciekawą sytuację zaobserwowano w Rzgowie, gdzie powierzchnia objęta planami miejscowymi zmniejszyła się w odniesieniu do roku 2004 o około 2,5%. W roku

2008 w klasie o najwyższym odsetku gruntów objętych planami zagospodarowania przestrzennego znalazło się jedenaście gmin. Wśród nich było pięć samorządów, które w ciągu czterech lat sporządziły plany miejscowe dla powierzchni większej niż 90% gminy, były to Parzęczew, Andrespol, Aleksandrów Łódzki, Koluszki oraz Ksawerów. Pozostałe jednostki w tej grupie pokrywały się z gminami należącymi do tej klasy w roku 2004.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania „Planowanie przestrzenne w gminach” przeprowadzonego w Ministerstwie Infrastruktury w roku 2009.

Rysunek 4. Plany miejscowe w gminach ŁOM w 2008 roku
Figure 4. Local plans in 2008 in gminas located in Łódź Metropolitan Area

W roku 2008 w dwunastu spośród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ŁOM prowadzono prace nad nowymi opracowaniami z zakresu planowania przestrzennego. W dziesięciu jednostkach prace te dotyczyły powierzchni gminy od 0,1 do 6,7%. Istotne zmiany w planowaniu przestrzennym gmin zapowiadały prace podjęte w Dmosinie i Strykowie, gdzie władze lokalne zdecydowały się na opracowanie planów, odpowiednio dla 83,2 i 100% powierzchni gminy. W przypadku gminy Dmosin jest to jedno duże opracowanie, natomiast w gminie Stryków tworzonych jest sześć planów.

PODSUMOWANIE

Analiza materiału badawczego wskazuje na rosnącą świadomość władz lokalnych w kontekście potrzeby planowego gospodarowania przestrzenią. Nie można wypowiadać się co do jakości omawianych opracowań, jednak należy pokreślić, że wykorzystywanie planów zagospodarowania przestrzennego w zarządzaniu gminą jest w większości przypadków elementem wynikającym z potrzeby dbania o ład przestrzenny i hamowanie negatywnych skutków związanych z rozprzestrzenianiem się miast. Przykład gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ŁOM pokazuje, że w ciągu czterech lat liczba gmin wzrosła do jedenastu. Podobnie w pozostałych gminach ŁOM liczba terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego rosła. Należy podkreślić, że opracowania te są w dalszym ciągu tworzone w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego w ŁOM.

Tego rodzaju podejście władz lokalnych pozwala na ograniczanie kosztów związanych z rozbudową infrastruktury oraz sieci drogowej, co wiąże się z nieplanowanym rozlewaniem się zabudowy. Planowe gospodarowanie przestrzenią pozwala skierować środki finansowe na niezbędne inwestycje podnoszące poziom życia mieszkańców i nie związane z negatywnymi skutkami *urban sprawl*. Odpowiednie plany miejscowe pozwalają na skrócenie procesu inwestycyjnego, związanego z pozyskaniem decyzji administracyjnej pozwalającej na budowę. Tego rodzaju opracowania mogą być przydatne również w procesie pozyskiwania środków unijnych na inwestycje w gminie.

Planowa polityka przestrzenna władz lokalnych staje się również elementem informacyjnym i promocyjnym w rękach władz lokalnych. Wynika to z faktu, że władze lokalne w planach miejscowych prezentują swoją wizję rozwoju przestrzennego jednostki terytorialnej, co może stać się elementem przyciągającym nowych inwestorów instytucjonalnych oraz indywidualnych. Wszystkie decyzje związane z opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyczyniają się do lepszego „odczuwania” przestrzeni przez mieszkańców. Dotyczy to zarówno ludności napływającej na dane tereny, jak również długoletnich mieszkańców. Pozwala również na zmniejszenie ryzyka występowania konfliktów przestrzennych.

BIBLIOGRAFIA

- Howe J., Langdon C., *Towards a Reflexive Planning Theory* [w:] *Planning Theory*. Vol. 1 (3), 2002, s. 209–225.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Ernst&Young, Warszawa 2007.
- Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Wydawnictwo PLATAN, Warszawa 2005.
- Pankau F., Markesic I., Pietruszewski J. *Suburbanizacja a kształtowanie ładu przestrzennego i jakości środowiska miejskiego na przykładzie obszaru metropolitalnego Trójmiasta* [w] Lorens P. (red.), *Problem suburbanizacji*. Biblioteka Urbanisty 7, Urbanista, Warszawa 2005.
- Kamiński Z. *Bezdroża prawne planowania przestrzennego w Polsce* [w:] J.J. Parysek, A. Tolle, *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*. Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008.
- Słodczyk J. *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*. Uniwersytet Opolski, Opole 2001.

Dr Marcin Feltynowski
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska
Uniwersytet Łódzki
ul. Rewolucji 1905 r. 39
90-214 Łódź
tel. 42 66 55 750

strona WWW: http://www.region.uni.lodz.pl/Marcin_Feltynowski.html

Recenzent: *Prof. UR dr hab. inż. Krzysztof Gawroński*