

**JOANNA ULAŃSKA**  
**MARTA BOROWSKA-STEFAŃSKA**

Uniwersytet Łódzki

## **UŻYTKOWANIE ZIEMI I POLITYKA PRZESTRZENNA W ŁÓDZKIM OBSZARZE METROPOLITALNYM**

**Abstract: Changes of Land Use and Spatial Policy in Lodz Metropolitan Area.** The dynamics of suburbanisation in Poland increased dramatically in the period of socio-economic transformation of the country, which began officially in 1989. This process is particularly visible in suburban zones of the biggest Polish cities, manifesting itself in the change of land use pattern, especially in a metamorphosis of the agricultural land. Legal regulations that were not enough adjusted to the spontaneous development of cities often allowed functional conflicts to appear. The objective of the article is the analysis of those problems in Lodz Metropolitan Area and in its neighbouring municipalities. The change in land use structure in 2000-2012 as well as the provisions in planning documents in force were taken under consideration. In order to identify the areas where conflicting phenomena may appear, planned land use forms along all municipal borders were analysed. The final stage of the research procedure was the assessing the degree of local spatial policies compliance and, basing on those analyses, formulating recommendations for future spatial policy in Lodz Metropolitan Area.

**Key words:** Land use, dynamics of changes, spatial policy, spatial conflicts, Lodz Metropolitan Area.

### **Wprowadzenie**

„Zmiana warunków ustrojowych w 1989 r. sprawiła, że proces suburbanizacji nabrał po tej dacie niezwyklej dynamiki. Zadecydowały o tym przede wszystkim: rynkowy charakter gospodarki, zwłaszcza zaś możliwość podejmowania działalności gospodarczej przez niezależne podmioty gospodarcze oraz przywrócenie własności prywatnej, szczególnie własności gruntów, skutkiem czego ziemia stała się towarem podlegającym obrotowi na zasadach rynkowych. Ustrojowym czynnikiem urbanizacji było także odrodzenie się samorządów terytorialnych, przede wszystkim na poziomie

gminnym, które uzyskały status faktycznych gospodarzy terenu. Nie bez znaczenia dla tego procesu była także poprawa sytuacji materialnej części społeczeństwa umożliwiająca podejmowanie działalności inwestycyjnej, zwłaszcza w sferze budownictwa mieszkaniowego. Widocznym efektem rozwoju postępującej suburbanizacji jest proces rozlewania się miasta i obszaru zurbanizowanego okreśłany mianem *urban sprawl* [Parysek 2008, s. 37].

Proces rozlewania się miasta przejawia się głównie w zmianach struktury użytkowania ziemi oraz wzroście intensyfikacji zabudowy wraz z oddalaniem się od miasta centralnego (zwłaszcza wzdłuż głównych tras komunikacyjnych).

Przemiany w strefach podmiejskich dużych miast prowadzą często do niekontrolowanego lokalizowania funkcji, zmian przeznaczenia terenów, niepożądanego rozciągania sieci infrastruktury komunalnej oraz połączeń transportowych. Prowadzić mogą również do powstawania barier przestrzennych w dostępie do niektórych obszarów i/lub eliminacji niektórych obszarów z dotychczasowego użytkowania czy to przez ich utrudnioną dostępność, czy też zmiany w użytkowaniu terenów [Lisowski, Grochowski 2008, s. 217-280].

Tym często niekorzystnym procesom, mającym swoje odzwierciedlenie w krajobrazie, powinny przeciwdziałać władze samorządowe dysponujące różnego rodzaju narzędziami realizacji polityki przestrzennej. Regulacje prawne w zakresie gospodarki przestrzennej, a także brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego niestety umożliwiają nieprzemyślany rozwój przestrzenny zabudowy wokół aglomeracji [Hełdak 2010, s. 37].

W świetle obowiązujących w Polsce przepisów prawnych brak jest zapisów sankcjonujących zinstytucjonalizowane obszary metropolitalne. W praktyce oznacza to m.in., że na terenach, które charakteryzują się dynamicznymi przekształceniami struktury przestrzenno-funkcjonalnej, a także są ze sobą silnie powiązane funkcjonalnie, brak jest wspólnego koordynowania polityki przestrzennej.

Według polskiego prawodawstwa – gmina, czyli najmniejsza jednostka samorządu terytorialnego odpowiada w całości za charakter prowadzonej na swoim terytorium polityki przestrzennej. Wyposażona jest w instrument w postaci miejscowego planu zagospodarowania, który jako jedyny ma status dokumentu prawa lokalnego [Ustawa... 2003]. Plan ten musi być tylko zgodny z zapisami planów regionalnych i krajowych, które są z założenia ogólne, odnoszą się do głównych kierunków rozwojowych, a nie konkretnego przeznaczenia terenu.

Obszary metropolitalne w Polsce to najczęściej tereny obejmujące do kilkadziesiąt gmin. Łatwo sobie wyobrazić, że każda z nich prowadzi odrębną politykę przestrzenną, która z punktu widzenia jej władz jest najlepsza. Jest to potencjalnie duże zagrożenie w szczególności na terenach ze sobą silnie powiązanych, jakimi są obszary metropolitalne. Truizmem jest twierdzenie, że nie może istnieć dobrze funkcjonujący i spójny obszar metropolitalny bez wspólnie dla niego prowadzonej polityki przestrzennej.

Zły stan polskiej przestrzeni i fatalne funkcjonowanie polskiej gospodarki w jej aspektach przestrzennych to głównie wynik złego systemu zarządzania i bezładu kompetencyjnego.

W świetle zarysowanej powyżej problematyki, postawić można hipotezę, że w obrębie obszarów metropolitalnych w Polsce brak jest spójnej polityki przestrzennej, czego wyrazem są konflikty występujące na granicach gmin, wchodzących w jego skład. Konflikty te należy rozumieć jako sąsiedowanie ze sobą obszarów o różnym i jednocześnie niezgodnym z punktu widzenia zasad kształtowania przestrzeni, przeznaczeniem.

Celem opracowania jest analiza procesów urbanizacyjnych zachodzących w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym (ŁOM) oraz w gminach z nim sąsiadujących. Analizie poddano zmiany struktury użytkowania gruntów, dokonano także analizy obowiązujących dokumentów planistycznych. W celu zidentyfikowania obszarów, na których mogą się pojawić konfliktogenne zjawiska zbadano przeznaczenie terenów występujących przy granicach wszystkich gmin. Kończącym etapem badań jest określenie zgodności polityk przestrzennych gmin oraz sformułowanie, na podstawie dokonanych analiz, wytycznych do wspólnej polityki przestrzennej ŁOM.

## **1. Struktura użytkowania ziemi**

Analiza zmian struktury użytkowania ziemi w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym oraz w gminach go otaczających została przeprowadzona na podstawie zbiorczych zestawień ewidencji gruntów gmin z lat 2000 i 2012 r. (z uwzględnieniem obszaru wiejskiego i miasta w gminach miejsko-wiejskich).

Struktura użytkowania gruntów badanego obszaru charakteryzuje się dużą zmiennością dla poszczególnych gmin; głównie uzależniona jest od warunków przyrodniczych, ale również od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki. Analiza dokonana została w podziale na główne rodzaje użytkowania ziemi.

W 2012 r. największą powierzchnię, tj. 370 759 ha (69,5% powierzchni analizowanego obszaru) zajmowały grunty użytkowane rolniczo, w tym: grunty orne, sady, łąki i pastwiska (tab. 1). Wskaźnik ten jest wyższy w stosunku do udziału gruntów rolnych w województwie, wynoszącym 54,8%. Zasadniczo w każdej z gmin dominującą kategorią gruntów są użytki rolne (poza miastem Główno, w którym udział użytków rolnych - 29,94% porównywalny jest z udziałem lasów i gruntów zadrzewionych - 30,29% oraz terenów zabudowanych i zurbanizowanych - 29,44%). W 22 gminach udział terenów o takim przeznaczeniu przekracza 75,5%. Zlokalizowane są one głównie poza ŁOM. Najniższym udziałem użytków rolnych w ogólnej powierzchni obszaru charakteryzują się przede wszystkim miasta oraz gminy miejskie położone w granicach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Ogólnie im dalej od miasta centralnego tym udział użytków rolnych zwiększa się. Wyjątkiem są m.in. gminy Koruszki i Dłutów, cechujące się udziałem gruntów rolnych w ogólnej powierzchni gminy niższym

Tabela 1

Struktura użytkowania ziemi w gminach regionu miejskiego Łodzi  
w latach 2000 i 2012 (w ha)

Gmina	Użytki rolne										Lasy i grunty zadrzewione i zakrzewione	
	grunty orne		sady		łąki		pastwiska		razem			
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Aleksandrów Ł.	5 545	5 349	125	78	866	757	612	577	7 148	6 761	3 002	3097
Andrespol	774	657	14	9	76	76	48	43	912	785	642	621
Będków	4 104	4 329	102	0	541	540	182	185	4 929	5 054	452	463
Bielawy	9 557	9 606	285	79	1 362	1 321	1 029	951	12 233	11 957	2 494	2636
Brójce	5 030	4 693	73	69	533	515	333	322	5 969	5 599	466	568
Brzeziny	7 020	6 960	332	295	185	167	279	291	7 816	7 713	2 255	2418
Budziszewice	2 500	2 462	95	74	18	15	56	52	2 669	2 603	194	254
Czarnocin	5 197	5 126	184	164	614	601	309	303	6 304	6 194	534	528
Dalików	6 916	6 985	189	162	1 070	1 085	799	802	8 974	9 034	1 436	1514
Dłutów	4 485	4 418	125	103	700	684	481	432	5 791	5 637	3 710	3823
Dmosin	7 765	7 718	527	508	228	224	243	242	8 763	8 692	740	770
Dobroń	3 282	3 106	117	88	951	906	580	529	4 930	4 629	3 837	3989
Domaniewice	5 188	5 082	227	216	465	445	528	488	6 408	6 231	1 257	1364
Druzbice	7 004	6 503	105	37	1 039	973	647	541	8 795	8 054	1 929	2413
Głowno	6 975	6 917	663	681	436	420	516	497	8 590	8 515	1 218	1257
Głuchów	7 778	7 903	289	176	403	266	690	500	9 160	8 845	1 358	1561
Góra Św. Małg.	6 623	6 605	93	90	1 303	1 302	235	232	8 254	8 229	43	42
Grabice	8 958	9 109	281	205	812	670	597	514	10 648	10 498	1 228	1284
Jezów	5 124	5 105	87	90	187	183	168	180	5 566	5 558	440	464
Koluszki	7 005	6 676	236	183	124	84	308	330	7 673	7 273	6 530	6648
Konstantynów Ł.	1 387	1 314	33	25	301	301	102	99	1 823	1 739	298	291
Ksawerów	846	785	134	118	35	34	25	23	1 040	960	14	6
Lipce Reymont.	2 929	2 932	201	176	4	4	115	112	3 249	3 224	711	754
Lutomiersk	7 274	7 147	244	200	1 135	1 126	681	672	9 334	9 145	3 010	3117
Łask	7 919	7 504	318	266	899	836	1 005	998	10 141	9 604	2 597	2856
Łęczyca	9 660	9 607	178	138	2 388	2 392	557	549	12 783	12 686	847	903
Łódź	11 157	9 820	409	284	566	488	804	706	12 936	11 298	2 334	2954
Łyszkowice	6 787	6 060	223	202	532	562	661	791	8 203	7 615	1 750	2234
M. Brzeziny	1 483	1 469	57	52	25	25	99	96	1 664	1 642	102	108
M. Głowno	507	370	75	162	32	25	49	37	663	594	585	601
M. Łęczyca	242	200	3	2	232	236	41	37	518	475	0	0
M. Ozorków	683	600	14	13	165	125	45	69	907	807	122	127
M. Pabianice	1 328	1 246	60	46	237	222	46	45	1 671	1 559	289	291
M. Zgierz	1 530	1 242	72	47	128	117	77	63	1 807	1 469	745	784
Moszczenica	7 868	7 828	157	114	542	512	263	225	8 830	8 679	1 381	1419
Nowosolna	3 418	3 195	139	114	46	46	151	142	3 754	3 497	1 344	1327

Gmina	Grunty zabudowane i zurbanizowane drogi		Tereny komunikacyjne						Grunty pod wodami		Pozostałe	
			tereny kolejowe		razem							
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Aleksandrów Ł.	787	1 091	311	311	0	0	311	311	296	314	77	69
Andrespol	623	712	122	143	25	25	147	168	30	30	23	18
Będków	152	4	140	139	33	33	173	172	45	45	37	36
Bielawy	374	457	309	317	4	4	315	322	825	834	160	184
Brójce	243	423	137	169	0	0	137	169	58	61	82	82
Brzeziny	239	288	226	172	0	0	226	172	37	38	64	35
Budziszewice	64	75	65	64	0	0	65	64	10	10	11	11
Czarnocin	202	223	147	148	8	8	155	156	52	52	27	26
Dalików	232	275	217	231	0	0	217	231	256	276	155	132
Dłutów	222	300	208	159	0	0	208	159	131	78	96	126
Dmosin	250	265	183	179	1	1	184	181	65	66	51	45
Dobroń	230	354	258	338	44	47	302	385	84	91	126	98
Domaniewice	238	263	161	164	78	78	239	242	322	330	159	187
Druzbie	257	373	248	239	0	0	252	239	111	140	108	116
Głowno	279	320	205	203	8	7	213	210	147	144	29	31
Głuchów	299	376	196	190	9	10	223	200	45	59	46	32
Góra Św. Małg.	229	253	184	183	3	3	187	186	82	83	235	233
Grabice	327	432	328	358	0	0	328	358	103	104	90	86
Jezów	164	176	139	138	6	6	145	144	31	33	34	34
Koluszki	750	1 032	284	303	296	321	619	659	30	31	116	77
Konstantynów Ł.	387	469	131	130	0	0	134	133	40	38	43	55
Ksawerów	221	295	73	79	0	0	73	79	8	9	8	15
Lipce Reymont.	151	169	92	80	42	41	134	121	4	2	21	21
Lutomiersk	327	487	393	343	0	0	393	343	204	191	135	109
Łask	979	1 148	487	496	76	91	563	587	170	161	251	181
Łęczyca	370	453	307	302	63	58	370	360	131	127	555	528
Łódź	9 803	10 721	2 527	2 826	808	731	3 373	3 797	158	179	697	376
Łyszkowice	301	380	231	235	13	13	249	253	153	193	34	55
M. Brzeziny	273	290	83	83	0	0	83	83	13	13	23	22
M. Głowno	543	584	117	129	48	44	165	173	16	14	12	18
M. Łęczyca	182	237	45	46	30	29	75	75	32	31	86	77
M. Ozorków	337	441	94	102	25	24	119	126	29	34	32	11
M. Pabianice	1 002	1 073	234	269	15	15	250	285	26	27	60	64
M. Zgierz	1 102	1 443	330	324	99	98	429	422	30	27	119	88
Moszczenica	408	501	290	320	100	90	392	410	73	77	79	63
Nowosolna	152	376	111	149	0	0	111	149	16	14	21	35

Gmina	Grunty zabudowane i zurbanizowane		Tereny komunikacyjne						Grunty pod wodami		Pozostałe	
			drogi		tereny kolejowe		razem					
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Ozorków	5 830	5 817	112	105	970	937	402	383	7 314	7 242	1 176	1 141
Pabianice	4 875	4 779	73	77	944	890	565	544	6 457	6 290	1 691	1 665
Pabianice	4 875	4 779	73	77	944	890	565	544	6 457	6 290	1 691	1 665
Parzęczew	6 068	5 994	100	90	650	613	675	664	7 493	7 361	1 725	1 839
Piątek	7 921	7 875	34	28	2076	2 018	1 021	975	11 052	10 896	1 128	1 234
Poddębice	10 984	10 689	370	309	2505	2 551	1 711	1 727	15 570	15 276	5 134	5 433
Rogów	4 135	4 125	446	431	72	72	55	55	4 708	4 683	1 446	1 448
Rokiciny	6 518	6 502	199	174	221	216	259	254	7 197	7 146	1 307	1 327
Rzgów	4 255	4 168	101	71	664	652	428	415	5 448	5 306	352	320
Słupia	3 337	3 343	167	145	43	42	175	174	3 722	3 704	117	117
Stryków	10 685	10 269	652	587	401	390	687	661	12 425	11 907	2 028	2 020
Tuszyń	7 192	7 029	211	163	690	577	505	468	8 598	8 237	3 177	3 484
Ujazd	4 935	4 832	90	77	500	496	270	261	5 795	5 666	3 240	3 311
Wartkowice	8 484	8 199	186	163	1690	1 660	1 340	1 321	11 700	11 343	1 476	1 551
Wodzierady	5 085	4 951	206	175	561	559	505	498	6 357	6 183	1 298	1 393
Zadzim	8 560	8 458	473	440	1246	1 239	1 155	1 146	11 434	11 283	2 011	2 212
Zelechlinek	6 969	6 899	122	108	398	396	230	228	7 719	7 631	1 079	1 189
Zelów	8 776	8 094	174	69	1250	1 136	1 017	931	11 217	10 230	4 191	5 015
Zgierz	9 594	9 213	324	255	975	946	835	817	11 728	11 231	6 263	6 278
Razem	310 926	302 643	10 579	8 810	35 980	34 565	25 761	24 741	383 246	370 759	90 424	96 128

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi.

od średniego dla badanego obszaru. Wynika to jednak z ponadprzeciętnego poziomu lesistości tych gmin (odpowiednio: 42,29% i 37,77%) (ryc. 1).

W ostatnich 12 latach najczęściej terenów użytkowanych rolniczo ubyło w Zgierzu (-8%), Ozorkowie (-6,4%), Łodzi (-5,4%) oraz Ksawerowie (-5,9%), a wśród gmin z otoczenia obszaru metropolitalnego w: Łyszkowicach (-5,8%), Drużbicach (-5,7%) i Zelowie (-5,5%). Tylko jedna gmina – Będków odnotowała wzrost terenów użytkowanych rolniczo – o 2,4%. W pozostałych jednostkach ubytek użytków rolnych wahał się w granicach ok. 0-5% (ryc. 2).

Wśród użytków rolnych największy udział mają grunty orne (niemal 82%). Największą ich powierzchnią charakteryzują się gminy położone w południowo-wschodniej części analizowanego obszaru: Budziszewice (94,6%), Jeżów (91,8%), Koluszki (91,8%), Nowosolna (91,4%), Rokiciny (91%).

Spośród 54 gmin regionu tylko w 8 udział tego rodzaju użytków nie przekracza 75%. Najniższym udziałem gruntów ornich w strukturze użytków rolnych, obok terenów miejskich charakteryzują się gminy położone na zachód od Łodzi (ryc. 3).

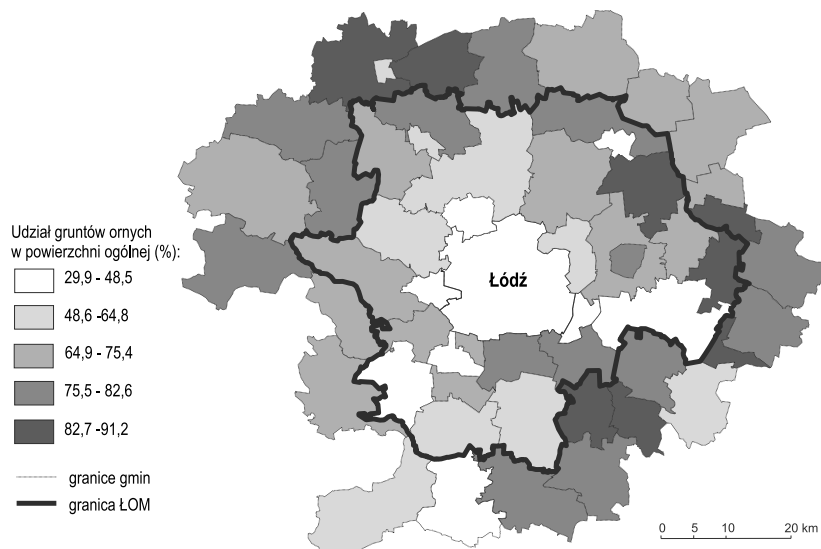
Gmina	Grunty zabudowane i zurbanizowane		Tereny komunikacyjne						Grunty pod wodami		Pozostałe	
			drogi		tereny kolejowe		razem					
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Ozorków	537	647	317	308	27	32	346	343	117	113	62	65
Pabianice	295	398	168	236	17	17	185	253	111	110	31	53
Pabianice	295	398	168	236	17	17	185	253	111	110	31	53
Parzęczew	220	284	203	243	25	25	228	268	98	111	626	526
Piątek	276	361	287	296	0	0	287	296	282	262	287	269
Poddębice	545	669	527	437	58	50	585	489	322	330	310	257
Rogów	241	250	116	116	27	35	178	178	24	21	26	26
Rokiciny	235	273	167	166	49	50	216	216	43	43	53	53
Rzgów	486	574	196	292	0	0	198	294	70	60	43	78
Słupia	130	143	77	76	27	27	104	103	26	10	17	32
Stryków	625	1 044	377	468	77	76	454	545	148	145	110	129
Tuszyn	482	610	383	438	0	0	385	438	180	182	65	39
Ujazd	248	294	192	195	61	63	253	258	110	109	50	57
Wartkowie	280	332	318	401	28	31	346	436	202	194	176	156
Wodzierady	177	328	170	185	0	0	170	185	87	107	53	34
Zadzim	323	377	325	309	32	29	366	344	154	153	148	144
Zelechlinek	159	168	153	154	0	0	153	154	19	24	72	69
Zelów	497	654	459	406	0	0	459	406	194	194	263	210
Zgierz	973	1 298	431	582	88	88	519	670	257	253	167	175
Razem	29 723	35 861	14 647	15 605	2 367	2 317	17 176	18 253	6 418	6 487	6 492	5 801

W latach 2000-2012 na badanym obszarze udział gruntów ornych w całkowitej powierzchni obszaru zmalał o ponad 1,5%. Ujemną dynamikę zmian odnotowano w ponad 80% gmin. Spośród gmin ŁOM największy spadek (ponad 3,8%) zanotowano w: Łodzi, Zgierzu Ozorkowie, Głownie oraz w gminie Andrespol. Niewielkie zmiany udziału gruntów ornych (do 2%) odnotowano w gminach sąsiadujących z ŁOM, z czego w pięciu areal ten uległ zwiększeniu (ryc. 4).

W przypadku pozostałych rodzajów użytków rolnych, tj. sadów oraz trwałych użytków zielonych charakterystyczna jest wysoka ich koncentracja tylko na wybranych obszarach. Sady zlokalizowane są głównie w gminach położonych w północno-wschodniej części regionu (w gminach: miejskiej Głowno, Rogów, Dmosin, Głowno, Lipce Reymontowskie sady stanowią ponad 5% powierzchni wszystkich użytków rolnych), natomiast łąki i pastwiska koncentrują się w całej wschodniej części obszaru (ryc. 5). W gminach Wartkowie, Piątek oraz Łęczycy udział użytków zielonych przekracza 20% powierzchni gminy (ryc. 6).

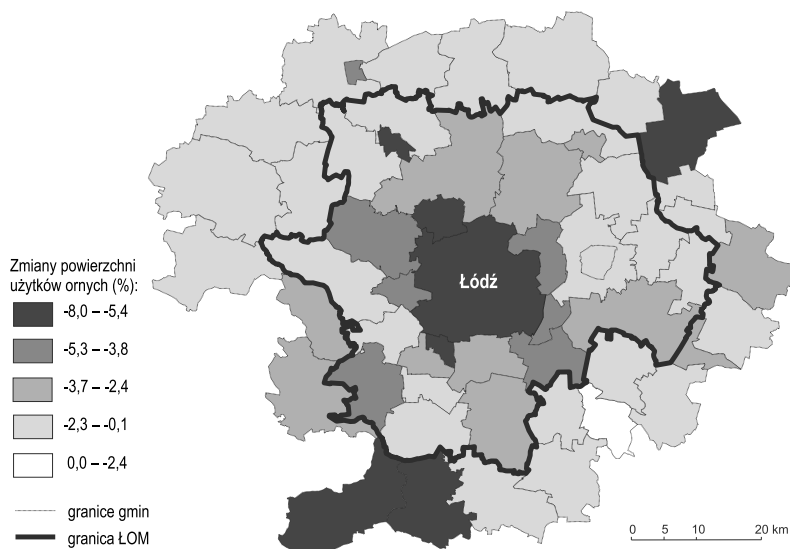
Lasy oraz grunty zadrzewione i zakrzewione zajmują 18,3% ogólnej powierzchni terenu badań, co oznacza, że poziom lesistości tego obszaru jest niższy od poziomu





Ryc. 1. Udział użytków rolnych w strukturze użytkowania ziemi gmin regionu miejskiego Łodzi – stan na 01.01.2012 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi (ryc. 1-14).

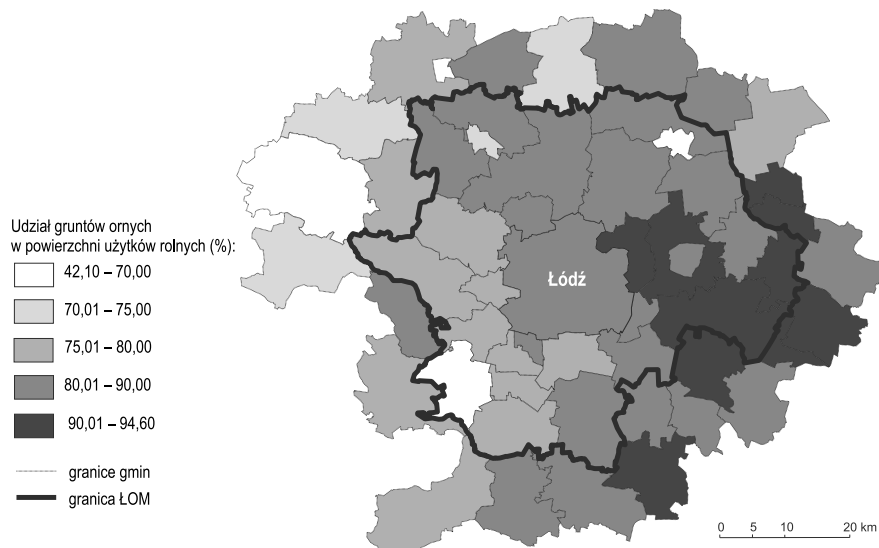


Ryc. 2. Zmiany udziału użytków rolnych w strukturze użytkowania ziemi gmin regionu miejskiego Łodzi w latach 2000-2012

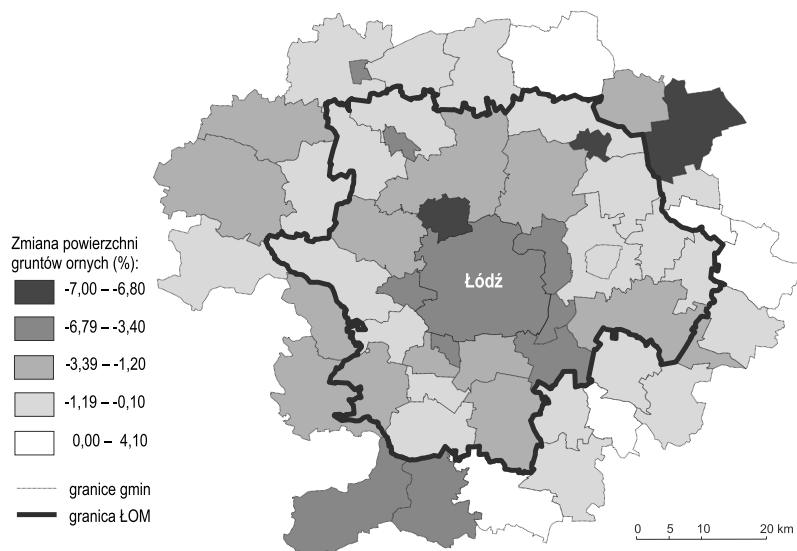
lesistości woj. łódzkiego, wynoszącego 21,1%. Większych kompleksów leśnych pozbawionych jest sześć gmin, w których poziom lesistości wynosi poniżej 5%. Są to: miasto Łęczyca, Ksawerów, Góra Św. Małgorzaty, Słupia, Rzgów i miasto Brzeziny.



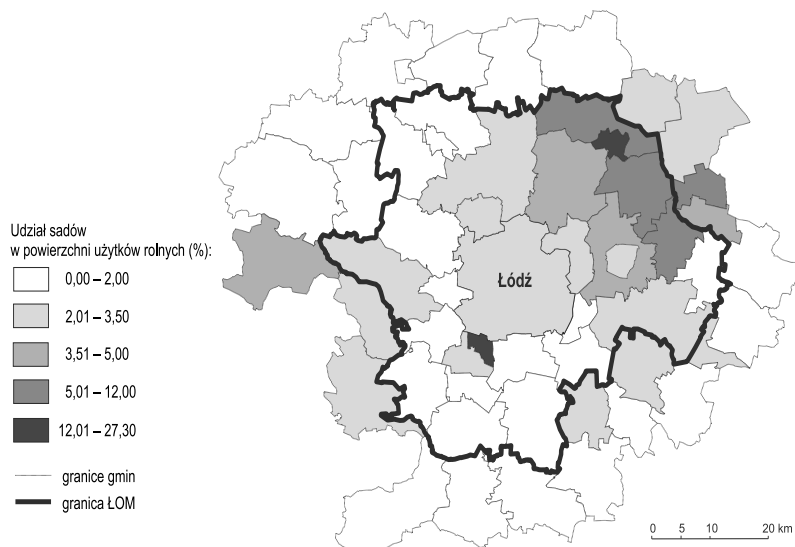
Uwarunkowane jest to dużym udziałem terenów zabudowanych w przypadku gmin miejskich oraz Ksawerowa (położonego przy granicy z Łodzią) i dużym udziałem terenów rolnych w pozostałych dwóch gminach (ryc. 7).



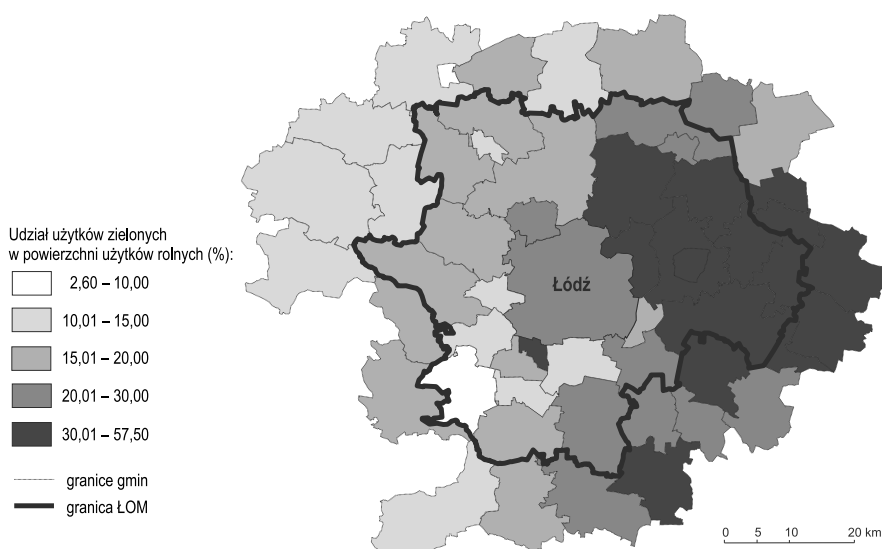
Ryc. 3. Udział gruntów ornych w strukturze użytków rolnych gmin regionu miejskiego Łodzi – stan na 01.01.2012 r.



Ryc. 4. Zmiany udziału gruntów ornych w strukturze użytkowania ziemi gmin regionu miejskiego Łodzi w latach 2000-2012

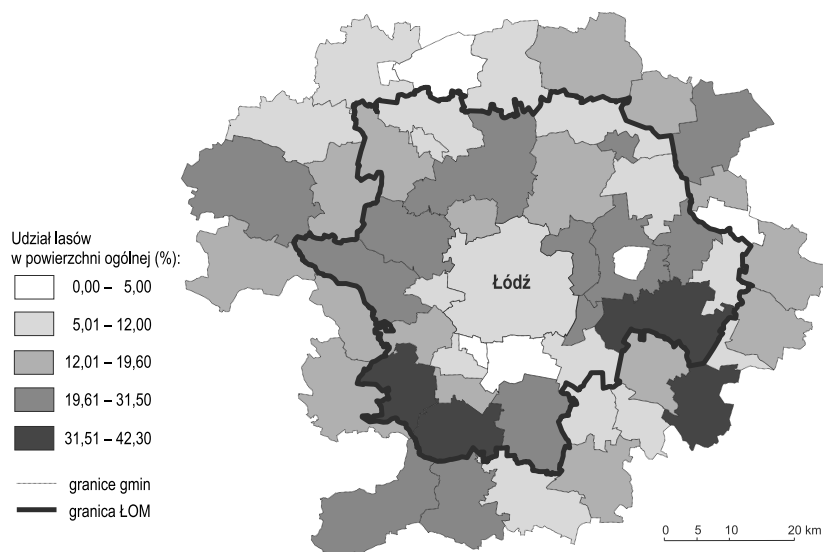


Ryc. 5. Udział sadów w strukturze gruntów rolnych w gminach regionu miejskiego Łodzi – stan na 01.01.2012 r.

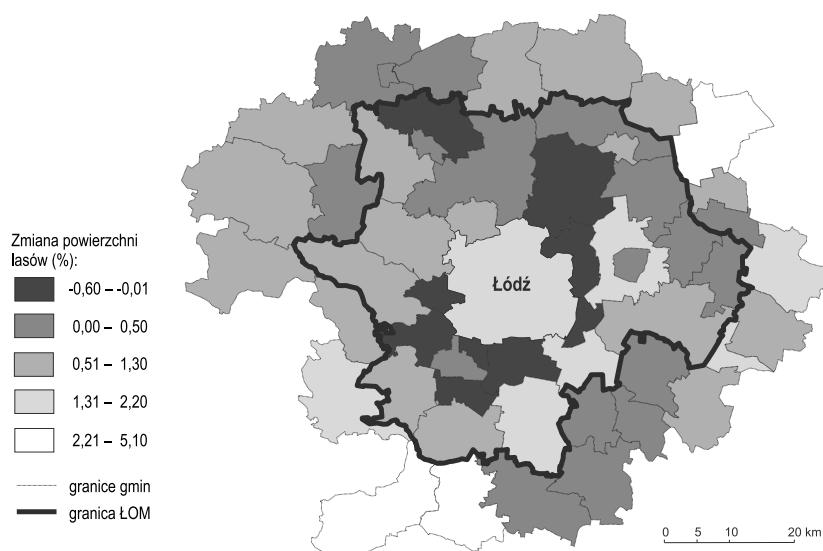


Rys. 6. Udział użytków zielonych w strukturze gruntów rolnych w gminach regionu miejskiego Łodzi – stan na 01.01.2012 r.

W przypadku niemal wszystkich gmin regionu nie odnotowano spadku udziału terenów leśnych. W okresie 2000-2012 w trzech gminach położonych poza formalnie wyznaczonym obszarem ŁOM, tj. w: Drużbicach (4,4%), Łyszkowicach



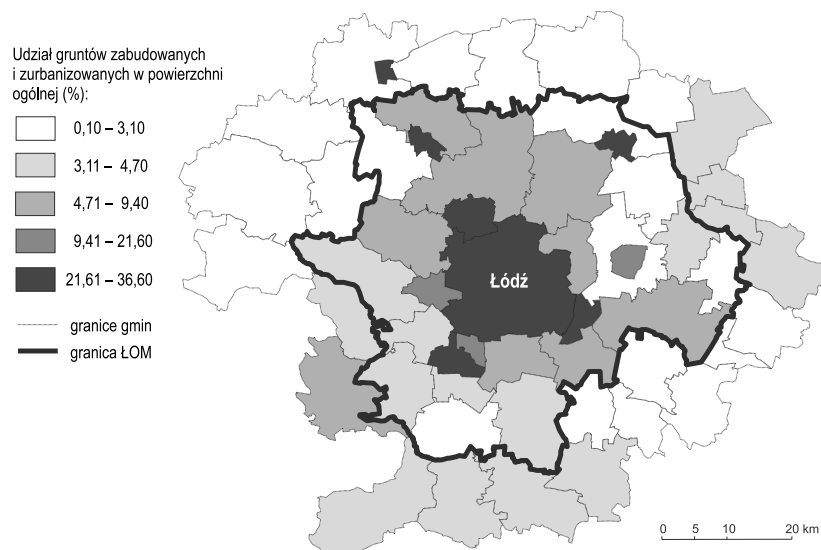
Ryc. 7. Lesistość gmin regionu miejskiego Łodzi – stan na 01.01.2012 r.



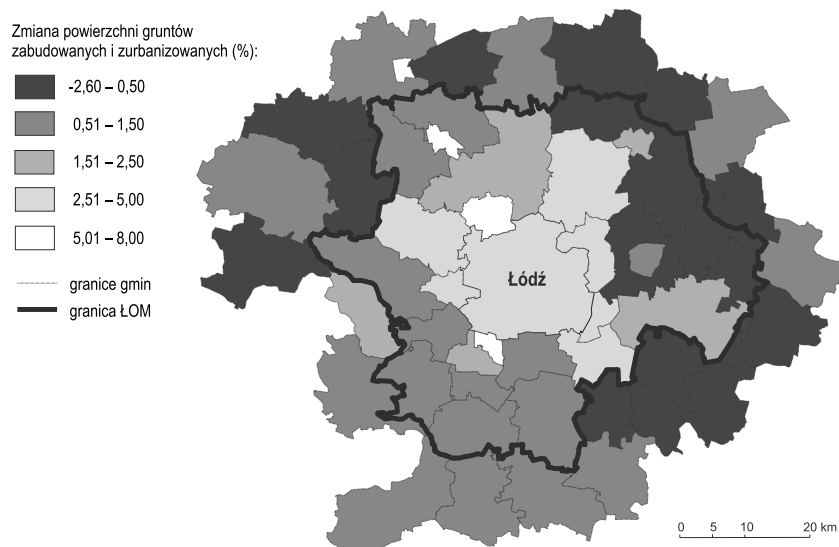
Ryc. 8. Zmiany powierzchni terenów leśnych w gminach regionu miejskiego Łodzi w latach 2000-2012

(4,4%) i Zelowie (5,1%). Nieznacznie (w granicach (-0,1 – -0,6%) zmniejszyła się powierzchnia lasów w gminach otaczających Łódź (ryc. 8).

Trzecią formą użytkowania ziemi pod względem zajmowanej powierzchni są tereny zabudowane i zurbanizowane, w tym tereny mieszkaniowe, tereny przemysłowe, inne tereny zabudowane, zurbanizowane tereny zabudowane i tereny re-



Ryc. 9. Udział gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w gminach regionu miejskiego – stan na 01.01.2012 r.



Ryc. 10. Zmiana powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w gminach regionu miejskiego Łodzi w latach 2000-2012

kreacyjno-wypoczynkowe. Zajmują one 35 861 ha, co stanowi 6,7% powierzchni ŁOM i otaczających je gmin. Największy udział tego typu terenów cechuje gminy najsilniej rozwinięte gospodarczo, stanowiące rdzeń aglomeracji łódzkiej, a więc Łódź, miasto Zgierz, miasto Pabianice, Andrespol, miasto Głowno, miasto Ozor-

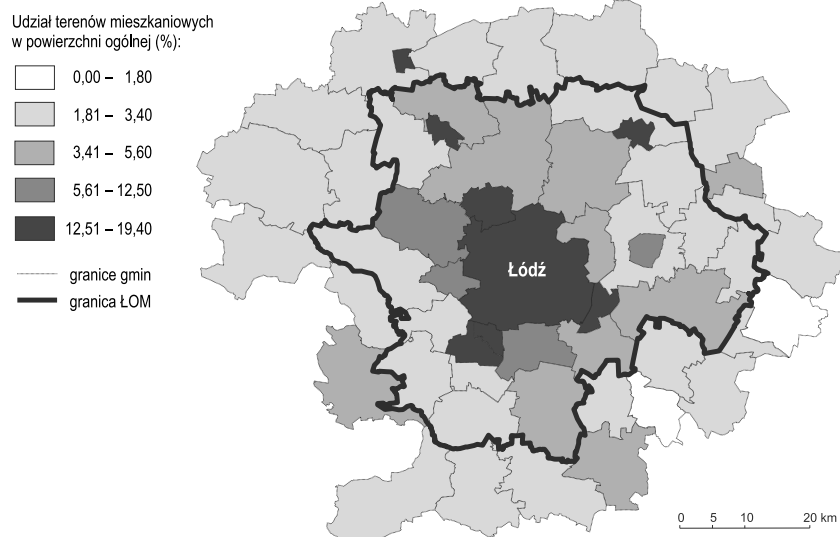
ków, miasto Łęczyca, Ksawerów, Konstantynów Łódzki. Tereny te stanowią od 17% do ponad 36% ich całkowitej powierzchni. Najmniej zabudowane są tereny wiejskie położone w większej odległości od Łodzi, tj. gminy typowo rolnicze lub cechujące się ponadprzeciętnym poziomem lesistości (ryc. 9).

Największe zmiany w strukturze gruntów zabudowanych i zurbanizowanych zachodzą w centralnej części regionu. Wzrost tego rodzaju terenów, przekraczający 2,5%, nastąpił w 11 gminach, tylko w jednej gminie – Będków, ich udział zmniejszył się o 2,6% . W większości gmin położonych na obrzeżach badanego obszaru zmiany były niewielkie – ok. 0,5% (ryc. 10).

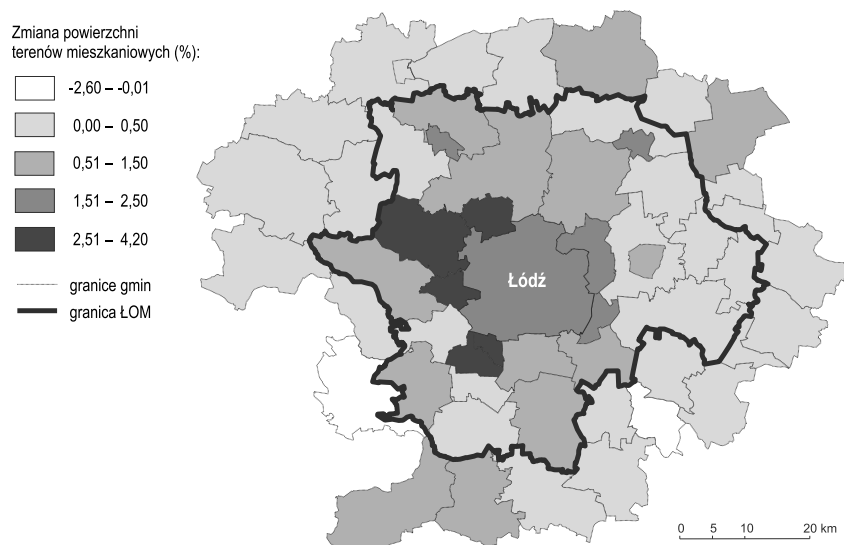
Biorąc pod uwagę udział poszczególnych użytków w tej grupie, jest wśród nich widoczna dominacja gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Obejmują one 68,5% gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (tab. 1).

Spośród wszystkich gmin położonych na badanym obszarze największy udział terenów mieszkaniowych występuje oczywiście w obszarach najsilniej zurbanizowanych, tj. w miastach i gminach miejsko-wiejskich. Gminy cechujące się największym udziałem gruntów zabudowanych skupione są wewnątrz ŁOM. W gminach wiejskich tereny te nie przekraczają 3,4% ich powierzchni ogólnej (ryc. 11) .

Zmiany udziału powierzchni terenów mieszkaniowych w ogólnej powierzchni gminy przedstawiono na ryc. 12. Zdecydowanie potwierdza się zjawisko postępującej suburbanizacji – największy wzrost powierzchni terenów mieszkaniowych następuje w gminach sąsiadujących z miastem centralnym, natomiast wraz z oddalaniem się od Łodzi zjawisko to słabnie. W miastach Zgierz, Pabianice, Konstantynów Łódzki oraz w gminach Aleksandrów Łódzki i Ksawerów odnotowano najsilniejszy wzrost



Ryc. 11. Udział terenów mieszkaniowych w gminach regionu miejskiego Łodzi – stan na 01.01.2012 r.



Ryc. 12. Zmiana powierzchni terenów mieszkaniowych w gminach regionu miejskiego Łodzi w latach 2000-2012

udziału gruntów mieszkaniowych (zwiększył się on odpowiednio o: 3,9%, 3,5%, 2,6%, 2,8% i 4,2%).

W dwóch gminach: Będków i Łask nastąpił spadek powierzchni terenów mieszkaniowych. W pierwszej o 2,6%, w drugiej nieznacznie o 0,1%.

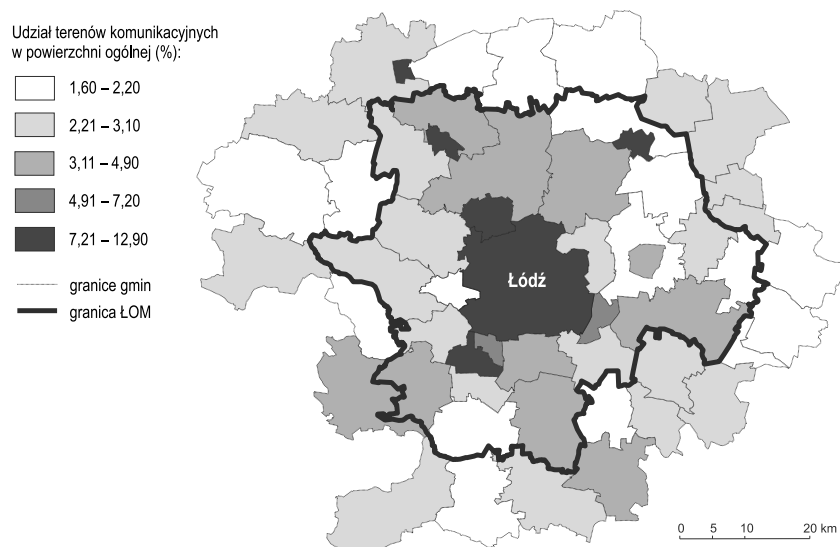
Silnie związany z udziałem terenów zabudowanych w powierzchni gmin jest udział terenów komunikacji. Gminy położone w granicach ŁOM posiadają gęstszą sieć dróg niż te położone dalej od Łodzi. Udział powierzchni terenów komunikacyjnych jest odzwierciedleniem przebiegu głównych dróg oraz linii kolejowych (ryc. 13).

Typowym zjawiskiem zachodzącym w terenach silnie zurbanizowanych i podlegających takim przekształceniom jest wzrost terenów komunikacyjnych. Wyznaczanie nowych terenów mieszkaniowych albo terenów pod innego rodzaju zabudowę wiąże się bowiem z koniecznością dostosowania układu komunikacyjnego. Oprócz jednej gminy (Wartkowice) wszystkie gminy charakteryzujące się wzrostem udziału tego rodzaju terenów, przekraczającym 0,5%, położone są w obrębie ŁOM. Zaskakującym może wydać się spadek gruntów pod drogami oraz terenami kolejowymi, zanotowany w 12 gminach (ryc. 14). Wynika on jednak ze zmiany sposobu ewidencjonowania dróg polnych oraz leśnych, które w większości przypadków zostały przekwalifikowane na użytki rolne lub grunty leśne. [Brodowski 2011, s. 75-90] Tego rodzaju zmiana klasyfikacji przyczynia się zatem do zwiększenia użytków rolnych i leśnych w tych gminach.

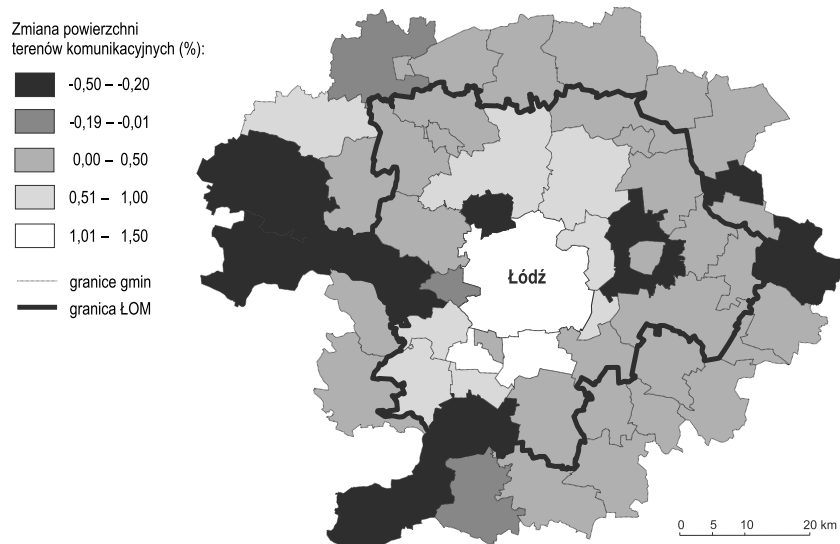
W strukturze użytkowania ziemi badanego obszaru grunty pod wodami oraz pozostałe grunty, w skład których wchodzi użytki kopalne, użytki ekologiczne, nie-

użytki oraz tereny różne stanowią niewielki odsetek. Zajmują tylko 130 ha, z czego grunty pod wodami stanowią ponad 55%.

W ramach badań dotyczących struktury użytkowania ziemi, dokonano dodatkowo szczegółowej analizy użytkowania ziemi wzdłuż granic gmin. Badanie to oparto na analizie zdjęć lotniczych dla obszaru formalnie wyznaczonego Łódzkiego



Rys. 13. Udział terenów komunikacyjnych w gminach regionu miejskiego Łodzi – stan na 01.01.2012 r.



Ryc. 14. Zmiany powierzchni terenów komunikacyjnych w gminach regionu miejskiego Łodzi w latach 2000-2012



Obszaru Metropolitalnego. Strukturę użytkowania ziemi określono dla obszaru położonego w zasięgu izolinii 100 m od każdej z 64 odcinków granic. Wstępnie planowano dokonania również w ten sam sposób analizy zmian użytkowania, okazało się to jednak niemożliwe ze względu na dostępność do porównywalnych danych, jak i techniczne wykonanie tego rodzaju badania.

Ogółem strukturę użytkowania ziemi zbadano na obszarze 12 073 ha. Wyznaczono 27 rodzajów przeznaczenia terenu. Blisko 99% powierzchni obszaru zajmowało 6 różnych rodzajów użytkowania gruntów, zajmujących więcej niż 1% powierzchni badanego obszaru, tj: tereny rolne (49,90%), lasy (23,80%), łąki (14,38%), tereny mieszkaniowe (6,83%), wody (1,69%) i drogi (1,67%).

Cechą charakterystyczną dla terenów położonych przy granicach gmin, jak wynika z badań, jest występowanie terenów otwartych oraz terenów zalesionych, wyjątkowo duży jest także udział łąk (znacznie większy od średniego udziału łąk w powierzchni badanego obszaru wynoszącego ok. 6,5%).

Na podstawie przeprowadzonej analizy stanu i zmian w użytkowaniu ziemi Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego najsilniejsze procesy urbanizacyjne występują w najbliższym otoczeniu miasta centralnego, a słabną wraz z odległością od niego. Tendencja wzrostu terenów zurbanizowanych uwidacznia się głównie w gminach sąsiadujących bezpośrednio z Łodzią oraz miastach Ozorków i Głowno. Procesy te przejawiają się spadkiem udziału użytków rolnych na rzecz terenów zabudowanych i zurbanizowanych oraz komunikacyjnych. Nie występują one tylko na terenie większości gmin wiejskich w szczególności tych z otoczenia obszaru metropolitalnego.

## **2. Kierunki polityki przestrzennej**

### **2.1. Polityka przestrzenna a obszary metropolitalne w Polsce**

Obowiązujący w Polsce trójszczeblowy system planowania przestrzennego uregulowany jest *Ustawą o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.* Według ustawodawcy poszczególne poziomy – krajowy, regionalny oraz lokalny – mają się wzajemnie uzupełniać tworząc razem spójny system polityki przestrzennej. Pierwsze dwa poziomy systemu mają na celu określenie głównych kierunków zagospodarowania kraju oraz poszczególnych regionów; dokumenty uchwalane na tych szczeblach nie stanowią prawa. Są swego rodzaju wytycznymi, służącymi ogólnemu określeniu kierunków rozwoju oraz mają za zadanie zabezpieczenie realizacji krajowych lub regionalnych polityk sektorowych (np. w zakresie organizacji transportu czy bezpieczeństwa publicznego).

W skali całego kraju funkcję tę pełni *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Na szczeblu regionalnym podstawowym dokumentem kształtującym politykę przestrzenną jest *plan zagospodarowania przestrzennego województwa*.

Najniższym, a jednocześnie najważniejszym z punktu widzenia planowania przestrzennego, jest szczebel lokalny. Gminy, czyli podstawowe jednostki samorządu terytorialnego w Polsce mają największy zakres możliwości realnego kształtowania przestrzeni. Wynika on z prawnego charakteru tych podmiotów. W świetle istniejących przepisów są one samodzielnymi i niezależnymi jednostkami, gdzie władza samorządowa jest odpowiedzialna za zapewnienie mieszkańcom warunków do poprawnego funkcjonowania, jej zadaniem jest również kierowanie rozwojem gminy.

W świetle wspomnianej *Ustawy z 2003 r.* polska gmina dysponuje dwoma podstawowymi narzędziami kształtowania przestrzeni. Nadrzędnym dokumentem jest *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*. Jako jedyny jest aktem prawa lokalnego, czyli jego zapisy prawnie stanowią o przeznaczeniu danego terenu. Może być uchwalony dla całego obszaru gminy, ale ze względu na dużą szczegółowość najczęściej opracowuje się go dla konkretnych jej fragmentów. W planie określane jest szczegółowe przeznaczenie terenu, wskazuje się obszary objęte lub wskazane do objęcia ochroną, uwzględnia się obecny oraz docelowy przebieg urządzeń infrastrukturalnych oraz systemu transportowego, szczegółowo wyznacza się także zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Ponadto, plan spełnia ważną funkcję informacyjną. Dla potencjalnych inwestorów jest źródłem informacji o zasobach przestrzennych gminy i ich kierunkach zagospodarowania.

Drugim obligatoryjnym dokumentem dla każdej gminy jest *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Jest ono uchwalane dla całego obszaru jednostki samorządu terytorialnego. *Studium* nie stanowi prawa lokalnego, ale jego zapisy muszą być uwzględnione przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Choć celem prezentowanego opracowania nie jest ocena systemu planowania przestrzennego w Polsce, należy podkreślić, że nie funkcjonuje on poprawnie, w szczególności na szczeblu lokalnym. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie są dokumentami obligatoryjnymi dla gmin i, mimo że od wejścia w życie *Ustawy* minęło prawie 10 lat, niespełna 50% powierzchni Polski jest nimi pokryte. Niestety w przypadku największych miast i ich zapleczy (obszarów metropolitalnych) poziom pokrycia jest jeszcze niższy. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać nie tylko w dużych kosztach opracowywania dokumentacji planistycznej, ale także w szczególności w bardzo skomplikowanej i długotrwałej procedurze, a często również w czysto politycznych decyzjach, które w dużym stopniu ten proces hamują. Brak obowiązujących MPZP przekłada się na niekonsekwentne kształtowanie przestrzeni, chaos przestrzenny, mieszanie się konfliktowych form zagospodarowania. Zjawiska te występują w szczególności w obszarach metropolitalnych, najbardziej atrakcyjnych pod względem inwestycyjnym. Na tę sytuację nakłada się dodatkowo międzygminna konkurencja, mająca na celu przyciągnięcie, jak największej liczby inwestorów, często nie licząca się z interesem poszczególnych użytkowników przestrzeni.

Najlepszym rozwiązaniem przedstawionych problemów wydaje się być wdrożenie przepisów prawnych, zobowiązujących do uchwalania wspólnego dokumentu kształtującego politykę przestrzenną w obszarze metropolitalnym. Niestety, o ile w Polsce dużo się mówi na temat potrzeby zinstytucjonalizowania obszarów metropolitalnych, o tyle mało się w tym zakresie robi. Z punktu widzenia obecnie obowiązujących przepisów istnieje tylko obowiązek delimitacji granic obszarów metropolitalnych na poziomie planów zagospodarowania województw, ale nie niesie to za sobą żadnych konkretnych działań koordynujących rozwój.

Ustawodawca dostrzega problem obszarów metropolitalnych, ale dotychczas nie przewidział instrumentów wspólnej dla nich polityki przestrzennej. W 2008 r. pojawiła się inicjatywa rządowa, której celem miało być uchwalenie przepisów prowadzących do skoordynowanego zarządzania obszarem metropolitalnym. Wskazywano wówczas przede wszystkim potrzebę wspólnie prowadzonej polityki przestrzennej, a poza nią także polityki transportowej czy mieszkaniowej. Z działań tych niestety nic nie wyniknęło; kwestia tzw. ustawy metropolitalnej została zawieszona i od dłuższego czasu głośno się o niej nie mówi, choć zmiany postępujące w przestrzeni są nieodwracalne. Wskazują na to liczne badania prowadzone w szczególności w obrębie Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego, gdzie analizowany problem jest największy [Jakóbczyk-Gryszkiewicz 1998; Lisowski 2010, s. 93-107].

Reasumując, polski system planowania przestrzennego nie jest przygotowany na procesy, jakie zachodzą na terenach obszarów metropolitalnych, a niezależne podejmowanie działań przez poszczególne gminy wyraźnie zwiększa ryzyko powstania konfliktów przestrzennych. Potęguje to sam tryb uchwalania dokumentów planistycznych – jeśli są obligatoryjnie konsultowane z władzami gmin ościennych, wnoszone uwagi nie muszą być uwzględniane. Oznacza to, że nie ma *de facto* żadnych prawnych przeszkód do uchwalania dokumentów uwzględniających konflikto-genne zapisy.

## **2.2. Kierunki polityki przestrzennej w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym**

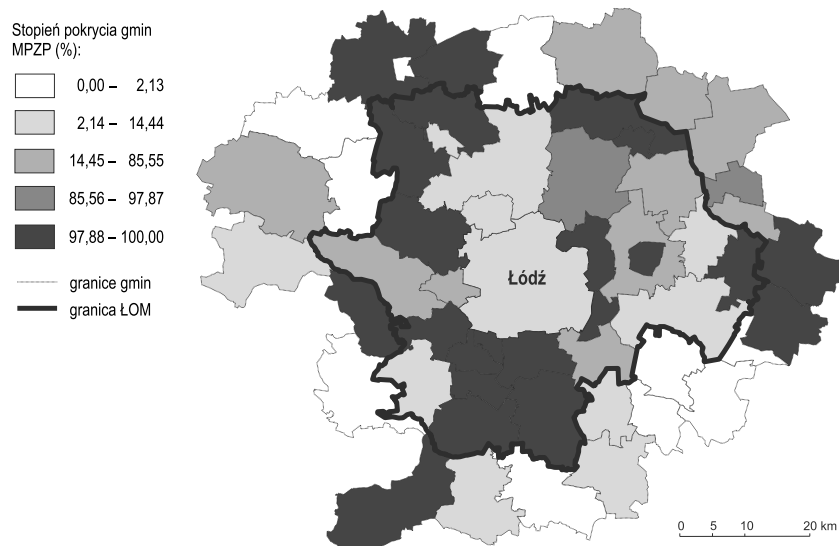
Głównym dokumentem określającym kierunki polityki przestrzennej gminy jest *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. W granicach obszaru badań istnieje duże zróżnicowanie pod względem okresu wejścia w życie obecnie obowiązującego tego rodzaju dokumentu. Wiele gmin, w szczególności wiejskich i miejsko-wiejskich, położonych w większej odległości od centrum aglomeracji, ma *Studia* uchwalone przed 2001 r. (m.in.: Jeźów, Rogów, Zgierz, Wartkowice, Drużbice). Brak nowszych opracowań wynika z tego, że w gminach tych procesy urbanizacyjne zachodzą znacznie wolniej niż w przypadku gmin miejskich położonych bliżej miasta centralnego, jak również z dużych kosztów sporządzenia *Studium*. Ze względu na skalę zachodzących w ostatnich latach procesów urbanizacyjnych, jak

również dużą presję inwestycyjną wiele gmin dostosowuje swoją politykę przestrzenną do zmieniających się uwarunkowań i potrzeb. W ostatnich trzech latach, tj. 2008-2011 zmiany *Studium* dokonało 17 z 53 gmin położonych w obszarze badań (ryc. 15).

Znacznie gorzej przedstawia się stan pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Z prowadzonej przez Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego bazy wynika, że jest ono zróżnicowane. Spośród 54 gmin 21 posiada plan/plany częściowe obejmujący/obejmujące cały obszar gminy. W większości są to jednostki położone w granicach formalnie wyznaczonego ŁOM. Poza nielicznymi wyjątkami (Żelechlinek, Głuchów, Łęczyca), gminy z jego otoczenia cechuje niski stopień pokrycia planami (ryc. 16).

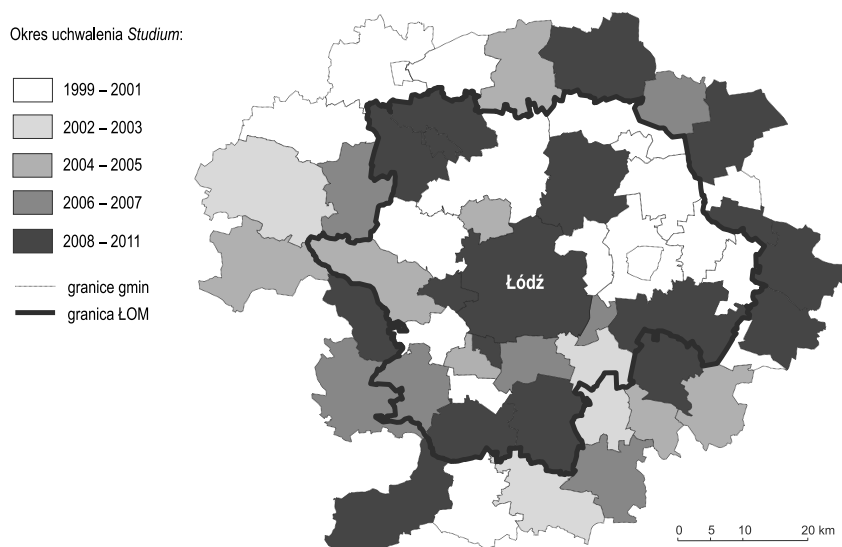
Ze względu na to główne kierunki polityki przestrzennej dla Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, określają *studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* poszczególnych gmin. Głównym celem tego rodzaju dokumentu jest określenie polityki względem podstawowych elementów sieci osadniczej, układu komunikacyjnego i układu sieci infrastrukturalnych, systemu obszarów chronionych, w tym obszarów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Na podstawie generalizacji kierunków zagospodarowania ŁOM, dokonanej na podstawie *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania* poszczególnych gmin, można wskazać na główne cechy rozmieszczenia poszczególnych rodzajów docelowego przeznaczenia terenów. Najłatwiejsze jest to w przypadku terenów przemysłowo-składowo-magazynowych, które koncentrują się na peryferiach Łodzi oraz na obszarze gmin



Ryc. 15. Stopień pokrycia powierzchni gmin MPZP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego (ryc. 15, 16).



Ryc. 16. Okres uchwalenia obowiązującego *Studium* w gminach regionu miejskiego Łodzi

bezpośrednio z nią sąsiadujących, a także wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych regionu (zarówno istniejących, jak i planowanych). Najbardziej zwarty kompleks tych terenów położony jest w otoczeniu skrzyżowania autostrad A1 i A2 oraz wzdłuż tych dróg (w szczególności na południowym odcinku A1 oraz zachodnim odcinku A2). W mniejszym stopniu obszary te koncentrują się wzdłuż ważniejszych linii kolejowych, w tym przede wszystkim wokół głównego węzła obszaru metropolitalnego, czyli Koluszek. Zdecydowanie mniejszym udziałem omawianych terenów charakteryzują się obszary wiejskie, przede wszystkim położone w większej odległości od Łodzi. Z wyjątkiem gmin Moszczenica (na południu) oraz Łyszkowice (na północy), a także większych ośrodków miejskich: Łęczycy, Łasku czy Poddębic, nie obserwuje się większych terenów przemysłowo-magazynowych w gminach z otoczenia obszaru metropolitalnego.

Odmienne przedstawia się docelowe rozmieszczenie terenów mieszkaniowych. Duże i zwarte ich kompleksy dominują przede wszystkim na terenie gmin bezpośrednio sąsiadujących z Łodzią oraz w większych ośrodkach miejskich obszaru metropolitalnego. W pozostałej jego części, gdzie przeważa ekstensywne użytkowanie terenu (rolnicze i leśne), dominuje rozmieszczenie terenów mieszkaniowych wzdłuż dróg. Jest to niestety typowe rozwiązanie planistyczne w szczególności na terenach wiejskich regionu, bardzo niekorzystne z punktu widzenia kształtowania się sieci osadniczej, co w konsekwencji prowadzi do zaburzenia ładu przestrzennego (przez rozciąganie się osadnictwa wzdłuż dróg), a dodatkowo również znacznie podnosi koszty budowy infrastruktury technicznej.

W przypadku terenów zielonych (szerzej zostały omówione w tym tomie *Studiów* w opracowaniu I. Pielesiak poświęconemu powiązaniom ekologicznym) należy

tylko wskazać na obszary planowane do zalesienia. Dotyczy to przede wszystkim terenów położonych we wschodniej części obszaru metropolitalnego, gdzie planowane dolesienia będą prowadziły do powstania zwartego obszaru leśnego rozciągającego się od Strykowa (na północnym-wschodzie) do Głuchowa i Żelechlinka na wschodzie. Docelowo będzie to najprawdopodobniej największy kompleks leśny w obrębie obszaru metropolitalnego.

### 3. Konflikty przestrzenne

Konflikty przestrzenno-funkcjonalne przyjmują różnorodne nazewnictwo – konfliktowe użytkowanie ziemi, konflikt lokalizacyjny, konflikt środowiskowy, lokalizacja wykluczająca, obiekt uciążliwy, lokalnie niepożądane użytkowanie ziemi (*LULU – Locally Unwanted Land-Use*), „nie w moim ogródku” (*NIMBY – Not in My BackYard*) itp. Ich pojawianie się jest związane z różnymi kombinacjami czynników natury społecznej i ekonomicznej, jak rozwój działalności negatywnie oddziałujących na środowisko przyrodnicze, rosnąca skala inwestycji publicznych i prywatnych, większa świadomość ekologiczna i społeczna obywateli, poprawa poziomu ich wykształcenia i warunków bytowych, spadek zaufania do władzy i instytucji społecznych oraz większa mobilność [Meyer 1995, s. 298-308]. Społeczny sprzeciw budzi lokalizacja komercyjnych działalności postrzeganych jako uciążliwe (zakłady przemysłowe, wybrane placówki usługowe, np. stacje benzynowe, duże gospodarstwa rolne wyspecjalizowane w chowie zwierząt) lub zagrażające lokalnym przedsiębiorcom (sklepy wielkopowierzchniowe), budowa i rozbudowa istniejących obiektów infrastruktury technicznej (drogi kołowe wyższych kategorii, obiekty służące oczyszczaniu ścieków i utylizacji odpadów stałych, instalacje wytwarzające energię), ale także lokalizacja obiektów mających w założeniu bezpośrednio służyć społeczeństwu (budownictwo mieszkaniowe dla najbiedniejszych, ośrodki resocjalizacji młodzieży i leczenia uzależnień, a nawet szpitale).

Zdefiniowanie i wskazanie konfliktu z punktu widzenia planowania przestrzennego nie jest zadaniem łatwym. Jednym z rozwiązań jest przyjęcie, że konfliktem jest niezgodność w przeznaczeniu sąsiadujących terenów, wiążąca się z oddziaływaniem negatywnych efektów zewnętrznych (degradacja elementów przyrody ożywionej i nieożywionej, uciążliwość dla okolicznych mieszkańców – emisja hałasu, promieniowania elektromagnetycznego, odoru, zeszpecenie krajobrazu, itp.) i skutkująca obniżoną efektywnością ich funkcjonowania. Konflikty w ujęciu przestrzenno-funkcjonalnym przybierają odmienne formy, uzależnione od lokalnej specyfiki społeczno-gospodarczej i przyrodniczej. W miejscowościach turystycznych uwidaczniają się przez silną ekspansję zabudowy hotelowej, pensjonatowej i innych obiektów związanych z wypoczynkiem i rekreacją, odbywającą się często kosztem otaczających, wartościowych przyrodniczo terenów. Podobne skutki, połączone z wyjątkowo silną



degradacją krajobrazu i dużą uciążliwością dla społeczności lokalnych, może przynieść rozwój zainwestowania związanego z eksploatacją surowców mineralnych. Za konfliktowe uznaje się m.in. planowanie rozwoju skupisk działalności gospodarczej w oderwaniu od zabudowy (często dotyczy to inwestycji typu *greenfield*), lokalizowanie uciążliwych obiektów produkcyjnych i usługowych w bezpośrednim sąsiedztwie stref zamieszkania, umożliwianie wprowadzania zabudowy wielorodzinnej w tkankę osiedli jednorodzinnych lub zabudowy zagrodowej, przecinanie zainwestowaniem antropogenicznym obszarów pełniących funkcje korytarzy ekologicznych (doliny rzeczne, tereny zalesione). Silnym katalizatorem konfliktów funkcjonalno-przestrzennych jest obecność obszarów o niskim stopniu degradacji przyrody, objętych prawną ochroną w celu zabezpieczenia lokalnych ekosystemów przed postępującą antropopresją. Mające z założenia pozostać strefami słabo przekształconymi, tereny te są stopniowo otaczane zabudową mieszkaniową i doświadczają wielu negatywnych zjawisk – grodzenia, wzmożonej eksploracji turystycznej, nieuregulowanej gospodarki ściekowej, gospodarki odpadami stałymi, itp. Rozbudowany system prawnej ochrony przyrody bywa postrzegany jako źródło konfliktów przez lokalne władze i potencjalnych inwestorów, którzy priorytetów rozwoju upatrują w sferze gospodarczej i społecznej, a nie w konserwacji przyrody. Negatywnemu nastawieniu samorządów dysponujących dużymi powierzchniami terenami chronionymi sprzyja brak rekompensat finansowych z tytułu utraconych możliwości rozwojowych [Gołąb-Korzeniowska 2008, s. 61-73].

Konflikty funkcjonalno-przestrzenne, bardzo często pojawiają się w strefie podmiejskiej większych ośrodków osadniczych, narażonej na intensywne procesy suburbanizacji. Niepożądanym zjawiskiem przeobrażenia przestrzeni stref podmiejskich w warunkach polskich sprzyja niedostateczne pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego, otwierające drogę do przypadkowego rozwoju zainwestowania. W ten sposób w krajobrazie typowo zagrodowej zabudowy wiejskiej wyrastają jednorodzinne obiekty mieszkaniowe o charakterze typowo miejskim lub rezydencjalnym. Chaos planistyczny pogłębia się na obszarze podmiejskim, tym bardziej że w powszechnym przekonaniu parcelacja i sprzedaż dotychczasowych gruntów rolnych jest bardzo opłacalnym przedsięwzięciem. W takim przypadku o przyszłym, trwałym kształcie przestrzeni w zdecydowanie większym stopniu decydują posiadacze ziemscy i inwestorzy niż organa powołane do kształtowania ładu przestrzennego. Często jednak same władze lokalne są zainteresowane intensywnym napływem nowych mieszkańców, postrzegając to zjawisko pozytywnie – jako źródło przyszłych zwiększonych wpływów do budżetu gminnego. Skutkuje to wieloma problemami – degradacją krajobrazu, niedorozwojem infrastruktury, podwyższeniem kosztów jej budowy i dalszego utrzymania, konfliktami z osobami kontynuującymi rolniczą działalność produkcyjną a ich sąsiadami napływającymi z terenów silnie zurbanizowanych [Henderson 2003, s. 156-170; Lisowski, Grochowski 2008, s. 217-280; Tokajuk 2011, s. 311-320]. Ostatnia z wymienionych sy-



tuacji jest szczególnie problematyczna, gdy dany obszar zostaje oficjalnie włączony w granice rozrastającego się miasta. Wtedy zaleca się, aby w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego unikać prób pozornego pogodzenia konfliktowych funkcji przez wskazanie mieszanego przeznaczenia. Plan powinien jednoznacznie rozstrzygać przeznaczenie terenu, a w sytuacjach sprzecznych funkcji zaleca się wprowadzanie okresów przejściowych, w celu stopniowego wygaszenia przeznaczeń niepożądanych [Tokajuk 2011, s. 311-320].

### 3.1. Postępowanie badawcze

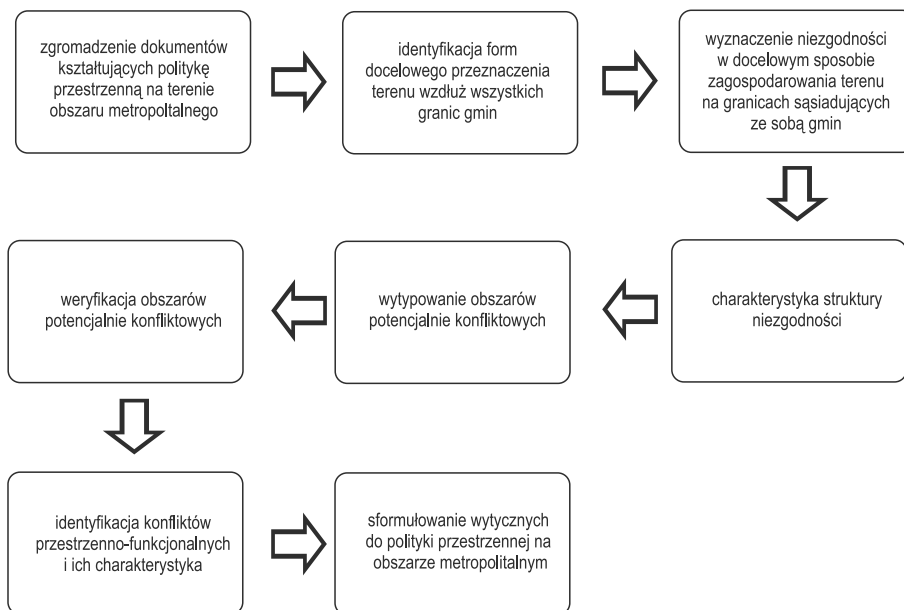
Punktem wyjścia zaproponowanej przez autorów metodologii badania konfliktów przestrzenno-funkcjonalnych w obszarach metropolitalnych (stanowiącej jeden z aspektów ich identyfikacji), jest przyjęcie założenia, że miejscem ich potencjalnego występowania są granice poszczególnych gmin. Takie założenie wynika z opisanego powyżej systemu planowania przestrzennego w Polsce, według którego to władze gminne decydują o kierunkach polityki przestrzennej na swoim terytorium i nie mają obowiązku uwzględniania sytuacji panującej na obszarach sąsiadujących, co może sprzyjać powstawaniu tego typu konfliktów.

Podstawę identyfikacji konfliktów przestrzennych stanowi obowiązkowy dla każdej gminy w Polsce dokument planistyczny czyli *studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania*. W dokumencie tym określony jest docelowy model struktury przestrzenno-funkcjonalnej całej jednostki, stanowiący zasadniczy dokument kształtowania przestrzeni.

Pierwszym etapem analizy jest identyfikacja docelowych form przeznaczenia terenu wzdłuż wszystkich granic gmin występujących w obrębie obszaru metropolitalnego. Zasięg analizy jest uzależniony od rodzaju i powierzchni danego terenu. Jeżeli jest to forma mała powierzchniowo, lub o charakterze liniowym (np. droga), w takim przypadku do analizy brana jest pod uwagę kolejna, sąsiadująca z nią strefa.

W następnym etapie określone są zgodności albo niezgodności docelowego sposobu przeznaczenia terenu po obu stronach granicy gmin. Za niezgodność przyjmuje się każdą sytuację, kiedy sąsiadujące ze sobą sposoby przeznaczenia terenu są od siebie różne, nawet jeżeli nie są wobec siebie konfliktowe (np. las i tereny doleśień). Na tym etapie należy dokonać analizy polegającej na określeniu długości granic, na których występują niezgodności (w stosunku do całkowitej długości granic) wraz z analizą ich struktury rodzajowej, tzn. charakterystyce par niezgodności, jakie można zaobserwować na granicach. Taka analiza pozwala dodatkowo, na uchwycenie pewnej specyfiki badanych niezgodności (por. ryc. 17).

Wynik tej części analizy stanowi mapa przedstawiająca zarys granic analizowanych gmin wraz z zaznaczonymi odcinkami, na których występują niezgodności, a także tabela, która dla każdej granicy (między danymi dwoma gminami) przedstawia długość i strukturę rodzajową niezgodności.



Ryc. 17. Postępowanie badawcze przy identyfikacji konfliktów przestrzenno-funkcjonalnych w obszarze metropolitalnym

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 17-21).

Na podstawie identyfikacji niezgodności następnym etapem analizy jest wytypowanie fragmentów granic, dla których zaplanowano konfliktowe wobec siebie typy zagospodarowania. Za takie należy uznać sąsiedowanie ze sobą terenów o następującym przeznaczeniu:

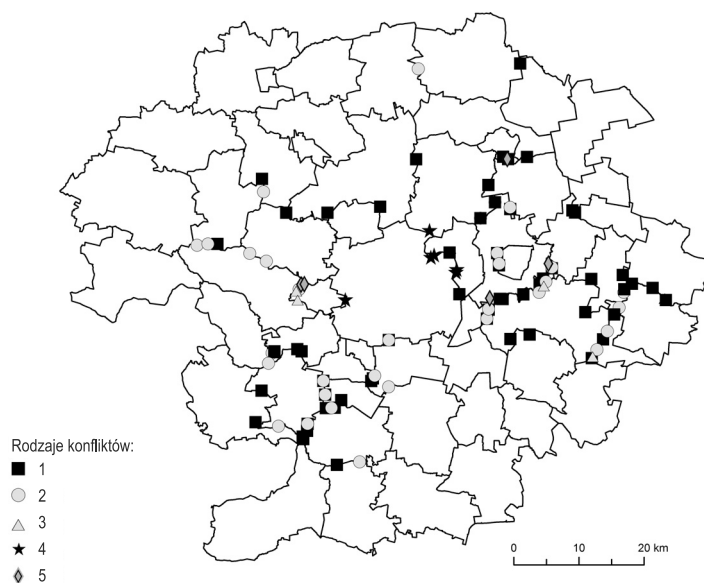
- mieszkaniowe – przemysłowe;
- mieszkaniowe – usługowe uciążliwe (np. wielkopowierzchniowe centra handlowe, centra logistyczne itp.);
- mieszkaniowe – tereny cenne przyrodnicze podlegające ochronie;
- mieszkaniowe – tereny infrastruktury uciążliwej (np. oczyszczalnia ścieków, składowisko odpadów);
- przemysłowe – tereny cenne przyrodnicze podlegające ochronie.

Wybór ten dokonywany jest przez analizę wszystkich niezgodności, a następnie wytypowane obszary podlegają szczegółowej analizie. Polega ona na przestudiowaniu miejscowych planów zagospodarowania, jeżeli takie dla tych obszarów są opracowane, następnie zdjęć lotniczych i map topograficznych, w celu wykluczenia obszarów, dla których konflikty są efektem zastałego zagospodarowania, którego zmiana w ramach prowadzonej polityki przestrzennej jest w znacznym stopniu ograniczona.

Wyznaczone w ten sposób konflikty przestrzenno-funkcjonalne podlegają szczegółowej charakterystyce, a następnie stają się podstawą do sformułowania wytycznych dla władz samorządowych, mających na celu zaproponowanie sposobu ich likwidacji.

### 3.2. Identyfikacja konfliktów przestrzennych w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym

W badanym przez autorów obszarze analizie poddano przeznaczenie terenu występujące przy 133 granicach gmin, mających łączną długość ponad 1300 km. Wyznaczono na nich 61 rodzajów odcinków, charakteryzujących się różnym przeznaczeniem terenu występującym po obu stronach granicy. Ich łączna długość wynosi niemal 650 km, co stanowi 50% całkowitej długości granic. Spośród nich szczegółowej analizie poddano 25 rodzajów odcinków (o długości 204 km) mogących stanowić potencjalne konflikty (m.in.: tereny zabudowy mieszkaniowej – lasy, tereny zabudowy mieszkaniowej – tereny zabudowy przemysłowo-usługowo-składowej, tereny wielofunkcyjne – tereny otwarte, tereny usług sportu, turystyki i rekreacji – tereny zabudowy przemysłowo-usługowo-składowej, tereny zabudowy mieszkaniowej – tereny eksploatacji surowców). Jako niekonfliktowe uznano m.in. sąsiedowanie terenów doleśń i lasów, lasów i terenów otwartych, terenów mieszkaniowych i terenów zieleni urządzonej, terenów zabudowy przemysłowo-usługowo-składowej i terenów zabudowy usługowej.



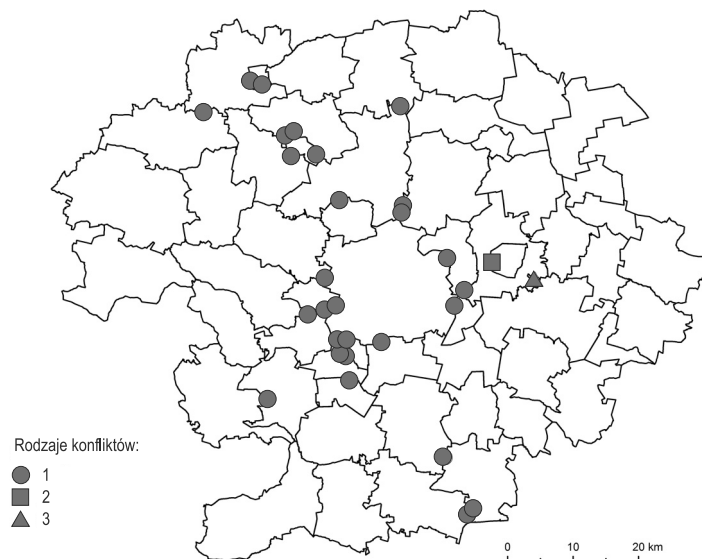
1 – tereny zabudowy mieszkaniowej – lasy lub tereny otwarte podlegające lub planowane do objęcia ochroną prawną, 2 – zabudowa letniskowa – lasy lub tereny otwarte podlegające lub planowane do objęcia ochroną prawną, 3 – tereny zabudowy przemysłowo-usługowo-składowej – lasy lub tereny otwarte podlegające lub planowane do objęcia ochroną prawną, 4 – tereny zabudowy usługowej – lasy lub tereny otwarte podlegające lub planowane do objęcia ochroną prawną, 5 – tereny wielofunkcyjne – lasy podlegające lub planowane do objęcia ochroną prawną

Ryc. 18. Potencjalne występowanie konfliktów przestrzennych przy granicach gmin regionu miejskiego Łodzi

W przypadku 30 granic niezgodność występuje na ponad 70% ich długości. Trudno doszukiwać się zależności przestrzennych w występowaniu analizowanych niezgodności. Można je obserwować zarówno w przypadku terenów położonych w najbliższym sąsiedztwie miasta centralnego, podlegających silnym procesom urbanizacyjnym, a także terenów wiejskich o przewadze obszarów otwartych, położonych bardziej peryferyjnie. Należy jednak podkreślić, że największym udziałem niezgodności cechują się granice gmin, w których procesy urbanizacyjne są najbardziej dynamiczne.

W wyniku dalszej szczegółowej analizy z wytypowanych pierwotnie 25 potencjalnych rodzajów relacji konfliktogennych dziewięć uznano za niekonfliktowe. Są to: zabudowa letniskowa – tereny usług sportu; turystyki i rekreacji; zabudowa jednorodzinna – zabudowa wielofunkcyjna, tereny otwarte – tereny przemysłowo-mieszkaniowe; tereny otwarte – tereny produkcji rolniczej; tereny otwarte – tereny wielofunkcyjne; tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – tereny zabudowy usługowej; zabudowa letniskowa – tereny zabudowy przemysłowo-usługowo-składowej; tereny zabudowy usługowej – tereny usług sportu, turystyki i rekreacji, tereny otwarte – tereny specjalne; zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna - lasy.

Obecne, jak i perspektywiczne (według dokumentów planistycznych) konflikty przestrzenno-funkcjonalne w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym występują



1- tereny zabudowy mieszkaniowej i zabudowa letniskowa – tereny zabudowy przemysłowo-usługowo-składowej 2 – tereny zabudowy przemysłowo-usługowo-składowej – tereny wielofunkcyjne, 3 – tereny usług sportu, rekreacji i turystyki

Ryc. 19. Potencjalne występowanie konfliktów przestrzennych przy granicach gmin regionu miejskiego Łodzi

wzdłuż 45 km granic gmin (niecałe 14% długości wszystkich analizowanych granic). Spośród zidentyfikowanych 16 ich rodzajów najczęściej związanych jest z sąsiedztwem terenów zabudowy mieszkaniowej z terenami leśnymi lub terenami otwartymi, położonymi w granicach obszarów objętych lub proponowanych do objęcia ochroną prawną. Stanowią one odpowiednio 28% i 15% długości granic konfliktogennych. Obserwacja ta potwierdza paradoksalne skutki obejmowania prawną ochroną terenów o dużych walorach przyrodniczych, przyciągających całoroczną oraz letniskową zabudowę mieszkaniową (ryc. 18 i 19).

Wzdłuż 13,5 km granic występuje sąsiedztwo terenów mieszkaniowych i terenów przemysłowo-usługowo-składowych (największy na granicach gmin położonych w najbliższym sąsiedztwie miasta centralnego), relatywnie niewielki jest udział granic, gdzie sąsiadują ze sobą tereny mieszkaniowe i usługowe oraz zabudowa letniskowa z lasami.

Poza wymienionymi, za konfliktogenne uznano sąsiedztwo terenów wielofunkcyjnych z terenami mieszkaniowymi, terenami usług sportu, turystyki i rekreacji oraz terenami zabudowy przemysłowo-usługowo-składowej. Takie oznaczenie jest bowiem bardzo nieprecyzyjne i *de facto* nie wskazuje przeznaczenia terenu. Z tego powodu za konfliktogenne uznano również sąsiedztwo terenów zabudowy mieszkaniowej z terenami zabudowy przemysłowo-usługowo-składowej oraz terenami zabudowy usługowej.

### 3.3. Synteza

Na podstawie dokonanej analizy długości występowania przy granicach gmin potencjalnie konfliktogenne przeznaczenia terenu, autorzy podjęli próbę określenia dla całego obszaru badań syntetycznej miary obrazującej zgodność polityk przestrzennych poszczególnych gmin. Z analizy wyłączono Łódź jako miasto centralne regionu.

Wśród gmin cechujących się najwyższym stopniem zgodności znalazły się głównie te leżące poza obrębem gmin należących do Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego oraz gminy zewnętrzne ŁOM. Niski stopień zgodności (poniżej 85%) charakteryzuje gminy położone głównie w kierunku południowo-zachodnim i południowo-wschodnim od Łodzi, występuje m.in. w gminie Łask oraz Łęczycy. W pierwszym przypadku wynika on głównie z występowania terenów zabudowy mieszkaniowej przy granicy z gminami, przy których granicach występują tereny chronione lub planowane do objęcia formą ochrony przyrody, w drugim z występowania sąsiedztwa dużych obszarów przeznaczonych pod zabudowę przemysłowo-usługowo-składową z terenami zabudowy mieszkaniowej. Rozkład gmin według stopnia zgodności polityk przestrzennych przedstawiono na ryc. 20.

Na podstawie analizy rozmieszczenia terenów o przeznaczeniu mogącym powodować w przyszłości konflikty przestrzenne, można sformułować ogólne wskazówki dla gmin wchodzących w skład Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, mające na celu wyeliminowanie kwestii problematycznych:

1. Przy opracowywaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu graniczącego z gminą sąsiednią, należy dokonać dogłębnej analizy stanu oraz

Tabela 2

## Wskaźniki zgodności polityki przestrzennej gmin regionu łódzkiego

L.p.	Gmina	Długość granicy	Długość konfliktów	Wskaźnik zgodności
1	Aleksandrów Łódzki	64 194	1 101	98,3
2	Andrespol	25 983	3 974	84,7
3	Będków	30 682	0	100,0
4	Bielawy	39 380	839	97,9
5	Brójce	51 535	0	100,0
6	Brzeziny – gm. wiejska	19 421	10 682	89,4
7	Brzeziny – miasto	100 782	3 910	79,9
8	Budziszewice	33 520	5 253	84,3
9	Czarnocin	51 188	0	100,0
10	Dalików	61 964	3 328	89,9
11	Dłutów	57 398	970	98,3
12	Dmosin	57 654	970	98,3
13	Dobroń	66 206	13 743	79,2
14	Domaniewice	31 697	731	97,7
15	Drużbice	47 370	204	99,6
16	Głowno – gm. wiejska	24 353	207	99,7
17	Głowno – miasto	71 397	593	97,6
18	Głuchów	27 301	68	99,7
19	Góra Świętej Małgorzaty	36 102	0	100,0
20	Grabica	48 880	0	100,0
21	Jeżów	46 889	2 435	94,8
22	Koluszki	96 054	15 530	83,8
23	Konstantynów Łódzki	29 743	5 157	82,7
24	Ksawerów	25 352	5 456	78,5
25	Lipce Reymontowskie	25 561	0	100,0
26	Lutomiersk	72 180	4 816	93,3
27	Łask	40 188	10 431	74,0
28	Łęczycza – gm. wiejska	10 303	2 312	94,7
29	Łęczycza – miasto	43 679	1 973	80,9
30	Łyszkowice	26 385	0	100,0
31	Moszczenica	42 618	330	99,2
32	Nowosolna	42 408	2 650	93,8
33	Ozorków – gm. wiejska	21 915	1 218	98,2
34	Ozorków – miasto	67 273	704	96,8
35	Pabianice – gm. wiejska	26 338	2 552	94,2
36	Pabianice – miasto	43 645	4 324	83,6
37	Parzęczew	60 595	1 352	97,8
38	Piątek	60 055	108	99,8
39	Poddębice	56 600	0	100,0
40	Rogów	54 085	776	98,6

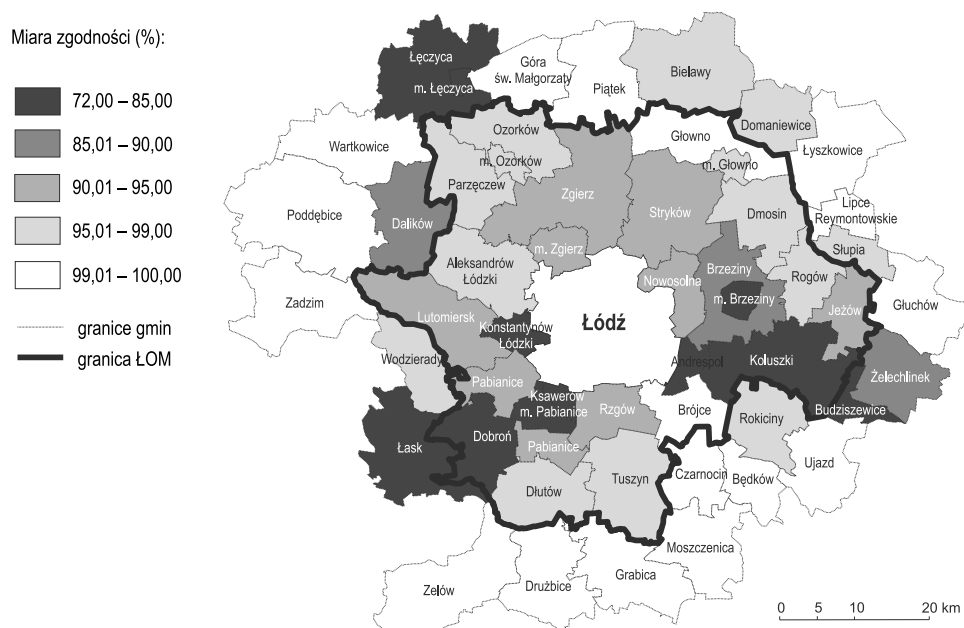
L.p.	Gmina	Długość granicy	Długość konfliktów	Wskaźnik zgodności
41	Rokiciny	54 829	1 000	96,3
42	Rzgów	39 181	2 984	92,4
43	Słupia	33 406	250	99,0
44	Stryków	67 620	3 943	94,2
45	Tuszyn	61 169	944	98,5
46	Ujazd	29 929	0	100,0
47	Wartkowice	49 643	241	99,3
48	Wodzierady	42 109	1 059	97,5
49	Zadzim	26 822	0	100,0
50	Zelów	21 684	0	100,0
51	Zgierz – miasto	32 743	2 870	91,2
52	Zgierz – wiejska	87 541	5 536	93,7
53	Żelechlinek	33 278	3 662	89,0

Źródło: Opracowanie własne.

kierunków zagospodarowania terenu przyległego. Konieczne jest uświadomienie decydentom (organom uchwałodawczym oraz wykonawczym szczebla gminnego) potencjalnych skutków zaniechań w tej dziedzinie. Warto jednocześnie rozważyć wprowadzenie instrumentów o większej sile nacisku na samorządy terytorialne, gdyż obecnie obowiązujące przepisy nie obligują do uwzględnienia wniosku do *studium*, a także opinii dotyczącej rozwiązań przyjętych w projekcie *studium*, złożonych przez gminę ościenną.

2. Dla wskazanych odcinków gmin o przeznaczeniu terenu, określonych w *studium*, mogących stwarzać konflikty przestrzenne należy dokonać zmiany tego dokumentu lub uszczegółowienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w sposób zmniejszający negatywny wpływ na tereny sąsiadujące. Przykładem może być wprowadzenie terenów ochronnych (np. pasów zieleni) dla zabudowy mieszkaniowej od terenów przemysłowo-usługowo-składowych, niedopuszczenie do rozrastania zabudowy mieszkaniowej przy granicach z terenami chronionymi czy uniemożliwienie lokalizacji zabudowy usługowej uciążliwej przy granicy z terenami mieszkaniowymi. Wzorem takiego uszczegółowienia może być m.p.z.p. dla części gminy Koluszki, gdzie wzdłuż terenów usług sportu, turystyki i rekreacji wyznaczono pasy terenów leśnych oddzielające je od terenów wielofunkcyjnych występujących po drugiej stronie granicy i jednocześnie wchodzących w granice obszaru chronionego.
3. Należy wyeliminować z opracowań planistycznych niejednoznaczne oznaczenie przeznaczenia terenu, tj. tereny wielofunkcyjne, ze względu na zbyt duże uproszczenie i możliwość wprowadzania funkcji niepożądanych, lecz zwiększających ekonomiczne korzyści dla gmin, mogących przyczynić się do trwałego zaburzenia ładu przestrzennego.





Ryc. 20. Syntetyczna miara zgodności polityk przestrzennych gmin regionu miejskiego Łodzi

Podsumowując, na podstawie zastosowanej przez autorów metody badawczej, spójność polityki przestrzennej na obszarze badań należy ocenić pozytywnie. Liczba, jak i waga zidentyfikowanych konfliktów przestrzenno-funkcyjnych jest relatywnie niska, tym samym niska jest uciążliwość polityki przestrzennej realizowanej w danej gminie dla obszarów ościennych. Należy docenić to, że przy uszczegóławianiu zapisów *studiów* w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w przypadkach konfliktowych przyjmowane są raczej rozwiązania zgodne z ogólnie przyjętymi zasadami kształtowania przestrzeni. Podkreślenia wymaga jednak to, że Łódź i otaczające ją tereny, w przeciwieństwie do metropolii stołecznej czy poznańskiej, nie cechują się w skali kraju wyjątkową dynamiką rozwoju społeczno-ekonomicznego. Można zatem podejrzewać, że przedstawiony obraz nie wynika z doskonałości instrumentów planistycznych i wysokiej świadomości decydentów, lecz z relatywnie niewielkiej presji inwestycyjnej.

## Literatura

Brodowski P., 2011, *Analiza i ocena zmian w strukturze użytkowania ziemi w powiecie toruńskim w latach 2003-2009*, [w:] *Regionalne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich*, E. Kacprzak, A. Kołodziejczak (red.). Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, nr 14, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.

- Gołąb-Korzeniowska M., 2008, *Konflikty środowiskowe w rozwoju struktury przestrzennej regionu metropolitalnego*. Czasopismo Techniczne, 5A.
- Hełdak M., 2010, *Rozwój przestrzenny zabudowy w strefie dużych miast*. Acta Scientiarum Polonorum, Gospodarka Przestrzenna, 9(1) 2010, Olsztyn.
- Henderson S. R., 2003, *Agricultural Adaptation to Real Regulation on the Urban Fringe: The Chicken Meat Industry's Response to Land-use Conflict in the Western Port Region of Victoria, Australia*. Australian Geographical Studies, 41 (2).
- Jakóbczyk-Gryszkiewicz J., 1998, *Przeobrażenia stref podmiejskich dużych miast. Studium porównawcze strefy podmiejskiej Warszawy, Łodzi i Krakowa*. Łódź. Wyd. UŁ, Łódź.
- Lisowski A., 2010, *Suburbanizacja w Obszarze Metropolitalnym Warszawy, [w:] Przekształcanie struktur regionalnych. Aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze*, S. Ciok, P. Migoń (red.). Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Wrocław.
- Lisowski A., Grochowski M., 2008, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*. Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2003, KPZK, MRR, 1.
- Meyer W. B., 1995, *NIMBY then and Now: Land Use Conflict in Worcester, Massachusetts, 1876-1900*. Professional Geographer, 47(3).
- Parysek J. J., 2008, *Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju, [w:] Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*. Bogucki Wyd. Naukowe, IGSEiGP UAM, 2008., seria: Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, nr 5, Poznań.
- Tokajuk J., 2011, *Konflikty przestrzenne na styku istniejącej zabudowy zagrodowej i planowanej zabudowy mieszkaniowej na terenach wsi strefy podmiejskiej włączonych do obszaru miasta Białegostoku*. Przestrzeń i forma, 15.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.* – tekst jednolity – Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zmian.
- Zbiornicze zestawienia ewidencji gruntów z lat 2000 i 2012*, Urząd Marszałkowski w Łodzi.