

**MARCIN FELTYNOWSKI**

Uniwersytet Łódzki

**BADANIE ZALEŻNOŚCI MIĘDZY PLANOWANIEM  
PRZESTRZENNYM A TYPEM FUNKCJONALNYM  
GMIN WIEJSKICH W OBSZARZE BIPOLARNYM  
WARSZAWY I ŁODZI**

**Abstract: Analysis of the Relationship between Spatial Planning and Functional Type of Rural Communes Located in the Bipolar Area of Warsaw and Lodz.** Rural development is connected with sectoral policies conducted by local authorities. One of them is spatial policy, which is the basis for making localization decisions and influences the development of land-use in a commune. This is particularly important for rural areas which are located in an agglomeration zone or in functional areas. One of the functional areas in Poland is the bipolar of Warsaw and Lodz. It has got a diversified level of socio-economic development.

The article uses the existing research about functional types of communes. It is an attempt to show the relations between them and the sphere of spatial planning. In the article were used the indicators presenting the percentage of land allocated in land-use plans for housing, services, agricultural production and green areas. Due to that it was possible to verify connections between the functional type of a commune and the existing behaviour of local authorities in the sphere of spatial planning.

**Keywords:** Functional area, functional types of commune, land-use plans, rural areas, spatial planning.

## **Wstęp**

Rozwój obszarów wiejskich związany jest z prowadzeniem przez władze samorządowe polityk sektorowych. Jedną z nich jest polityka przestrzenna, która stanowi podstawę podejmowania decyzji lokalizacyjnych oraz wpływa na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego oraz użytkowania terenów w gminie. Ma to szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich, które znajdują

się w strefie oddziaływania aglomeracji lub stanowią część obszarów funkcjonalnych. Obszarem takim jest bipolar Warszawy i Łodzi, który stanowi przestrzeń dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Podstawą rozwoju bipolarnych przestrzeni są obszary metropolitarne, które można traktować, jako miejskie obszary funkcjonalne ośrodka wojewódzkiego. Zgodnie z zapisami *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich posiadają plany zagospodarowania przestrzennego, które stanowią integralną część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W obrębie tych obszarów znajdują się również gminy wiejskie, które stanowią nierozłączną część obszarów funkcjonalnych. Tereny wiejskie, wchodzące w skład obszarów funkcjonalnych w zależności od położenia względem ośrodka centralnego, są zróżnicowane społecznie, gospodarczo oraz przestrzennie. Zróżnicowana jest również sfera kulturowa i środowiskowa tych obszarów.

Władze lokalne gmin wiejskich należących do obszarów funkcjonalnych powinny dbać o zrównoważony rozwój oraz ład przestrzenny. Dlatego też powinny sporządzać na tych obszarach miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz kontrolować zasób terenów inwestycyjnych gminy. Właśnie tego rodzaju sytuacja stała się podstawą pytania badawczego o kierunki przeznaczania gruntów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w gminach wiejskich. W prowadzonym badaniu następuje próba wskazania powiązań pomiędzy typami funkcjonalnymi gmin określanymi za pomocą wskaźników społeczno-gospodarczych a zapisami zawartymi w planach miejscowych gmin wiejskich skwantyfikowanych w postaci wskaźników prezentujących odsetek terenów przeznaczanych pod różne funkcje. W opracowaniu wykorzystano istniejące opracowania z zakresu wyznaczania typów funkcjonalnych gmin, jako podstawa do weryfikacji słuszności założeń niniejszego badania. Opracowanie skupia się w szczególności na gminach wiejskich znajdujących się na obszarze funkcjonalnym bipolara Warszawy i Łodzi, dzięki czemu możliwe jest uchwycenie zróżnicowania w zakresie przeznaczania terenów w planach miejscowych oraz powiązanie tego zjawiska z typem funkcjonalnym podstawowej jednostki podziału administracyjnego kraju.

## **1. Obszary wiejskie w systemie planowania przestrzennego**

Obszary wiejskie niezależnie od swoich cech oraz posiadanych czynników rozwoju w planowaniu przestrzennym traktowane są tożsamo z obszarami miejskimi. Należy te tereny traktować w sposób zindywidualizowany, co pozwoli

na lepsze dostosowanie funkcji poszczególnych terenów. System planowania przestrzennego w Polsce, jako podstawową jednostkę, w której prowadzona jest polityka przestrzenna wskazuje gminy. To władze samorządowe mają do dyspozycji instrumenty o największej sile oddziaływania na społeczność lokalną. Listę opracowań przygotowywanych przez władze lokalne otwiera studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z zapisami *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jest to dokument, który gminy przygotowują obligatoryjnie. Studium zawiera część tekstową i graficzną, a jego zapisy uwzględniają zasady zawarte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz zapisy strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Dokument ten uwzględnia również wytyczne zawarte w strategii rozwoju gminy, dzięki czemu staje się łącznikiem między polityką społeczno-gospodarczą a polityką przestrzenną prowadzoną w gminie. Studium jest jedynym kompleksowym opracowaniem w sferze planowania przestrzennego, ponieważ sporządzane jest, co do zasady, dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Studium swoimi zapisami wiąże jedynie władze samorządowe oraz jednostki organizacyjne gminy, nie ma bezpośredniego przełożenia na społeczność lokalną. Zapisy studium są wiążące przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dlatego właściwie przygotowane studium pozwala w łatwiejszy sposób zarządzać przestrzenią, szczególnie w przypadku sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Należy podkreślić, że nie wszystkie gminy w Polsce spełniły obowiązek dotyczący posiadania dokumentu określającego politykę przestrzenną gminy. Według danych zgromadzonych w badaniu *Planowanie przestrzenne w gminie*, prowadzonym przez Główny Urząd Statystyczny na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, w 2013 r. dziewięć gmin nie posiadało opracowanych studiów uwarunkowań. Gminy te nie podjęły również prac związanych ze sporządzeniem studium. W grupie tej znalazło się aż siedem gmin wiejskich oraz dwie gminy miejsko-wiejskie.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, mimo że są dokumentami o największej sile oddziaływania na społeczność lokalną, co do zasady są dokumentami sporządzanymi fakultatywnie. Skutkuje to tym, że gminy nie decydują się na opracowanie tych dokumentów dla całej powierzchni gminy, przez co zaburzona jest ciągłość w przestrzeni miast i gmin. Mimo że plany miejscowe pozwalają na utrzymanie ładu przestrzennego oraz zasady zrównoważonego rozwoju, nie jest powszechną praktyką, aby uchwalać plany dla całej jednostki w granicach administracyjnych. Obecny kształt polskiego

prawa skutkuje tym, że w literaturze przedmiotu podkreślane jest to, że realny do osiągnięcia przez gminy poziom pokrycia miejscowymi planami wynosi 50% [Śleszyński *et al.* 2007, s. 38].

Brak planów miejscowych może prowadzić do nieciągłości w przestrzeni, która wynika również z niespójnych zapisów miejscowych planów w gminach, które posiadają więcej niż jeden plan zagospodarowania przestrzennego. Negatywne skutki dla ładu przestrzennego w większości przypadków będą występować w jednostkach terytorialnych pozbawionych planów miejscowych. Według danych GUS 13,4% gmin posiada plany miejscowe dla całej powierzchni administracyjnej. W przypadku gmin wiejskich 13,9% jednostek posiada pokrycie na poziomie 100%. Na drugim biegunie są gminy nieposiadające planów miejscowych. W całym kraju zidentyfikowano w 2013 r. 9,8% takich jednostek samorządowych. W przypadku gmin wiejskich odsetek jednostek bez planów miejscowych wynosił 13,7%. Pokazuje to, że w przypadku gmin wiejskich podejście władz lokalnych w zakresie polityki przestrzennej jest zróżnicowane.

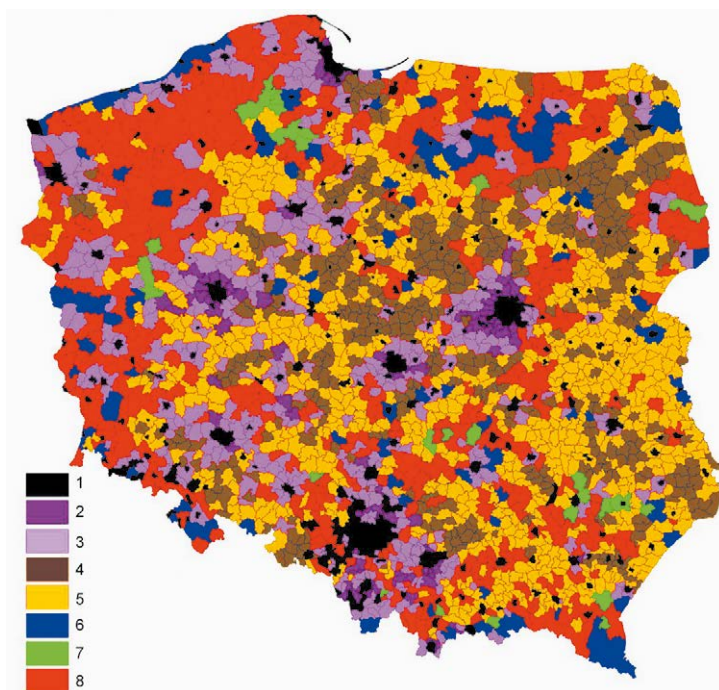
Podejście władz lokalnych w zakresie polityki przestrzennej przejawia się również w wykorzystywaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Założeniem polskiego systemu planowania przestrzennego było wprowadzenie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, jako alternatywy miejscowych planów. Należy jednak podkreślić, że nadmierne wykorzystanie decyzji o warunkach zabudowy może powodować negatywne skutki dla ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju gmin [Izdebski *et al.* 2007, s. 12-13; Nowak 2012a; Nowak 2012b, s. 101-102]. Średnie pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego w Polsce według danych GUS wynosiło w 2013 r. 28,6%, w przypadku gmin wiejskich wskaźnik ten kształtował się na poziomie 29,3%. Pokazuje to, że w większości przypadków gminy zobligowane są, do wykorzystywania w celu realizacji polityki przestrzennej, instrumentu, którym są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Mimo spadającej rok rocznie liczby decyzji o warunkach zabudowy w 2013 r. wydano ich blisko 130 tys., z czego ponad 49% w gminach wiejskich.

## **2. Typy funkcjonalne gmin wiejskich**

Typy funkcjonalne podstawowych jednostek podziału terytorialnego kraju są analizowane przez różne ośrodki badawcze, co również przekłada się na weryfikację poszczególnych typów jednostek w czasie. W literaturze pojawia

się wiele klasyfikacji, które wynikają z różnego podejścia autorów do analizowanego zjawiska, co przekłada się na wykorzystywanie różnych miar i wskaźników pozwalających w konsekwencji na wskazanie typu funkcjonalnego gminy [Bański, Stola 2002; Krakowiak-Bal 2005; Komornicki, Śleszyński 2008; Bański 2009; Komornicki 2009; *Rozwój rolnictwa...* 2012; Ryś-Jurek, Wojtaszak 2012; Śleszyński 2012].

Studia związane z typami funkcjonalnymi podstawowych jednostek podziału terytorialnego korelowane są z politykami sektorowymi prowadzonymi przez gminy, takimi jak polityka rozwoju, polityka finansowa, czy polityka przestrzenna. Określenie typów funkcjonalnych w badaniach prowadzonych na terenie kraju miało na celu wskazanie dominujących funkcji pełnionych przez obszary wiejskie.



Numery legendy oznaczają typy funkcjonalne: 1 – gminy miejskie, 2 – obszary urbanizowane, 3 – wielofunkcyjne obszary przejściowe, 4 – obszary wybitnie rolnicze, 5 – obszary z przewagą funkcji rolniczej, 6 – obszary o funkcjach turystycznych i rekreacyjnych, 7 – obszary o funkcjach leśnych, 8 – obszary o funkcjach mieszanych

Ryc. 1. Typy funkcjonalne gmin w 2007 r.

Źródło: [Bański 2009, s. 6].

Do celów opracowania wykorzystana została typologia przygotowana przez Bańskiego [2009], która odnosi się do obszaru całego kraju i prezentuje typy funkcjonalne według stanu na 2007 r. (ryc. 1). Określenie typów gmin wiejskich w Polsce było możliwe przez weryfikację wskaźników związanych z prowadzoną na terenie gminy działalnością. Należały do nich [Bański 2009, s. 3]:

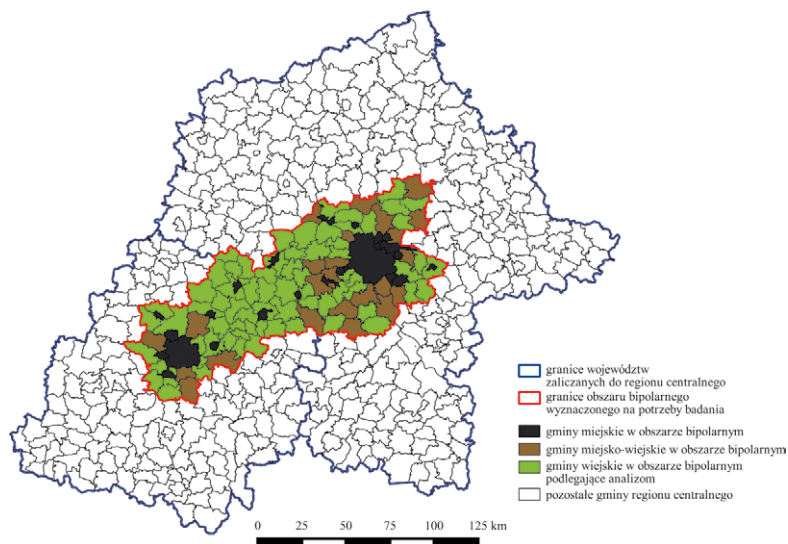
- gęstość zaludnienia,
- liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w systemie REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
- saldo migracji,
- udział użytków rolnych w powierzchni ogólnej,
- udział gospodarstw rolnych produkujących głównie na rynek,
- udział gospodarstw rolnych prowadzących wyłącznie działalność rolniczą,
- liczba udzielonych noclegów na 1000 mieszkańców,
- liczba obiektów turystycznych zbiorowego zakwaterowania na 100 km<sup>2</sup>,
- udział lasów w powierzchni ogólnej gminy,
- pozyskanie grubizny drewna w m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup>.

W zależności od poziomu wskaźników gminom przyporządkowane zostały odpowiednie typy funkcjonalne. Klasyfikacja podstawowych jednostek samorządu terytorialnego opierała się na odniesieniu miar notowanych w konkretnej jednostce do średnich wskaźników notowanych dla kraju w odniesieniu do wszystkich gmin, albo zbioru gmin wiejskich. Podejście takie pojawia się w większości prac związanych z określeniem typu funkcjonalnego gminy, a zasadnicze różnice dotyczą sposobu nazewnictwa typów funkcjonalnych oraz wykorzystywanych wskaźników w celach ich wyodrębniania.

### **3. Metodologia i obszar badania**

Obszar badania stanowią gminy wiejskie zlokalizowane w obszarze funkcjonalnym Warszawy i Łodzi, czyli tzw. układu bipolarnego Warszawy i Łodzi. Układ bipolarny Warszawy i Łodzi ma wpływ na funkcjonowanie obszarów metropolitalnych tych miast, ale oddziałuje również na jednostki znajdujące się pomiędzy zdelimitowanymi obszarami metropolitalnymi. Delimitacja obszaru bipola nie jest jednoznaczna, co pokazują dostępne opracowania, w których obszar bipolarny nie jest tożsamy [Kudłacz *et al.* 2003; *Studium powiązań...* 2008; Rzeńca *et al.* 2015]. W przypadku samych obszarów metropolitalnych Łodzi i Warszawy, należy kierować się opracowaniami tworzonymi przez organy samorządu województwa, co pozwala w sposób jednoznaczny wska-

zać obszar objęty badaniem. Dużo trudniejsze staje się wskazanie obszarów stanowiących łącznik dwóch układów przestrzennych. W niniejszym opracowaniu zostanie wykorzystane podejście zaprezentowane w *Diagnozie Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do celów opracowania Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego [WŁOF]*, która za przestrzeń łączącą dwa obszary metropolitalne uznaje powiaty leżące w granicach woj. łódzkiego: łowicki i skierniewicki oraz miasto na prawach powiatu Skierniewice. Takie założenie wiąże się z nakładaniem się na siebie wielu grup powiązań obszaru funkcjonalnego, jak również wiąże się z dostępnością obydwu ośrodków regionalnych przez istniejące połączenia kolejowe, jak również autostradowe.



Ryc. 2. Obszar objęty badaniem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i CODGiK.

W tak określonym obszarze badawczym znajduje się 70 gmin wiejskich, które podlegają dalszej ewaluacji. W obszarze funkcjonalnym wyznaczonym na cele badania znalazło się również 26 gmin miejskich oraz 24 jednostki miejsko-wiejskie według stanu na koniec 2013 r. Dalsze analizy na obszarach wiejskich uzależnione zostały od poziomu pokrycia poszczególnych gmin planami zagospodarowania przestrzennego, którego minimalny poziom został wyznaczony na co najmniej 50% powierzchni gminy pokrytej planem miej-

scowym. Dane niezbędne do weryfikacji tego zjawiska w gminach wiejskich pochodziły z Banku Danych Lokalnych GUS i odnoszą się do 2013 r.

Kolejnym krokiem w analizie było wykorzystanie danych dostępnych w bazach danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju zebranych w ramach badania *Planowanie przestrzenne w gminach* za rok 2013. Dzięki weryfikacji zbioru danych możliwe było określenie kierunków przeznaczania terenów w planach miejscowych oraz zestawienie tego zjawiska z informacją na temat typów funkcjonalnych gmin wiejskich. Weryfikacja tego pozwalała również na wyciągnięcie wniosków, czy typy funkcjonalne gmin wiejskich określone w 2007 wpływają na sposób przeznaczania terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Należy podkreślić, że w przypadku gminy Głuchów zlokalizowanej na terenie woj. łódzkiego przeznaczenie terenów gminy zostało oszacowane na podstawie obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ze względu na brak danych w ankiecie ministerialnej.

Ważnym elementem przyjętym do prowadzenia analiz w zakresie sposobu przeznaczania terenów w planach miejscowych było wykorzystanie techniki podziału opierającej się na wartości statystyk opisowych (średniej arytmetycznej i odchylenia standardowego). Do tego celu zastosowano własności krzywej rozkładu normalnego, z których wynika, że 68% wielkości cechy usytuowanych jest w przedziale  $[\bar{x} \pm S_x]$ , 95,3% wielkości w przedziale  $[\bar{x} \pm 2S_x]$ , a 99,5% w zbiorze zmiennych przyjmuje wartości z przedziału  $[\bar{x} \pm 3S_x]$  [Parysek, Wojtasiewicz 1979, s. 18–20; Runge 2006, s. 344–348; Feltynowski 2009, s. 25–40]. Na podstawie tych założeń w analizach kierowano się podziałem zbioru na trzy klasy na podstawie wzoru  $[\bar{x} \pm \frac{1}{2}S_x]$ .

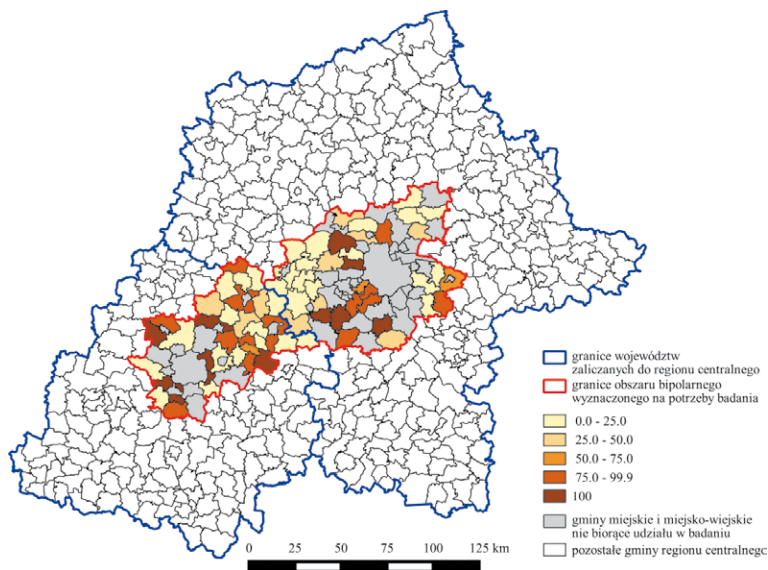
#### **4. Planowanie przestrzenne w gminach wiejskich układu bipolarnego Warszawy i Łodzi**

Wśród wytypowanych 70 gmin wiejskich zlokalizowanych na obszarze badania, dokonano przeglądu danych statystycznych wskazujących na poziom pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego. Należy uznać, że 48,6% gmin wiejskich zakwalifikowanych do pierwszej części badania zlokalizowanych było na obszarze woj. łódzkiego. Należy również podkreślić, że uwzględniając lokalizację w woje. łódzkim, gminy wiejskie stanowią 70,8% wszystkich gmin zaliczanych do warszawsko-łódzkiego układu bipolarnego. W przypadku mazowieckiego gminy wiejskie stanowią jedynie 50% wszystkich jednostek wchodzących w skład układu bipolarnego.



Weryfikacja pozwoliła na wskazanie 29 gmin (41,4%), które na koniec 2013 r. posiadały pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego na poziomie większym od 50% powierzchni gminy. Wśród tych jednostek znalazło się aż 55,2% gmin z woj. łódzkiego. Wstępna analiza danych odnoszących się do planowania przestrzennego na obszarach wiejskich, znajdujących się w obszarze funkcjonalnym, pozwala stwierdzić, że w granicach woj. łódzkiego 47% gmin wiejskich charakteryzuje się planami miejscowymi sporządzonymi dla więcej niż połowy powierzchni administracyjnej gminy. W woj. mazowieckim kryterium to zostaje spełnione jedynie przez 36,1% gmin zlokalizowanych w obszarze funkcjonalnym.

Rozkład przestrzenny jednostek z planami zagospodarowania przestrzennego sporządzonymi dla obszaru większego niż 50% powierzchni wskazuje, że lokalizacja jednostek posiadających wskaźnik na tym poziomie nie wiąże się bezpośrednio z położeniem gminy w przestrzeni obszaru funkcjonalnego. Największe skupisko gmin o niskim wskaźniku pokrycia planami miejscowymi znajduje się w centralnej części układu bipolarnego Warszawy i Łodzi, co wydaje się zjawiskiem naturalnym ze względu na mniejsze oddziaływanie rdzeni na gminy znajdujące się w większej odległości od nich.



Ryc. 3. Poziom pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego gmin wiejskich na obszarze bipolarnym na koniec 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i CODGiK.

Powiązanie wskaźnika dotyczącego pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego z typem funkcjonalnym gminy pozwala na stwierdzenie, że w grupie 29 gmin największa jest liczba wielofunkcyjnych obszarów przejściowych (37,9%). Gminy urbanizowane, które narażone są na największą antropopresję stanowią 27,6% w zbiorze gmin o wskaźniku wyższym od realnego poziomu pokrycia planami miejscowymi. Gminy wybitnie rolniczych oraz gminy z przewagą funkcji rolniczej stanowią w analizowanym zbiorze odpowiednio: 17,2% i 13,8%. Ostatnią grupę gmin stanowią jednostki o charakterze mieszanym, których odsetek badanej zbiorowości wynosi 3,5%. Wśród gmin podlegających dalszym analizom nie zidentyfikowano obszarów o funkcjach turystycznych i rekreacyjnych, oraz obszarów o funkcjach leśnych.

Weryfikacja wprowadzanych w planach miejscowych funkcji wskazuje, że w badanych gminach średnio przeznaczano 22,6% na funkcje mieszkaniowe. Ze względu na typ analizowanych gmin największy odsetek terenów przeznaczano pod funkcje związane z produkcją rolną. Według danych średni wskaźnik dla tego rodzaju funkcji wyniósł 47%. Ważną rolę odgrywały również tereny zielone i wody, pod które w planach miejscowych przeznaczone zostało średnio 13,8% powierzchni planów. W odniesieniu do funkcji usługowej odnotowany został wskaźnik na poziomie 6,6% powierzchni planów. Poniżej 5% powierzchni gmin posiadających plany zagospodarowania przestrzennego przeznaczano pod funkcje: komunikacyjne, techniczno-produkcyjne oraz pod infrastrukturę techniczną. Średnie wskaźniki dla tych funkcji wynosiły odpowiednio: 4,9%, 4,6% oraz 0,5%. Szersze analizy dotyczyć będą funkcji przeznaczenia terenu, których średni wskaźnik w analizowanych gminach wyniósł, co najmniej 5%, co skutkuje wyłączeniem z rozważań przeznaczenia terenów pod funkcje komunikacyjne, techniczno-produkcyjne oraz infrastrukturę techniczną.

Analiza danych dotyczących przeznaczania gruntów w planach miejscowych wskazuje, że w 24,1% badanych gmin, władza lokalna zdecydowała się na przeznaczenie ponad 33,4% terenów posiadających plany zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową. Uwzględniając typ funkcjonalny tych jednostek należy stwierdzić, że jednostki te należały do trzech podklas: obszarów urbanizowanych (5 gmin), wielofunkcyjnych obszarów przejściowych (1) oraz obszarów o funkcjach mieszanych (1). Na drugim biegunie znajdowały się gminy, które w planach miejscowych zdecydowały się przeznaczyć pod zabudowę mieszkaniową mniej niż 11,9% terenów objętych planami miejscowymi. W grupie tej znalazło się 44,8% analizowanych gmin. Zidentyfikowano w niej 5 gmin wybitnie rolniczych, 4 należące do grupy wie-

lofunkcyjnych obszarów przejściowych oraz 4 z przewagą funkcji rolniczej. Klasę środkową tworzyło dziewięć gmin, co stanowiło 31% analizowanej zbiorowości. W grupie tej znalazły się wielofunkcyjne obszary przejściowe (6 gmin) oraz gminy wiejskie urbanizowane (3).

Ważnym elementem w przestrzeni gmin są obszary usługowe, które pozwalają na obsługę zurbanizowanych obszarów gmin oraz stanowią element wpływający na rozwój społeczno-gospodarczy. W grupie o największym odsetku przeznaczenia gruntów na cele związane z działalnością usługową znalazły się gminy, które w miejscowych planach zdecydowały się na przeznaczenie ponad 10,8% terenów pod ten rodzaj użytkowania. W klasie tej zidentyfikowanych zostało siedem gmin, co stanowi 24,1% badanych jednostek. Wzrost liczby terenów przeznaczonych na cele usług odnosił się w głównej mierze do gmin urbanizowanych, których liczba w klasie wyniosła 6. Jedna gmina należała do typu wielofunkcyjnych obszarów przejściowych. W przypadku gmin, które przeznaczyły najmniejszy odsetek terenów pod usługi znalazło się czternaście jednostek (48,3% badanych gmin). Klasa ta złożona była z gmin, które w planach miejscowych nie wskazały więcej niż 2,4% terenów pod ten rodzaj użytkowania. W grupie tej przeważały gminy przejściowe (5 samorządów). Pozostałą część grupy stanowiły gminy: wybitnie rolnicze (4), z przewagą funkcji rolniczej (3), o funkcjach mieszanych (1) oraz urbanizowane (1). Środkowa klasa złożona była z ośmiu podstawowych jednostek oddziału administracyjnego kraju. Stanowiło to 27,6% analizowanych jednostek. Należy podkreślić, że w tej kategorii przeważały gminy o charakterze przejściowym (5 jednostek). W przypadku pozostałych gmin zidentyfikowanych zostało po jednym samorządzie posiadającym typ funkcjonalny: obszaru wybitnie rolniczego, obszaru z przewagą funkcji rolniczej oraz obszaru urbanizowanego.

Kolejnym rodzajem przeznaczenia terenów w planach miejscowych jest funkcja związana z produkcją rolną, w tym z terenami zabudowy zagrodowej. W klasie gmin o największym potencjale w zakresie terenów rolnych wskazanych w planach miejscowych, zidentyfikowano dziesięć gmin (34,5% analizowanych jednostek). Zgodnie z przyjętą metodologią wśród nich znalazły się jednostki, które zdecydowały się na przeznaczenie więcej niż 61,4% powierzchni objętej planem miejscowym pod funkcje związane z produkcją rolną. W grupie tej zidentyfikowano gminy o charakterze przejściowym (4), wybitnie rolnicze (3), oraz samorzady z przewagą funkcji rolniczej (3). W klasie o najmniejszej ilości terenów przeznaczanych pod produkcję rolną znalazło się, podobnie jak w poprzednim przypadku, dziesięć gmin, co stanowiło 34,5% analizowanych jednostek. Były to gminy, które w miejscowych

planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczyły mniej niż 32,6% terenów pod ten rodzaj użytkowania. Według danych najmniej terenów pod produkcję rolną zdecydowały się przeznaczyć gminy urbanizowane (7 samorządów). W grupie tej znalazły się również te o charakterze przejściowym (2) oraz funkcjach mieszanych (1). Klasa pośrednia związana z przeznaczeniem gruntów pod funkcje rolnicze składała się z dziewięciu gmin. Pod względem typów funkcjonalnych gmin, które znalazły się w tej grupie, należy stwierdzić, że najliczniej reprezentowane były gminy przejściowe (5 samorządów). Pozostałe jednostki zaliczone do omawianej klasy charakteryzowały się typem funkcjonalnym: wybitnie rolniczym (2), z przewagą funkcji rolniczej (1) oraz urbanizowanym (1).

Ostatnim rodzajem użytkowania terenu podlegającym analizie jest przeznaczenie pod funkcje związane z realizacją zieleni oraz wodami. Należy podkreślić, że kategoria ta składa się z dwóch niezależnych elementów. W zakresie zieleni władze lokalne mają bezpośredni wpływ na realizację terenów o tego rodzaju funkcjach, tym bardziej, że zaliczana jest do nich również zieleń leśna. W ramach tego ostatniego elementu władze lokalne mogą przez decyzje w planach miejscowych podejmować ustalenia w zakresie odlesienia gruntów znajdujących się w gminie. W przypadku wód decyzje władz gminy są znacznie bardziej ograniczone, jednak zarówno w odniesieniu do zieleni, jak i wód należy wskazać, że są to funkcje, które pozytywnie wpływają na wizerunek gminy, a jednocześnie mogą stanowić podstawę do rozwoju lokalnej bazy rekreacyjnej. W odniesieniu do tego rodzaju użytkowania gruntów, wskazywanego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w klasie o największym odsetku tego rodzaju funkcji znalazło się dziewięć gmin, co stanowiło 31% badanej zbiorowości. W grupie tej znalazły się gminy charakteryzujące się wskaźnikiem wyższym od 20,3% powierzchni planu miejscowego przeznaczonego pod użytkowanie w zakresie zieleni i wód. W klasie tej znalazły się gminy przejściowe (4), obszary urbanizowane (3), obszary mieszane (1) oraz gminy z przewagą funkcji rolniczej (1). Drugi biegun stanowią samorzady, których władze zdecydowały się na przeznaczenie w planach miejscowych mniej niż 7,3% powierzchni, dla której opracowano tego rodzaju prawo lokalne. W klasie tej znalazło się 37,8% samorządów spełniających kryteria badania. Wśród nich zidentyfikowano następujące typy funkcjonalne: gminy urbanizowane (4), obszary przejściowe (4), obszary wybitnie rolnicze (2) oraz gminy z przewagą funkcji rolniczej (1). W klasie pośredniej znalazło się 31% badanych gmin, które zaliczane były do czterech

typów funkcjonalnych: obszary przejściowe (3), obszary wybitnie rolnicze (3), gminy z przewagą funkcji rolniczej (2) oraz obszary urbanizowane (1).

## Podsumowanie

Badania wykazały, że zgodnie z przypuszczeniami gminy urbanizowane w swoich planach miejscowych przeznaczają znaczne tereny pod funkcje mieszkaniowe i usługowe. W przypadku gmin rolniczych i o przeważającej funkcji rolniczej sytuacja wygląda odwrotnie, gdyż gminy o tym typie funkcjonalnym w większości przypadków decydują się na przeznaczanie dużych ilości terenów pod funkcje związane z produkcją rolną. W obu przypadkach można mówić, że zachodzi duża korelacja między typem funkcjonalnym gminy a sposobem przeznaczania gruntów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

W odniesieniu do gmin o typie funkcjonalny mieszany nie jest możliwe wyciągnięcie jednoznacznych wniosków, ponieważ w badanej grupie znalazła się jedna gmina o takim charakterze. W przypadku najliczniej reprezentowanej w badaniu grupie, tj. gmin o typie funkcjonalnym przejściowym, należy wskazać, że obszary przejściowe mają charakter wielofunkcyjny o silnych powiązaniach z miastami, przy których są zlokalizowane. Według Bańskiego [2009] obszary te związane są z funkcjami rolniczymi, turystycznymi i rekreacją, które uzupełniane są w szczególności funkcją mieszkaniową i usługową. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach prowadzonych badań, które wykazały, że dwie trzecie badanych gmin przejściowych stawia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na rozwój funkcji rolniczej oraz związanej z terenami zielonymi. Gminy te znalazły się w klasie o najwyższym odsetku terenów w planie miejscowym oraz w klasie pośredniej. W przypadku funkcji uzupełniających obserwowana jest sytuacja odwrotna, ponieważ dwie trzecie gmin znalazło się w klasie środkowej oraz klasie o najniższych wartościach w odniesieniu do przeznaczania gruntów pod zabudowę mieszkaniową i usługową.

Wnioski płynące z badania w sposób jednoznaczny pozwalają na stwierdzenie, że określanie typów funkcjonalnych gmin za pomocą mierników o charakterze społeczno-gospodarczym zbieżne jest z działaniami władz lokalnych w sferze planowania przestrzennego. Nie można w sposób jednoznaczny powiązać wykorzystanej metody z pozostałymi typami funkcjonalnymi gmin, ze względu na to, że w badaniu nie pojawiły się gminy o charakterze leśnym, czy turystyczno-rekreacyjnym. Podobne wnioski należy wskazać w przypadku

gmin mieszanych, których liczebność nie pozwalała na wyciągnięcie wiążących wniosków. Powiązanie między analizowanymi typami funkcjonalnymi a wskaźnikami z obszaru planowania przestrzennego pozwala zastąpić grupę wskaźników społeczno-gospodarczych miernikiem przeznaczenia terenów w planach miejscowych.

Trudnością w określaniu typów funkcjonalnych gmin z wykorzystaniem wskaźników z zakresu planowania przestrzennego jest to, że jedynie 30,2% gmin wiejskich w kraju posiadało plany miejscowe pokrywające więcej niż 50% powierzchni gminy w 2013 r. Wymusza to pogłębienie zakresu rozważań związanych z planowaniem przestrzennym o prowadzenie analiz na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co w sposób kompleksowy przyczynić się może do wykorzystywania wskaźników z zakresu planowania przestrzennego do określania typów funkcjonalnych gmin na podstawie istniejących baz danych oraz prowadzonych corocznie badań na poziomie kraju.

## Literatura

- Bański J., 2009, *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*. IG i PZ PAN, Warszawa.
- Bański J., Stola W., 2002, *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*. „Studia Obszarów Wiejskich”, t. III.
- Feltynowski M., 2009, *Ranking potencjału innowacyjnego polskich regionów z wykorzystaniem miar syntetycznych*, [w:] *Zdolności innowacyjne polskich regionów*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Ernst&Young, Warszawa.
- Komornicki T., 2009, *Stan prac planistycznych w roku 2007 na terenach o różnych funkcjach społeczno-ekonomicznych*. „Studia Obszarów Wiejskich”, t. XVIII.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2008, *Struktura funkcjonalna gmin a postępy w pracach planistycznych (2004—2006)*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3.
- Krakowiak-Bal A., 2005, *Działalność gospodarcza w aspekcie typów funkcjonalnych gmin górskich*. „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich”, nr 4.
- Kudłacz T., Markowski T., Stawasz D., 2003, *Bipolarność w systemie osadniczym kraju – kontekst teoretyczny i praktyczny*. Biuletyn KPZK PAN, z. 209, s. 9–28.
- Nowak M. J., 2012a, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – instrument czy wyłącznie bariera rozwoju?* „Studia Regionalne i Lokalne” Nr 2(48)/2012.

- Nowak M. J., 2012b, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, CeDeWu, Warszawa.
- Parysek J. J., Wojtasiewicz L., 1979, *Metody analizy regionalnej i metody planowania regionalnego*. Studia KPZK PAN, t. LXIX, Warszawa.
- Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w województwie mazowieckim w latach 1999-2010*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie (MBPR), 2012, „Mazowsze. Analizy i Studia” Zeszyt 3(34).
- Runge J., 2006, *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej — elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*. Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Ryś-Jurek R., Wojtaszak B., 2012, *Research on the Relation between the Financial Situation of Commune and Its Functional Type on the Example of: Kleszczewo, Komorniki and Puszczykowo*. „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 1(23).
- Rzeńca A., Jastrzębska E., Legutko-Kobus P., Przygodzki Z., 2015, *Diagnoza Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do celów opracowania Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego [WŁOF]*. Materiały robocze w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”. *Studium powiązań funkcjonalno-przestrzennych Obszarów Metropolitalnych Warszawy i Łodzi*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie (MBPR) i Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi (BPPWŁ), 2008, Warszawa-Łódź.
- Śleszyński P., 2012, *Klasyfikacja gmin województwa mazowieckiego*. „Przegląd Geograficzny”, 84 (4).
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*. IG i PZ PAN, Warszawa.