

*Dorota Sowa*

## **POLITYKA PRZESTRZENNA I KIERUNEK ZMIAN WYBRANYCH MAŁYCH MIAST**

**Streszczenie:** Na obraz polskiej przestrzeni największy wpływ ma prawodawstwo realizowane przez lokalne działania planistyczne. Nie mniej jednak współcześnie, w dobie wolności rynkowej, żywiowości procesów inwestycyjnych i nadinterpretacji prawa własności, lokalna polityka przestrzenna ma przed sobą duże wyzwanie. Musi ona pogodzić rozwój gospodarczy z racjonalnością działań planistycznych. W sytuacji, gdy wolność budowlana, utożsamiana z prawem do swobodnej zabudowy własnego terenu, jest to niezwykle trudne. Zachowanie podstawowych priorytetów planowania przestrzennego, jakimi są ład przestrzenny i zrównoważony rozwój wręcz niemożliwe. Każda przestrzeń staje się bowiem potencjalną przestrzenią inwestycyjną.

Praktyka pokazuje, iż współczesne planowanie przestrzenne dalekie jest od założeń zrównoważonego rozwoju oraz kształtowanie właściwych struktur przestrzennych. Bardzo często równoznaczne jest ono z ostatecznym zatwierdzeniem przestrzeni inwestycyjnej i z udostępnianiem nowych terenów pod zabudowę. Prowadzi to tym samym do nadmiernej urbanizacji przestrzennej jednostek samorządowych szczebla lokalnego, w tym również małych miast. Proces przeznaczania pod zabudowę znacznych powierzchniowo terenów trwa i nadal się rozwija, mimo że nie ma żadnego odzwierciedlenia w faktycznym zapotrzebowaniu inwestycyjnym. Ma miejsce chaotyczna parcelacja przestrzenna oraz rozprzestrzenianie się terenów zurbanizowanych.

Współcześnie planowanie przestrzenne zdominowane jest przez zasadę wolności budowlanej uwzględniającą życzenie potencjalnego inwestora. Brak jest tradycji oszczędnego zarządzania przestrzenią, będącej niezwykle cennym i ograniczonym dobrem oraz służącej obecnemu, a także przyszłemu pokoleniom.

**Słowa kluczowe:** małe miasta, przestrzeń, lokalna polityka przestrzenna, dokumenty planistyczne, tereny inwestycyjne, kierunek zagospodarowania.

### **1. Wstęp**

Aktualne prawodawstwo w zakresie planowania i zagospodarowywania polskiej przestrzeni<sup>1</sup> umożliwia prowadzenie polityki przestrzennej i kształto-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U., 2012, poz. 647 z późn. zm.).

wanie przestrzeni na poziomie krajowym, wojewódzkim oraz gminnym (lokalnym). Każdy z nich cechuje się jednak różną skalą i szczegółowością. Największy wpływ na obraz polskiej przestrzeni ma prawodawstwo realizowane przez lokalne działania planistyczne, które muszą być prowadzone w nawiązaniu i z uwzględnieniem ustaleń określonych na poziomie regionalnym i krajowym. Jednym z najważniejszych zadań samorządu gminnego jest kreowanie ładu przestrzennego.

Przeźren gminna powinna tworzyć harmonijną całość i uwzględniać we właściwych relacjach uwarunkowania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i estetyczno-kompozycyjne. Dlatego też jej prawidłowe kształtowanie stanowi istotę gospodarki przestrzennej, która umożliwia wszechstronny rozwój gminy. Może ona mieć wymiar gospodarowania przestrzenią i gospodarowania w przestrzeni, rozumianych jako celowe, świadome i racjonalne oddziaływanie na elementy zagospodarowania terenu (Parysek 2006, s. 17). W obu przypadkach istotną rolę odgrywa polityka przestrzenna władz gminnych, której skuteczność i efektywność zależą od umiejętności wykorzystania instrumentów administracyjno-prawnych.

Wynikiem prowadzonej polityki przestrzennej jest zagospodarowanie przestrzeni. Należy pamiętać, iż samorząd gminny realizuje nie tylko własną politykę inwestycyjną, ale jest również koordynatorem działań innych, często prywatnych podmiotów, uczestniczących w kształtowaniu gminnej przestrzeni. Współcześnie zaś, w systemie wolności gospodarczej mamy do czynienia z wolnością budowlaną, rozumianą powszechnie jako prawo do swobodnej zabudowy własnego terenu. Każda przestrzeń staje się potencjalną przestrzenią inwestycyjną, która ostatecznie zostaje zatwierdzana w procesie planowania przestrzennego, rozumianego przez J. Słodczyka (2005, s. 17) jako zespół czynności praktycznych, polegających na sporządzaniu opracowań planistycznych i następnie zarządzaniem procesem ich realizacji.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie procesu planowania i gospodarowania przestrzenią w wybranych małych miastach, w świetle żywiolowo zachodzących procesów urbanizacyjnych. Zostanie on osiągnięty poprzez zbadanie stanu istniejącego zagospodarowania oraz określenie dalszych kierunków zmian w strukturze przestrzennej miasta zapisanych w obowiązujących dokumentach planistycznych gminy. Zobrazowane to zostanie w kontekście podstawowych priorytetów planowania przestrzennego, jakimi są ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

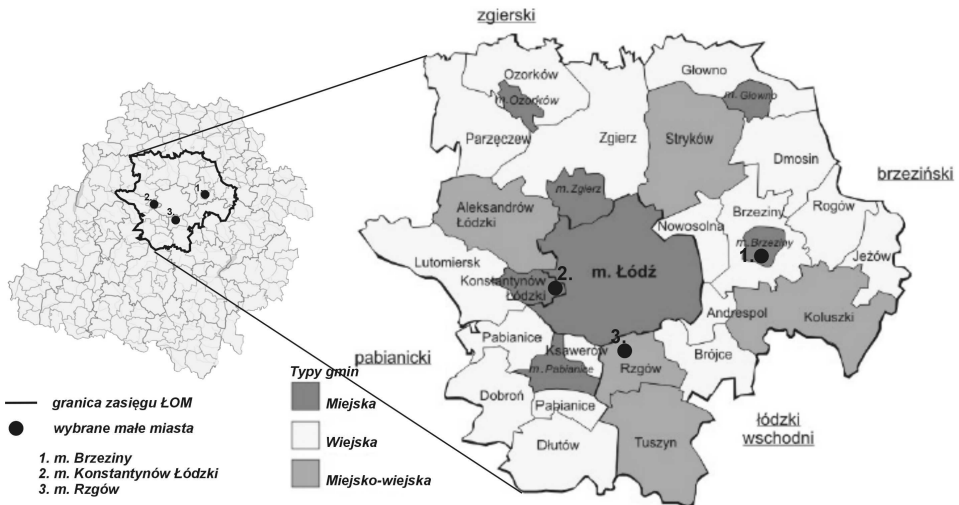
Przedmiotem analizy jest polityka kształtowania przestrzeni trzech małych miast położonych w zasięgu Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego i będących w strefie oddziaływania Łodzi (rys. 1). Do badań wytypowano Brzeziny, Konstantynów Łódzki oraz Rzgów. Kryterium doboru miast poddanych analizie były, obok dostępności materiałów źródłowych związanej z uczestnictwem

w procedurze sporządzania dokumentów planistycznych, odmienne uwarunkowania rozwoju wynikające z historii, zasobów naturalnych, położenia i powiązań komunikacyjnych, dotychczasowej bazy mieszkaniowej, usługowej i produkcyjnej oraz odmienna sytuacja planistyczna.

Zróżnicowanie przyczyn rozwoju skutkuje odmiennym rozwojem miast, rozumianym jako wzrost liczby ludności, intensyfikacja procesów inwestycyjnych zróżnicowanych pod względem funkcjonalnym, nasilenie procesów rozlewania się zabudowy miejskiej, przekształcanie terenów niezurbanizowanych w tereny zabudowy.

## 2. Uwarunkowania rozwoju trzech wybranych małych miast

Wytypowane do badań miasta leżą w strefie oddziaływania Łodzi. Konstantynów Łódzki bezpośrednio z nią graniczy, Rzgów zaś oddalony jest zaledwie o ok. 1 km od granic administracyjnych Łodzi. Jedynie Brzeziny położone są w większej odległości – do kilkunastu kilometrów. Wszystkie miasta mieszczą się w zasięgu Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (ŁOM) (rys. 1).



Rys. 1. Położenie wybranych małych miast na tle podziału administracyjnego województwa łódzkiego oraz Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Mapy administracyjnej województwa łódzkiego* ([http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lodzkie\\_mapa\\_administracyjna.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lodzkie_mapa_administracyjna.png)) i *Strategii rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego...* (2014, s. 18)

Zgodnie z *Planem zagospodarowania przestrzennego...* (2010, s. 109–110)<sup>2</sup> wszystkie wybrane do analizy małe miasta uznano za ważne ośrodki – bieguny wzrostu w obszarze kształtowania integralno-funkcjonalnych powiązań Aglomeracji Łódzkiej. Miasto Rzgów zostało uznane za uzupełniający biegun wzrostu gospodarczego dla Łodzi oraz ośrodek rozwoju funkcji przemysłowej i przemysłowo-logistycznej. Miasta Konstantynów Łódzki i Brzeziny mają natomiast pełnić rolę ośrodków wielofunkcyjnych, obsługujących podmiejskie strefy mieszkaniowo-rekreacyjne. Powyższe ustalenia szczebla regionalnego (wojewódzkiego) mają swoje odzwierciedlenia w polityce przestrzennej prowadzonej na poziomie lokalnym (gminnym).

Najprostszym i zarazem jednym z ważniejszych (obok powierzchni, funkcji i gospodarki) mierników w określaniu klasy wielkościowej miast jest liczba ludności (Szymańska, Grzelak-Kostulska 2005, s. 62–64). Miasta Brzeziny, Konstantynów Łódzki i Rzgów ze względu na kryterium liczby ludności zaliczone zostały do miast małych, bowiem wszystkie liczą mniej niż 20 tys. mieszkańców<sup>3</sup>. Mimo to wykazują one duże zróżnicowanie ludnościowe. Rzgów na koniec 2013 roku<sup>4</sup> liczyło zaledwie 3 431 mieszkańców, gdy w miastach Konstantynów Łódzki oraz Brzeziny mieszkało odpowiednio 17 804 i 12 577 osób. Analizując dynamikę zmian liczby ludności w latach 2006–2013<sup>5</sup> w wytypowanych małych miastach, należy stwierdzić, że wszystkie odnotowały wzrost całkowitej liczby ludności, lecz na zróżnicowanym poziomie (tab. 1). W Brzezinach w okresie siedmiu lat liczba ludności zwiększyła się o 254 osoby, gdy w Rzgowie wzrosła ona zaledwie o 51 osób. Przyczyn można szukać zarówno w pełnionych przez miasta funkcjach, jak i powiązaniach komunikacyjnych z Łodzią.

Liczba ludności miasta zależy nie tylko od przyrostu naturalnego, ale także od salda migracji. We wszystkich analizowanych małych miastach saldo migracji w 2013 roku było dodatnie. W miastach Brzeziny i Rzgów kształtowało się ono jednak na niskim poziomie – ok. 10 osób, ale w Konstantynowie Łódzkim wynosiło znacznie więcej – ok. 80 osób.<sup>6</sup> W miastach Rzgów i Konstantynów Łódzki ludnością napływową była ludność z innych miast, natomiast do Brzezin migrowała głównie ludność wiejska.

---

<sup>2</sup> *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego*, aktualizacja została przyjęta Uchwałą nr LX/1648/10 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 września 2010 roku.

<sup>3</sup> W literaturze ośrodki liczące do 20 tys. mieszkańców uznawane są za małe miasta (Heffner 2005, s. 11; Szymańska, Grzelak-Kostulska 2005, s. 64; Sołtys 2011, s. 141).

<sup>4</sup> Dane z Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS (stan na 31.12.2013 r.).

<sup>5</sup> Przyjęcie roku 2006 jako roku wyjściowego było warunkowane tym, iż 1 stycznia 2006 roku miasto Rzgów ponownie otrzymało prawa miejskie.

<sup>6</sup> Dane z Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS (stan na 31.12.2013 r.).

Tabela 1

Zmiany liczby ludności według faktycznego miejsca zamieszkania  
w latach 2006–2013 w wybranych małych miastach

| Małe miasto         | Lata   |        |        |        |        |        |        |        |        |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                     | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | Bilans |
| Rzgów               | 3 380  | 3 367  | 3 370  | 3 347  | 3 372  | 3 416  | 3 437  | 3 431  | +51    |
| Konstantynów Łódzki | 17 591 | 17 608 | 17 642 | 17 699 | 17 802 | 17 762 | 17 757 | 17 804 | +213   |
| Brzeziny            | 12 323 | 12 303 | 12 331 | 12 289 | 12 559 | 12 544 | 12 587 | 12 577 | +254   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS.

Napływ nowych mieszkańców jest jednym z ważniejszych motorów wzrostu miasta będąc jednocześnie przyczyną, jak i rezultatem innych procesów rozwojowych zachodzących w mieście. Gdy wraz ze zwiększaniem się liczby mieszkańców miast proporcjonalnie rośnie intensywność zabudowy, możemy mówić o sytuacji rozwoju miasta. W przypadku powiększania się tylko powierzchni zabudowanej ma miejsce już proces rozlewania się zabudowy miejskiej (Hanzl 2011, s. 42–43).

Wynikiem prowadzonej polityki przestrzennej jest aktualny stan zagospodarowania przestrzeni, co w konsekwencji odwzorowuje struktura użytkowania ziemi. Pokazuje ona, jaki odsetek stanowią tereny zurbanizowane i komunikacyjne oraz tereny otwarte pozostające nadal w rolniczym i leśnym użytkowaniu (tab. 2).

Tabela 2

## Użytkowanie ziemi w wybranych małych miastach (%)

| Małe miasto         | Tereny zabudowane | Tereny komunikacyjne | Użytki rolne | Lesistość |
|---------------------|-------------------|----------------------|--------------|-----------|
| Brzeziny            | 14,0              | 2,4                  | 80,1         | 3,5       |
| Konstantynów Łódzki | 27,9              | 2,8                  | 59,3         | 10,0      |
| Rzgów               | 21,1              | 3,7                  | 68,3         | 6,9       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów pozyskanych z urzędów miast i materiałów pozostających w zasobach własnych autorki.

Struktura użytkowania ziemi w wybranych małych miastach jest zróżnicowana. Największy odsetek terenów zabudowanych cechuje miasto Konstantynów Łódzki – na poziomie 27,9%. Wynika to z faktu bezpośredniego administracyjnego graniczenia z Łodzią oraz pozostawania pod jej silnym wpływem. Konstantynów Łódzki stał się niejako zapleczem przestrzennym i inwestycyjnym dla mieszkańców Łodzi (np. realizacja funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i rezydencjonalnej). Według przeprowadzonej przez L. Groeger

(2012, s. 65) typologii przestrzeni mieszkaniowej miast województwa łódzkiego Konstantynów Łódzki cechuje wysoka jakość przestrzeni mieszkaniowej.

Znaczna urbanizacja<sup>7</sup> zauważalna jest również w Rzgowie. Jest to wynik pełnionej przez to miasto funkcji usługowej – zlokalizowane jest tu największe centrum handlowe w Polsce.

Jedynie w Brzezinach tereny zabudowane stanowią 14% powierzchni miasta. Przyczyn można szukać w około dwudziestokilometrowej odległości od Łodzi, jak też w rozwoju społeczno-gospodarczym miasta. Gospodarkę inwestycyjną Brzezin, w porównaniu do Konstantynowa Łódzkiego i Rzgowa, cechuje mniejsza atrakcyjność. Niski odsetek terenów zabudowanych świadczy również, że jedynie w Brzezinach nie zachodzi jeszcze proces rozlewania się zabudowy miejskiej.

Rozpatrując zaś rozmieszczenie zabudowy można wyciągnąć wniosek o jej koncentracji wokół historycznego centrum miasta oraz wzmoczonej pasmowej urbanizacji wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych, wyprowadzających ruch z miasta. Coraz częściej można jednak zaobserwować rozproszenie zabudowy i jej lokalizację w oderwaniu od istniejącej struktury przestrzennej, prowadzące w konsekwencji do chaosu urbanistycznego. Ma miejsce niekontrolowane rozlewanie się zabudowy.

W przestrzeni analizowanych małych miast zdecydowany odsetek nadal stanowią użytki rolne. W systemie wolności gospodarczej narażone są one jednak na rosnącą presję inwestycyjną i w konsekwencji lokalizację zabudowy.

Przemiany społeczno-gospodarcze zachodzące pod koniec XX wieku, czyli przejście do gospodarki wolnorynkowej i systemu samorządowego, objawiającego się samodzielnością planistyczną gminy, wpłynęły na możliwości rozwoju małych miast oraz przyczyniły się do wzrostu urbanizacji (Szymańska, Grzelak-Kostulska 2005, s. 60–61). Przed transformacją systemową tradycyjną funkcją małych miast była obsługa rolnictwa i ludności wiejskiej powiązanej z miastem. Proces rozwoju społeczno-gospodarczego mający początek wraz z transformacją umożliwił rozwój pozarolniczych funkcji. Wiele małych ośrodków miejskich przekształciło się w miasta monofunkcyjne związane jednak już z innymi sektorami gospodarki niż rolnictwo i jego obsługa (Heffner 2005, s. 11–12).

### 3. Podstawy kształtowania lokalnej polityki przestrzennej

Polityka przestrzenna to działania, których zadaniem jest ustalenie celów, środków i kierunków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Musi ona uwzględniać uwarunkowania służące realizacji celów, najczęściej

---

<sup>7</sup> Pod terminem „urbanizacja” autorka rozumie powierzchnię terenów zabudowanych.

wynikających z kierunków rozwojowych o charakterze spontanicznym (Chmielewski 1996, s. 345).

Narzędziem oraz wyrazem polityki przestrzennej jest planowanie przestrzenne, czyli planowanie mające na celu rozwój wyodrębnionych obszarów. Jest to planowe działanie obejmujące całokształt problematyki z nim związanej. Jednocześnie dąży do kontroli, regulacji oraz ograniczania rozwoju spontanicznego. Wynikiem takiego działania jest swoistego rodzaju plan (Chmielewski 1996, s. 344–345).

Współczesne planowanie przestrzenne w dobie wolności rynkowej, żywiołowości procesów inwestycyjnych oraz nadinterpretacji prawa własności ma przed sobą duże wyzwanie. Powinno ono bowiem pogodzić rozwój gospodarczy gminy z racjonalnością działań planistycznych. W myśl *Nowej Karty Ateńskiej 2003* (2003, s. 21), planowanie jest częścią procesu politycznego zmierzającego do wdrożenia interesów publicznych i prywatnych, w celu rozwiązania konfliktów dotyczących użytkowania przestrzeni i treści programów rozwojowych. Jednak, aby pogodzić wielu uczestników procesu planowania potrzebny jest kompromis osiągnięty w drodze szeregu rozważań, dyskusji i negocjacji na poziomie już opracowywania dokumentów planistycznych różnego szczebla.

Aktualnie podstawowym aktem prawnym, regulującym sprawę kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego jest *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>8</sup>. Zgodnie z nią podstawowym strategicznym dokumentem kreowania polityki przestrzennej jednostek samorządowych szczebla gminnego (lokalnego) jest *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (dalej SUiKZP). Nie stanowi on jednak prawa miejscowego.

Pierwszoplanowo dokument ten nakreśla szeroko rozumiane uwarunkowania, w szczególności: strukturę funkcjonalno-przestrzenną, uwarunkowania środowiska przyrodniczego, środowiska kulturowego, uwarunkowania rozwoju infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz demografię i finanse. Stanowią one fundament dla dalszych działań planistycznych – pozwalają określić politykę przestrzenną dla całej jednostki administracyjnej oraz wyznaczyć kierunki rozwoju zagospodarowania przestrzennego gminy. To dokument o charakterze normatywnym i długookresowym wymiarze. Pełni rolę wytycznych dla dalszych przesądzeń planistycznych realizowanych poprzez tworzenie prawa miejscowego.

Na podstawie upoważnień ustawowych gmina ma prawo do tworzenia aktów prawa miejscowego. *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego* (dalej MPZP) to dokument, w którym zostają nakreślone zasady, nakazy oraz dopuszczenia określonych działań w przestrzeni. Mają one na celu ustalać przeznaczenie terenów pod konkretne funkcje oraz określać sposoby ich zagospodarowania i wytyczne dla zabudowy. W efekcie prowadzi to do kształtowania

---

<sup>8</sup> Tekst jednolity Dz.U., 2012, poz. 647 z późn. zm.

obecnej rzeczywistości przestrzennej. *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego* to kluczowy instrument kształtowania przestrzeni na szczeblu lokalnym, który daje gwarancję określonego przeznaczenia terenu. Ustalone w prawie miejscowym zasady stanowią wytyczne dla sporządzanych projektów budowlanych i w dalszym etapie uzyskania pozwolenia na budowę dla konkretnej inwestycji.

Podstawową zasadą działań planistycznych w przestrzeni jest zrównoważony rozwój oraz ład przestrzenny. Zasada zrównoważonego rozwoju jako fundamentalna podstawa wszelkich działań została zagwarantowana konstytucyjnie<sup>9</sup>. W myśl polskiego prawa, zrównoważony rozwój ma na celu jednocześnie zaspokojenie teraźniejszych potrzeb nie zagrażając możliwościom realizacji potrzeb przyszłych. To proces integrowania działań politycznych, gospodarczych, społecznych oraz przyrodniczych mających na celu ukształtowanie przestrzeni tworzącej harmonijną całość o uporządkowanych relacjach funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych oraz kulturowych.

Proces równoważenia procesów inwestycyjnych w otaczającej nas przestrzeni jest problemem, który podnoszony jest już od kilkudziesięciu lat. W połowie XX wieku T. Tołwiński (1963, s. 28) zwracał uwagę na chaotycznie wznoszone wielkie obszary zabudowy mieszkaniowej. Otaczająca nas rzeczywistość przestrzenna pokazuje, iż problem ten nadal jest jak najbardziej aktualny, a nawet coraz większy. Nadal istnieje niemalże niczym nieograniczona presja budowlana. Każda przestrzeń staje się potencjalną przestrzenią inwestycyjną.

#### 4. Sytuacja planistyczna wybranych małych miast

Na otaczającą nas przestrzeń największy wpływ ma polityka przestrzenna poziomu lokalnego<sup>10</sup>. Dlatego też tak ważne jest, by były one podejmowane w oparciu o wypracowany w ramach kompromisu pewien „zbiór zasad” dający każdemu uczestnikowi procesu planowania przestrzennego równoprawne szanse uczestnictwa w „grze o swoją przestrzeń, o swoje miasto”.

Polityka przestrzenna w obrębie miasta Brzeziny prowadzona jest w oparciu o *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego* opracowany dla całego miasta w jego administracyjnych granicach i uchwalony w 2004 roku. Został on sporządzony w trybie ustawy z 1994 roku<sup>11</sup>, która dopuszczała możliwość

---

<sup>9</sup> Art. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U., 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Realizowana jest ona poprzez SUiKZP, MPZP oraz wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy.

<sup>11</sup> Jest to *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U., 1994, nr 89, poz. 415). Ta sytuacja planistyczna wynika z faktu, iż ustawa z 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla spraw wszczętych



tworzenia prawa miejscowego dla obszaru całej gminy (miasta), nie określając przy tym ustawodawczo skali takiego opracowania. Prowadziło to do praktyki opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla całego miasta w skali 1:5 000, które w sposób jedynie ogólny dokonywały przeznaczenia terenów pod różne funkcje oraz określania zasad ich zagospodarowania. Tak duża skala nie pozwalała na rozwiązanie wszystkich problemów w zakresie kolizyjności powiązań funkcjonalnych i przestrzennych.

Miasto Rzgów również w całości pokryte jest planami miejscowymi. Jego polityka przestrzenna oparta jest jednak na prawie miejscowym sporządzonym w procedurze administracyjnej przyjętej w ustawie z 1994 r.<sup>12</sup> oraz z 2003 r. Dla całej gminy od 2003 roku obowiązuje prawo miejscowe<sup>13</sup> ustalające ogólne przesądzenia w zakresie przeznaczenia terenów. Dla terenów bardziej problematycznych zostały sporządzone opracowania planistyczne wykonane w odrębnych procedurach planistycznych i w większej skali szczegółowości,<sup>14</sup> którą zagwarantowała ustawa z 2003 roku ustalając obowiązek sporządzania miejscowych planów w skali 1:1 000.

Władze lokalne miasta Konstancynów Łódzki prowadzą politykę przestrzenną w oparciu o miejscowe plany sporządzane jedynie dla poszczególnych, konkretnych fragmentów miasta. W latach 1998–2013 uchwalono 42 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które łącznie pokrywają ok. 40% miasta. Były one sporządzane w trybie przepisów ustawy z 1994 i 2003 roku.

Porównanie i analiza polityki przestrzennej prowadzonej przez wybrane do analizy małe miasta, była możliwa z dwóch względów:

1) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone dla obszaru miasta Brzeziny i Rzgów nie przeznaczają wszystkich terenów do urbanizacji, pozostawiając część obszaru w rolniczym i leśnym użytkowaniu bez prawa do zabudowy,

2) w obrębie miasta Konstancynów Łódzki miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane były przede wszystkim dla obszarów przeznaczanych do docelowej urbanizacji, nie zaś dla wyłączenia ich z możliwości zabudowy.

Wszystkie wybrane do analizy małe miasta posiadają *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, które zostało zmienione, zaktualizowane i dostosowane do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej

---

i niezakończonych przed dniem wejścia jej w życie pozwalała na dokończenie procedury planistycznej w trybie dotychczas obowiązujących przepisów.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> W okresie opracowywania prawa miejscowego Rzgów nie miał przywróconych jeszcze praw miejskich, które odzyskał z dniem 1 stycznia 2006 roku.

<sup>14</sup> Plan miejscowy sporządzony dla całej gminy – Uchwała Nr XI/95/2003 Rady Gminy Rzgów z dnia 22 lipca 2003 roku wyznaczył tereny, w tym w obrębie obecnego miasta Rzgowa, dla których należy przeprowadzić odrębne postępowanie planistyczne.

miasta w ciągu ostatnich kilku lat<sup>15</sup>. Materiał wyjściowy przy sporządzaniu zmian obowiązujących SUiKZP stanowiły obowiązujące MPZP. SUiKZP przyjęły ustalenia ogólnych i szczegółowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które w chwili obecnej stanowiły podstawowe prawne dokumenty determinujące kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy (miasta). Anektowały wszystkie przesądzenia funkcjonalne terenów oraz parametry zagospodarowania i kształtowania zabudowy ustalone na etapie prawa miejscowego, a następnie w oparciu o nie zdefiniowały nowe ponadlokalne i lokalne cele i kierunki polityki przestrzennej.

## 5. Nadmierna urbanizacja przestrzeni wybranych małych miast

Planowanie przestrzenne w praktyce dalekie jest od założeń zrównoważonego rozwoju oraz tworzenia planowej struktury miasta zapewniającej jego rozwój. Często jest ono równoznaczne z udostępnianiem nowych terenów pod zabudowę prowadzące do nadmiernej urbanizacji przestrzennej. Zjawisku rozprzestrzeniania się zabudowy poświęcane jest wiele uwagi zarówno przez zagranicznych, jak i polskich badaczy. Jest to problem, który dotyczy nie tylko dużych miast, ale również małych jednostek miejskich czy nawet obszarów wiejskich.

Podstawowy problem kształtowania lokalnej przestrzeni tkwi przede wszystkim w braku tradycji „oszczędnego” użytkowania terenów oraz w błędnie pojmowanej „własności gruntowej” i proinwestycyjnej interpretacji prawa, ostatecznie prowadzące do przekształcania terenów otwartych w tereny zabudowy. Ważną rolę w kreowaniu zasad zagospodarowania przestrzeni odgrywa również niska świadomość władz lokalnych, które definiując potrzeby inwestycyjne gminy, rzadko mają na uwadze jej zrównoważony rozwój. Przekłada się to na jakość planowania przestrzennego, która często jest słaba, przejawiająca się dowolnością opracowywania planów miejscowych i łatwością wprowadzania do nich zmian.

Praktyka pokazuje, iż planowanie przestrzenne zdominowane jest przez zasadę wolności budowlanej. Trwa i nadal rozwija się proces przeznaczania znacznych powierzchniowo terenów pod zabudowę, nie mający żadnego odzwierciedlenia w faktycznym zapotrzebowaniu inwestycyjnym poszczególnych lokalnych jednostek samorządowych<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> *Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: 1) miasta Konstantynów Łódzki – 2010 r.; 2) miasta Rzgów – 2013 r.; 3) miasta Brzeziny – 2013 r.*

<sup>16</sup> J. Koziński (2012, s. 9) uważa, że zgodnie z uchwalonymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz studiami uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin w Polsce zaplanowano tereny mieszkaniowe, które mogą pomieścić odpowiednio ponad 70 i 300 mln mieszkańców.

Następuje parcelacja przestrzenna oraz rozprzestrzenianie się terenów zurbanizowanych, co w konsekwencji prowadzi do chaosu przestrzennego oraz zaniku widocznych granic pomiędzy poszczególnymi jednostkami zarówno administracyjnymi, jak i urbanistycznymi. W podstawowym rozumieniu zasady zrównoważonego rozwoju jest to niewłaściwe, bowiem ma miejsce zachwianie równowagi pomiędzy poszczególnymi relacjami, na korzyść jednej z nich.

Polityka przestrzenna małych miast poddanych analizie również przyjęła kierunek zwiększania powierzchni obszarów przeznaczonych do zabudowy. Urbanizacyjny kierunek ich lokalnej polityki przestrzennej obrazuje tab. 3.

Tabela 3

Istniejące i nowe (prawnie ustanowione) tereny inwestycyjne wybranych małych miast

| Małe miasto         | Istniejące tereny inwestycyjne (%) | Prawnie ustanowione tereny inwestycyjne (wg MPZP) (%) | Nowe tereny inwestycyjne (%) |
|---------------------|------------------------------------|---|------------------------------|
|                     | a                                  | b   | b – a                        |
| Brzeziny            | 16,4                               | 38,8  | 22,4                         |
| Konstantynów Łódzki | 30,7                               | 39,5  | 8,8                          |
| Rzgów               | 24,8                               | 42,7  | 17,9                         |

Źródło: opracowanie własne na podstawie MPZP wybranych małych miast.

Największy wzrost nowych terenów inwestycyjnych ma miejsce w Brzezinach. W perspektywie całkowitego zrealizowania prawa miejscowego, powierzchnia terenów z możliwością do zabudowy zwiększy się ponad dwukrotnie (obecnie zainwestowane jest 16,4% powierzchni miasta, a plan miejscowy przeznaczył do zainwestowania kolejne 24,8%). Dla lepszego zobrazowania jest to 837 ha nowych terenów z możliwościami inwestycyjnymi. Wszakże analiza zmiany liczby ludności w latach 2006–2013 wykazała przyrost na poziomie 254 osób, należy jednak pamiętać, iż obecny poziom zurbanizowania kształtował się przez setki lat<sup>17</sup>. Dlatego też uwzględniając współczesne trendy ludnościowe (m.in. pogłębiający się niż demograficzny) można wysnuć wniosek, że okres konsumpcji wszystkich terenów przeznaczonych do urbanizacji należy liczyć w setkach lat.

Bardzo wysoki poziom inwestycyjnego zagospodarowania terenów otwartych zauważalny jest również w Rzgowie kształtując się na poziomie około 18%, co w przeliczeniu na hektary wynosi ok. 750 ha nowych terenów z możliwościami zabudowy.

<sup>17</sup> Pierwsze prawdopodobne informacje o Brzezinach mówią o istnieniu osady w XI–XII wieku. Natomiast wzmianki o miejskim charakterze Brzezin pochodzą z 1332 roku. Prawa miejskie istniejącego już miasta potwierdził Kazimierz Wielki w 1364 roku (*Zmiana studium uwarunkowań (...) miasta Brzeziny*, 2013, s. 14).

Konstantynów Łódzki cechuje najniższy procentowy przyrost zasobów budowlanych (na poziomie ok. 9%). Gdy jednak przyrost ten rozpatrzymy w hektarach wskaźnik procentowy wynosi aż ok. 1 100 ha nowych terenów dostępnych dla inwestora niemal do bezpośredniego zainwestowania (wystarczy jedynie uzyskać pozwolenie na budowę).

W Brzezinach, Rzgowie i Konstantynowie Łódzkim na etapie tworzenia prawa miejscowego doszło do nieodwracalnych przekształceń znacznych powierzchniowo terenów otwartych w tereny pro-inwestycyjne i ostatecznie inwestycyjne. Prowadzona przez te miasta polityka przestrzenna w bardzo dużym stopniu rozszerzyła zasięg przestrzeni z prawem do zabudowy. Skala tych przemian jest nieadekwatna do rzeczywistego zapotrzebowania. Ma miejsce zbyt duża podaż w stosunku do realnego popytu. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego roczna liczba nowych budynków oddanych do użytkowania w Rzgowie i Brzezinach w ostatnich trzech latach (2011–2013) kształtowała się na poziomie zaledwie 20–30 budynków. Jedynie w Konstantynowie Łódzkim do użytkowania oddano 50–80 budynków. Rozpatrując zaś budownictwo mieszkaniowe, również wniosek jest taki, iż rocznie oddawane było do użytkowania tylko kilkadziesiąt mieszkań (najmniej – 10 mieszkań w Rzgowie w 2012 roku, najwięcej – 127 mieszkań w Brzezinach w 2011 roku).

Zjawisko to jest potwierdzeniem ogólnego trendu panującego w planowaniu przestrzennym w całym kraju. W 2010 roku J. Koziński (2012, s. 9) wyliczył spodziewany czas sprzedaży dla mieszkaniowych zasobów budowlanych całej Polski ustalonych zarówno w MPZP, jak i SUIKZP. Okres konsumpcji planistycznej będzie trwał setki, a nawet tysiące lat. Mimo to, presja na dokonywanie kolejnych, dodatkowych zmian funkcjonalnych w przestrzeni nadal rośnie.

Obserwując obecną praktykę kształtowania struktur przestrzennych można wysnuć wniosek, iż lokalna polityka przestrzenna często ma wymiar krótkookresowy, zamiast długookresowy. Ulega presji rynku. W sytuacji, gdy jest ona nieadekwatna do rzeczywistych potrzeb mieszkańców czy potencjalnych inwestorów, ma miejsce zmiana obowiązującego dokumentu planistycznego, co w konsekwencji równoznaczne jest z przeznaczaniem nowych, dodatkowych terenów do zabudowy.

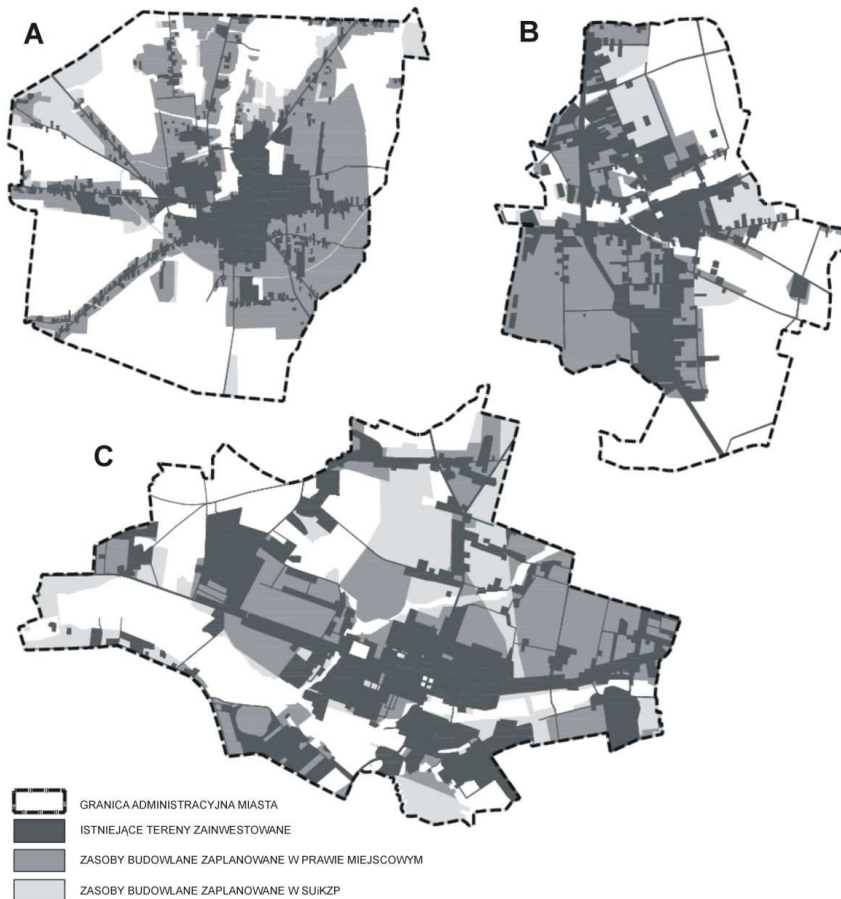
Zgodnie z obowiązującym polskim prawodawstwem<sup>18</sup> decyzje podejmowane na etapie prawa miejscowego, polegające na zmianie funkcji rolniczej na funkcję pozarolniczą, mają charakter nieodwracalny. Przyznanie dużej wagi prawu własności powoduje, że w rzeczywistości brak jest możliwości cofnięcia decyzji urbanizacyjnej podjętej na etapie prawa miejscowego i ponownego nadania terenom zabudowy funkcji terenów bez prawa do zabudowy. Wiąże się to bowiem z koniecznością zadośćuczynienia z tytułu spadku wartości nieruchomości, czego wiele jednostek samorządowych stara się uniknąć. Dlatego też

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U., 2012, poz. 647 z późn. zm.).

współczesna lokalna polityka przestrzenna polega przede wszystkim na nieustannym poszerzaniu stref możliwych do urbanizacji. Ma miejsce wyznaczanie nowych, dodatkowych terenów budowlanych, najczęściej kosztem terenów rolniczych, mimo iż istnieje już duża „nadprodukcja” terenów inwestycyjnych w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Rozwija się proces żywołowego rozprzestrzeniania się zabudowy. Urbanizacja przestrzeni zaczyna mieć znamiona nadmiernej urbanizacji.

Potwierdzeniem tego procesu jest analiza polityki przestrzennej prowadzonej w wybranych małych miastach. Kierunek rozwoju, jaki realizują analizowane miasta, polega na przeznaczaniu coraz to nowych terenów pozostających w dotychczasowym użytkowaniu rolniczym lub leśnym w tereny inwestycyjne z prawem do zabudowy, co obrazuje rys. 2.



Rys. 2. Proinwestycyjny kierunek zagospodarowania przestrzennego wybranych małych miast: A – Brzeziny, B – Rzgów, C – Konstancinów Łódzki

Źródło: na podstawie MPZP i SUiKZP wybranych małych miast

Dokumenty planistyczne gminy, jakimi są prawo miejscowe oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, mają na celu umożliwienie racjonalnego rozwoju gminy poprzez zmiany określonych struktur przestrzennych. Niemniej jednak, prowadzona polityka przestrzenna przez wybrane miasta budzi wiele wątpliwości co do jej racjonalności i zasadności o czym świadczą wskaźniki planowanych zasobów budowlanych (tab. 4).

Tabela 4

Całkowite tereny inwestycyjne wybranych małych miast oraz ich przyrost w stosunku do istniejących i ustanowionych w prawie miejscowym

| Małe miasto         | Całkowite tereny inwestycyjne zaplanowane na etapie SUIKZP (%) | Przyrost w stosunku do (%)   |                                   |
|---------------------|--|------------------------------|-----------------------------------|
|                     |  | prawnie ustanowionych w MPZP | istniejącego stanu zainwestowania |
| Brzeziny            | 50,8   | 12,0                         | 34,4                              |
| Konstantynów Łódzki | 66,2   | 26,7                         | 35,5                              |
| Rzgów               | 49,7   | 7,0                          | 24,9                              |

Źródło: opracowanie własne na podstawie MPZP i SUIKZP wybranych małych miast.

Całkowity wskaźnik terenów przeznaczonych do zainwestowania (zabudowa, drogi) w strategicznym dokumencie gminy – *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, we wszystkich analizowanych małych miastach jest na poziomie ok. 50%, a nawet większym (Konstantynów Łódzki – ok. 65%). We wszystkich odnotowano wzrost nowych terenów inwestycyjnych w stosunku do zasobów ustanowionych w obowiązującym prawie miejscowym. Głównych przyczyn tak wysoko urbanizacyjnej polityki przestrzennej analizowanych małych miast można upatrywać w położeniu w obrębie Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego oraz pozostawania w bardzo dużym oddziaływaniu Łodzi. Niemniej jednak, czy relacje funkcjonalne w obrębie metropolii są tak silne, by do urbanizacji przeznaczać połowę i więcej powierzchni analizowanych małych miast, doprowadzając tym samym do nieodwracalnych zmian w strukturze przestrzennej? Rozpatrując jednak stopień zagospodarowania terenów przeznaczonych do urbanizacji, czyli przyrost planowanych w SUIKZP zasobów inwestycyjnych w stosunku do wyjściowego istniejącego stanu zagospodarowania, widzimy nieracjonalność działań planistycznych w stosunku do potrzeb. W przypadku wszystkich analizowanych małych miast przyrost ten kształtuje się na bardzo wysokim poziomie, 25–35% powierzchni miasta, co stanowi połowę lub nawet  $\frac{2}{3}$  całkowitych terenów inwestycyjnych wybranych małych miast.

Analizując obecną praktykę kształtowania struktur przestrzennych, należy wysnuć wniosek, że proces przeznaczania nowych terenów do urbanizacji cały

czas trwa. Nie jest on zależny od sytuacji planistycznej jednostki administracyjnej czy położenia względem miasta metropolitalnego. Zarówno Konstąntynów Łódzki położony w bezpośrednim sąsiedztwie Łodzi, jak i Brzeziny oddalone od niej o około kilkanaście kilometrów posiadają rezerwę terenów z możliwościami inwestycyjnymi na poziomie 35% powierzchni miasta. Tym samym dokumenty planistyczne dają możliwość rozlewania się zabudowy w przestrzeni, doprowadzając do chaosu przestrzennego i nadmiernej urbanizacji przestrzennej małego miasta. Ma miejsce przeznaczanie zbyt dużych rezerw terenowych z możliwością inwestycyjną w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania.

## 6. Podsumowanie

Problem racjonalnego kształtowania struktury przestrzennej dotyczy wielu gmin, bez względu na jej status administracyjny. Nie jest on obecny tylko w dużych miastach, choć skala tego problemu jest na pewno większa. Współcześnie, w dobie nieustannie rosnącej presji inwestycyjnej, problem ten dotyka niemalże każdej przestrzeni w kraju.

Przemiany zachodzące w przestrzeni ignorują potrzebę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a uwzględniają życzenie potencjalnego inwestora. Brak jest planowania rozumianego jako kształtowanie właściwych struktur przestrzennych miasta. Brak tradycji oszczędnego zarządzania przestrzenią, która jest dobrem ograniczonym i dlatego tak niezmiernie cennym. Służy ona bowiem nie tylko obecnemu pokoleniu, lecz powinna być również zabezpieczona dla przyszłych pokoleń.

Przy wyznaczaniu nowych terenów inwestycyjnych należy zachować krytyczne i racjonalne podejście przy kształtowaniu otaczającej nas przestrzeni. Nieodwracalność decyzji urbanizacyjnych podejmowanych na etapie prawa miejscowego powinna być głównym priorytetem brany pod uwagę przy podejmowaniu jakichkolwiek działań w przestrzeni. Konieczne jest właściwe wartościowanie priorytetów przestrzeni, aby nie dochodziło do „nadprodukcji” terenów z możliwościami inwestycyjnymi. Jest ona bowiem nieadekwatna do realnego zapotrzebowania. Współczesna lokalna polityka przestrzenna nie powinna polegać na nieustannym poszerzaniu stref możliwych do zabudowy i urbanizacji.

Analizując politykę przestrzenną i kierunek zmian w strukturze przestrzennej wybranych małych miast, można wyciągnąć następujące wnioski:

1. W większości przypadków planowany rozwój jest wypadkową bieżących potrzeb i powszechnej tendencji do zmiany przeznaczenia gruntów na tereny budowlane. Podstawy działań nie stanowi logika rozwojowa oparta na analizie zjawisk i procesów.

2. Zaplanowany w dokumentach planistycznych (SUiKZP i MPZP) rozwój przestrzenny nie jest wypadkową prognozy społeczno-gospodarczej ani

prognozy potrzeb terenowych powstałych w oparciu o istniejący stan zainwestowania.

3. Potrzeba ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju jest znacznie marginalizowana.

4. Współcześnie coraz bardziej słabnie rola MPZP jako narzędzia właściwego zarządzania przestrzenią miasta umożliwiającego jego rozwój.

5. W niektórych miastach planowanie przestrzenne przestaje być postrzegane jako dobra metoda kształtowania struktury przestrzennej miasta, ponieważ polityka przestrzenna ma proinwestycyjny kierunek zagospodarowania.

## LITERATURA

- Chmielewski J.M., 1996, *Teoria urbanistyki. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Groeger L., 2012, *Próba typologii przestrzeni mieszkaniowej miast województwa łódzkiego*, [w:] Dzieciuchowicz J., Groeger L. (red.), *Kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej miast. Shaping the Urban Residential Area, „Space–Society–Economy”*, 11, Department of Spatial Economy and Spatial Planning, Wydawnictwo UŁ, Łódź, s. 49–67.
- Hanzl M., 2011, *Przemiany struktury przestrzennej wybranych małych i średnich miast Polski centralnej (planowanie jako czynnik rozwoju)*, [w:] Bartosiewicz B., Marszał T. (red.), *Struktura przestrzenna małych miast z perspektywy 20 lat transformacji*, Wydawnictwo UŁ, Łódź, s. 39–57.
- Heffner K., 2005, *Małe miasta w rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] Heffner K. (red.), *Małe miasta a rozwój lokalny i regionalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice, s. 11–34.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U., 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Koziński J., 2012, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, „Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów”, 1, s. 5–24.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Rzgów*, 2003, Uchwała nr XI/95/2003 Rady Gminy Rzgów z dnia 22 lipca 2003 roku.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeziny*, 2004, Uchwała nr XXVII/120/04 Rady Miasta Brzeziny z dnia 29 listopada 2004 roku.
- Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku*, 2003, Lizbona.
- Parysek J.J., 2006, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*, Wydawnictwo UAM, Poznań.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego. Aktualizacja*, 2010, BPPWŁ, Łódź.
- Ślodyczek J., 2005, *Gospodarka przestrzenna – pojęcia podstawowe*, [w:] Korenik S., Ślodyczek J. (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, Wrocław, s. 11–18.
- Sołtys J., 2011, *Przemiany małych miast w województwie pomorskim*, [w:] Bartosiewicz B., Marszał T. (red.), *Przemiany przestrzeni i potencjału małych miast w wybranych regionach Polski*, Wydawnictwo UŁ, Łódź, s. 141–155.



- Strategia rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+*, cz. I, 2014, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Łódź.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Konstantynowa Łódzkiego*, 2010, Uchwała Nr XLIX/512/10 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 25 lutego 2010 roku.
- Szymańska D., Grzelak-Kostulska E., 2005, *Małe miasta w Polsce – zmiany ludnościowe i funkcjonalne w drugiej połowie XX wieku*, [w:] Heffner K. (red.), *Małe miasta a rozwój lokalny i regionalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamickiego w Katowicach, Katowice, s. 59–90.
- Tołwiński T., 1963, *Zieleń w urbanistyce*, PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 2003, tekst jednolity, Dz.U., 2012, poz. 647 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym*, 1994, Dz.U., 1994, nr 89, poz. 415.
- Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeziny*, 2013, Uchwała nr XLII/190/2013 Rady Miasta Brzeziny z dnia 26 września 2013 roku.
- Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzgów*, 2013, Uchwała nr XXXI/291/2013 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 27 marca 2013 roku.

#### **Źródła internetowe**

[www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<http://bip.konstantynow.pl/>.

[http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lodzkie\\_mapa\\_administracyjna.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lodzkie_mapa_administracyjna.png).

### **SPATIAL POLICY AND DIRECTION OF CHANGE OF SELECTED SMALL TOWNS**

**Abstract:** The picture of Polish space is predominantly influenced by local planning regulations. Nevertheless, in the era of market freedom, exuberance of investment processes and overinterpretation of property rights, local spatial policy faces a great challenge. It must reconcile economic growth with rationality of planning activities. It is very difficult in a situation when there is freedom of construction associated with the right to build freely on your own land. It is simply impossible to stick to basic priorities of spatial planning such as spatial order and sustainable development as every piece of space becomes a potential investment area.

Practice shows that contemporary spatial planning diverges from the assumptions of sustainable development and rational shaping of spatial structures. It is very often synonymous with finally approving investment areas and making new building land available. This leads to excessive spatial urbanization fostered by local government units also in small towns. The process of earmarking considerably large areas for development is under way even though it has no reflection in actual investment needs. It results in chaotic parcellation and expansion of urbanized areas.

Nowadays spatial planning is dominated by the freedom of construction principle, which takes into consideration the wishes of the potential investor. There is no tradition of thrifty management of space, which is a particularly precious and limited asset serving both present and future generations.

**Key words:** small town, space, local spatial policy, local acts of law, investment areas, development direction.

Mgr Dorota Sowa  
Katedra Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej  
Wydział Nauk Geograficznych  
Uniwersytet Łódzki