

Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju



Pod redakcją Anny Kołodziejczak

**Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu**

Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju

Pod redakcją Anny Kołodziejczak

Bogucki Wydawnictwo Naukowe • Poznań 2021

Spis treści

Wprowadzenie	7
<i>Anna Kołodziejczak</i>	
1. Obszar wiejski – definicje, klasyfikacja, typologia	9
<i>Anna Kołodziejczak</i>	
2. Przegląd koncepcji rozwoju obszarów wiejskich	23
2.1. Koncepcja rozwoju wielofunkcyjnego obszarów wiejskich	23
2.2. Koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa	24
2.3. Koncepcja rozwoju zrównoważonego	26
2.4. Koncepcja kontinuum miejsko-wiejskie	28
2.5. Koncepcja aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych	31
2.6. Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi	33
<i>Anna Kołodziejczak</i>	
3. Instrumenty realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich	37
3.1. Wspólna Polityka Rolna	37
3.2. Inne polityki Unii Europejskiej dotyczące obszarów wiejskich ...	46
3.3. Krajowa polityka rozwoju obszarów wiejskich	49
<i>Anna Kołodziejczak, Magdalena Szczepańska</i>	
4. Partnerstwo terytorialne jako stymulator rozwoju obszarów wiejskich	53
<i>Magdalena Szczepańska</i>	
5. Dziedzictwo kulturowe a rozwój obszarów wiejskich	67
<u>Bartosz Wojtyra</u>	
6. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich	91
6.1. Uwarunkowania prawne systemu planowania przestrzennego w Polsce	93
6.2. Problemy przestrzenne na obszarach wiejskich	102
6.3. Kierunki rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich	106
<i>Anna Kołodziejczak</i>	
7. Plany urządzeniowo-rolne	114
7.1. Schemat opracowania planu urządzeniowo-rolnego	116
7.2. Schemat postępowania scaleniowego i wymiany gruntów	119
<i>Urszula Kaczmarek</i>	
8. Planowanie infrastruktury społecznej	130
8.1. Rodzaje infrastruktury społecznej	134
8.2. Dostępność infrastruktury społecznej	139
8.3. Infrastruktura usług wychowawczo-opiekuńczych i oświatowych	140
8.4. Infrastruktura usług zdrowotnych i socjalnych	142
8.5. Infrastruktura rekreacyjna i kulturalna	144

Radosław Bul, Anna Siniecka

9. Planowanie infrastruktury technicznej – wybrane zagadnienia	148
9.1. Definicje i stosowane oznaczenia	148
9.2. Uwarunkowania rozwoju infrastruktury	153
9.3. Infrastruktura techniczna na obszarach wiejskich	157

Bartosz Wojtyra

10. Planowanie rozwoju gospodarczego	167
10.1. Uwarunkowania i czynniki rozwoju obszarów wiejskich	170
10.2. Gminna strategia jako instrument sterowania rozwojem gospodarczym obszarów wiejskich	173
10.3. Kierunki polityki rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich ..	177

6. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich

Bartosz Wojtyra

Niezwykle istotnym, a wręcz kluczowym zagadnieniem w kontekście rozwoju obszarów wiejskich jest gospodarowanie przestrzenią i w przestrzeni. Ziemia, jako jej składnik, jest jednym z podstawowych zasobów lokalnych wsi, na bazie którego można i powinno się budować dobrobyt w celu podniesienia jakości życia zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Jest ona materialnym czynnikiem będącym podstawą lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, elementem potencjału wewnętrznego danego obszaru. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że ziemia to element przestrzeni traktowanej jako dobro rzadkie, którego nie można pomnożyć (Domański 1990). Jeżeli z powyższym powiąże się fakt wielkości powierzchni, jaką w skali kraju zajmują obszary wiejskie, oczywista stanie się konieczność racjonalnego gospodarowania ich przestrzenią. Zarządzanie nią powinno odbywać się z poszanowaniem zasad planowania przestrzennego, a przede wszystkim z uwzględnieniem rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego jako jego pryncypiów (Parysek 2006).

Punktem wyjścia dla rozważań nad problematyką **gospodarki przestrzennej**, rozumianej za Domańskim (2006) jako całokształt działań biernych i czynnych dotyczących podmiotów i przedmiotów związanych z organizacją użytkowania przestrzeni, powinno być przywołanie podstawowych terminów związanych z tym zagadnieniem. Pierwszym z nich jest **zagospodarowanie przestrzenne**, będące etapem końcowym gospodarki przestrzennej, jej wynik, rzeczywisty, możliwy do zaobserwowania efekt przestrzenny (Parysek 2006). Na obszarach wiejskich struktura funkcjonalno-przestrzenna, a więc rozmieszczenie składowych (obiektów, elementów) i układ relacji pomiędzy nimi, jest w zdecydowanej większości przypadków odmienna od tej, która znana jest z terenów miast. Zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich (pomijając strefy podmiejskie dużych miast) dotyczy przede wszystkim funkcji rolniczej i typowych dla wsi układów ruralistycznych. Cechuje się ono większym wpływem odległości (mniej zwarta struktura, ekstensywne użytkowanie ziemi, rozproszone osadnictwo), mniejszym zróżnicowaniem (otwarty krajobraz, mniej obiektów), dużym udziałem elementów środowiska przyrodniczego (np. wyższy poziom lesistości). Wreszcie są to obszary o zazwyczaj niskiej gęstości zaludnienia, co oznacza, że przestrzeń możliwa do zagospodarowania, a przypadająca na jedną osobę, jest większa.

Z punktu widzenia działalności praktycznej (osób odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną, np. samorządowców) istotny jest nie tylko efekt, ale

również proces doprowadzania do tego stanu, a więc działania składające się na gospodarowanie przestrzenią, wśród nich zaś przede wszystkim **polityka przestrzenna**. Ma ona szczególną wagę w procesie budowania stanu zagospodarowania przestrzennego odpowiadającego oczekiwaniom społecznym oraz presji inwestycyjnej. Stanowi podstawowy, obok polityki społecznej i gospodarczej, dział prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju. Jej zadaniem jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego gospodarowania przestrzenią i jednocześnie realizacja celów w trzech dziedzinach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Dobra i aktywna polityka przestrzenna to zatem taka, której program jest silnie powiązany ze sferą społeczno-gospodarczą oraz dostosowany do zachodzących nieustannie w przestrzeni zmian (monitorowany i ewaluowany). Polityka przestrzenna jest zadaniem i celowym działaniem władz publicznych, które ustalają cele, kierunki i środki racjonalnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego umożliwiającego efektywne funkcjonowanie systemu społeczno-gospodarczego w określonych uwarunkowaniach (Gaczek 2003, Borsa 2008). Wymaga ona umiejętności wykreowania wizji rozwoju przestrzennego i przyszłego stanu zagospodarowania. Polityka przestrzenna powinna pełnić funkcję: regulacyjną, informacyjną, kontrolną, koordynacyjną i kreacyjną (Malisz 1984, Feltynowski 2009).

Realizacja celów polityki przestrzennej jest możliwa dzięki instrumentowi, jakim jest **planowanie przestrzenne**, obejmujące wykonanie wcześniej sformułowanych zadań w praktyce. Jest to projektowanie przyszłych zmian w przestrzeni prowadzących do harmonijnego rozwoju i eliminowania konfliktów przestrzennych. To dziedzina organizująca przestrzeń geograficzną zgodnie ze społecznym interesem, czyli programowanie społeczno-gospodarcze (Cymerman 2010). Powinno ono przybierać formę strategicznego planowania przestrzennego, czyli z jednej strony działania prospektywnego, prognostycznego, nastawionego na budowanie przyszłego kształtu przestrzeni, przy uwzględnieniu obecnych ograniczeń i możliwości, a z drugiej silnie powiązanego ze strategią rozwoju społeczno-gospodarczego. Ma ono prowadzić do ukształtowania przestrzeni będącej wysokim jakościowo miejscem do życia. Takie podejście pozwala na rozwiązywanie i ograniczanie problemów przestrzennych, które potrafią przyczyniać się do recesji gospodarczej lub ją pogłębiać. W ten sposób strategiczne planowanie przestrzenne jest wyrazem zintegrowanego planowania rozwoju, w tym obszarów wiejskich. Nie ma bowiem dobrze rozwiniętej gospodarczo wsi przy występujących licznie problemach przestrzennych.

Etapowi kształtowania polityki przestrzennej oraz planowania przestrzennego na obszarach wiejskich powinny przyświecać nadrzędne cele, wśród których najczęściej wymieniane są dwa podstawowe. Pierwszy z nich odnosi się do **rozwoju zrównoważonego** (szerzej omówiony w podrozdz. 3.3) rozumianego na wiele sposobów m.in. jako model opracowywania koncepcji zagospodarowania, proces dochodzenia do rozwoju, strategia, wreszcie paradygmat dla teorii rozwoju (Parysek 2006). Przede wszystkim jest to gospodarowanie przestrzenią, które odbywa się w zgodzie z ideą poszanowania zasobów, tak aby miały one szansę służyć także przyszłym pokoleniom w stanie nie pogorszonym. Planowanie

przestrzenne wpisujące się w koncepcję rozwoju zrównoważonego waży interesy społeczne i koszty środowiskowe decyzji.

Ład przestrzenny z kolei to pożądaný efekt planowania przestrzennego, harmonijna przestrzeń, w której współgrają ze sobą w sposób uporządkowany różne elementy zagospodarowania. Ład przestrzenny stanowić powinien jednocześnie cel działań planistycznych oraz podstawowe kryterium oceny stanu zagospodarowania przestrzennego. Uwzględniane są w nim uwarunkowania i wymagania wchodzące w skład kategorii funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych czy kompozycyjno-estetycznych. Cechami ładu przestrzennego są m.in.: logika przestrzenna jako funkcjonalność i optymalność rozmieszczenia elementów zagospodarowania oraz funkcji terenów (ich sąsiedztwa i dostępności), czytelność układów, kompozycji, struktury przestrzennej (np. użytkowania i władania gruntów, odpowiedni kształt i wielkość działek, rozłogu), zachowanie proporcji, walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, budowanie pozytywnego odbioru estetycznego (m.in. Gorzym-Wilkowski 2006). Wykształcony racjonalnie układ przestrzenny, w którym poszczególne elementy zagospodarowania współgrają ze sobą zgodnie z zasadami ładu, jest podstawą trwałego rozwoju zrównoważonego jednostki terytorialnej (Szaja 2016).

6.1. Uwarunkowania prawne systemu planowania przestrzennego w Polsce

Podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce system planowania przestrzennego jest **ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1945, ze zm.)¹⁴. Zgodnie z art. 1 określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przy założeniu że przywołane już ład przestrzenny i rozwój zrównoważony stanowić mają podstawę tych działań. Generalnie można przyjąć, że system planowania przestrzennego w Polsce nie rozgranicza zasad dla obszarów wiejskich i miejskich, co w praktyce oznacza, że ogólne regulacje na poszczególnych szczeblach traktują przestrzeń kompleksowo.

Zgodnie z intencją ustawodawcy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatem również obszarów wiejskich, uwzględniać należy przede wszystkim:

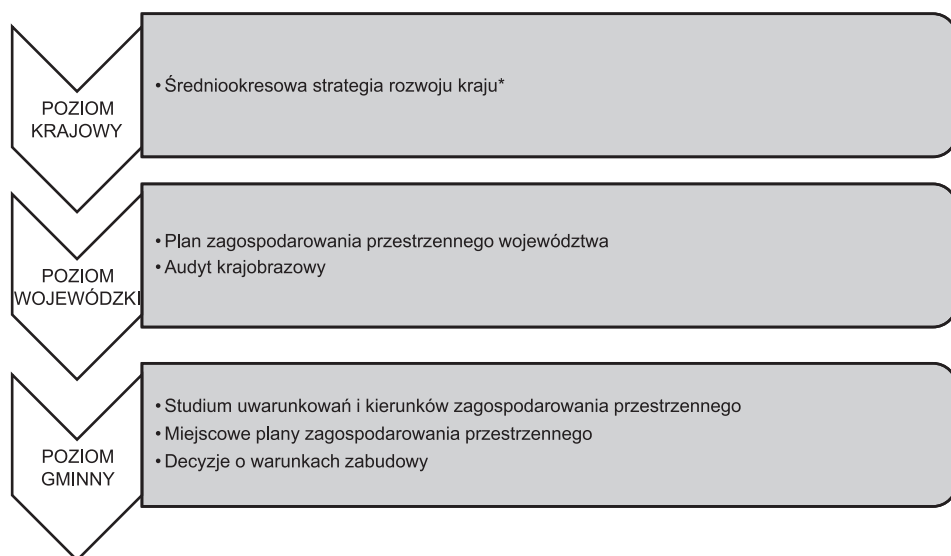
- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury – na obszarach wiejskich szczególną uwagę należy zwrócić na układy ruralistyczne wymagające ochrony jako wartość;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe – np. wiejski krajobraz otwarty;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych – przede wszystkim ochronę gruntów ornych najwyższych klas bonitacyjnych;

¹⁴ W rozdziale przedstawiono stan prawny na dzień 10 maja 2021 r.

- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej – utrzymanie w stanie nie pogorszonym dóbr materialnych, np. w postaci tradycyjnej zabudowy wiejskiej;
- 5) walory ekonomiczne przestrzeni, np. poprzez racjonalne kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej minimalizującej potencjalne konflikty przestrzenne, deprecjację wartości nieruchomości i przestrzeni wiejskiej;
- 6) prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego – szukanie kompromisu pomiędzy tym, co wspólne, a tym, co prywatne, oraz zapewnienie partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym;
- 7) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej – racjonalne dostosowywanie przestrzeni obszarów wiejskich do zmieniających się uwarunkowań, ciągłego rozwoju społeczno-gospodarczego, wspieranego rozwojem technologii.

Ponadto pod uwagę należy wziąć wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa czy potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności (art. 2 ustawy).

System planowania przestrzennego w Polsce ma kilka poziomów odpowiadających częściowo szczeblom podziału administracyjnego (krajowy, wojewódzki i gminny, z pominięciem powiatowego) i układ hierarchiczny, zgodnie z którym dokumenty niższego rzędu muszą uwzględniać postanowienia zawarte w opracowaniach wyższego rzędu (ryc. 30).



* W grudniu 2020 r. w związku ze zmianami w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Średniookresowa strategia rozwoju kraju zastąpiła Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

Ryc. 30. Szczegółowy system planowania przestrzennego w Polsce
Źródło: opracowanie własne.

„**Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**” przyjęta w grudniu 2011 r. przez Radę Ministrów, była najważniejszym dokumentem strategicznym odnoszącym się do zagospodarowania przestrzennego kraju do listopada 2020 r. Od grudnia 2020 r., w związku z nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, podstawowym dokumentem łączącym aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne na szczeblu krajowym stała się średnio-okresowa strategia rozwoju kraju.

Na poziomie wojewódzkim tworzone są przez administrację samorządową **plany zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW)**, w których uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w **audycie krajobrazowym**, określa się m.in. podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk, a także dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym czy granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym.

W ramach kompleksowej charakterystyki struktury przestrzennej oraz wskazywania głównych kierunków rozwoju w PZPW wyznacza się często strefy zróżnicowanej polityki przestrzennej, i tak np. w „Planie zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego” (2010), mając na uwadze znaczenie obszarów wiejskich, wskazano na strefę intensywnej gospodarki rolnej, wielofunkcyjnego rozwoju terenów otwartych czy strefy rolno-leśne.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności art. 3 pkt 1, oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), w szczególności art. 7 pkt 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 5, władztwo planistyczne (samodzielność planistyczną), a tym samym odpowiedzialność za kreowanie polityki przestrzennej deleguje na samorząd gminny. Na tym szczeblu systemu planowania przestrzennego opracowywane są dwa podstawowe dokumenty planistyczne: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: SUIKZP) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP), a także wydawana jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Pierwszy z dokumentów, tj. **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego** jest opracowaniem obligatoryjnym, sporządzanym dla całego obszaru gminy w granicach administracyjnych (dopuszczalne są fragmentaryczne zmiany). Stanowi wyraz lokalnej polityki przestrzennej oraz w sposób ogólny definiuje kierunki i zasady zagospodarowania przestrzennego. Wskazuje, które tereny w przyszłości miałyby pełnić funkcję np. rolniczą, leśną, zabudowy mieszkaniowej czy zagrodowej. Zakres oraz wymogi dotyczące sporządzania projektu SUIKZP zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233). Dokument powinien składać się z dwóch części: tekstowej i graficznej, podzielonej na dwie osobne kategorie, mianowicie: uwarunkowania

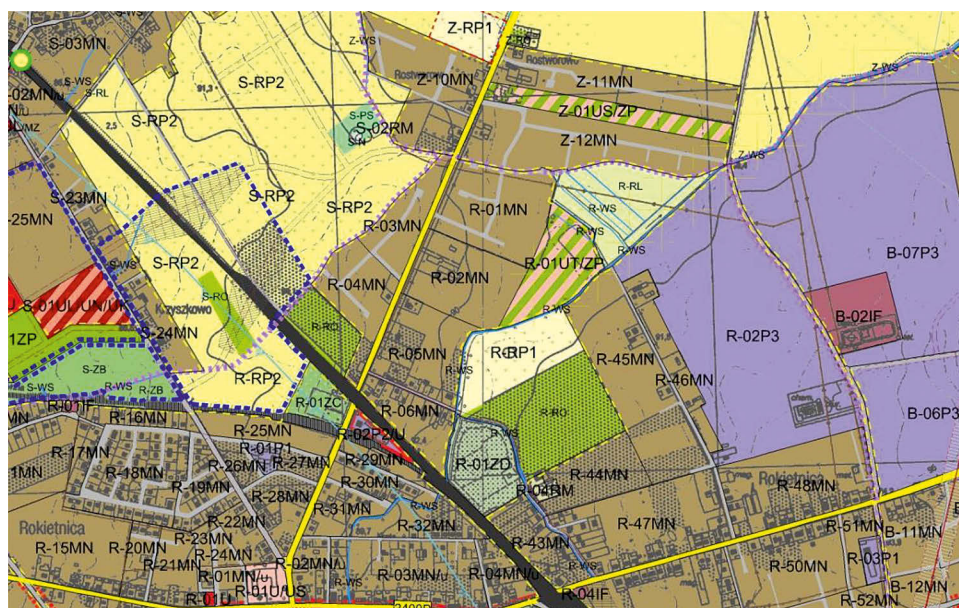
i kierunki (tab. 10). Część graficzną sporządza się na kopii mapy topograficznej, zazwyczaj w skali 1:10 000 (ryc. 31).

Tabela 10. Zakres studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Uwarunkowania	Kierunki
– dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu – stan ładu przestrzennego i wymogi jego ochrony – stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkość i jakość zasobów wodnych oraz wymogi ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego – stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej – rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym lub określenie granic krajobrazów priorytetowych – warunki i jakość życia mieszkańców, w tym ochrona ich zdrowia – zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia – potrzeby i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, – bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę – stan prawny gruntów – występowanie obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych – występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych – występowanie udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla	– kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, – kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy – obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk – obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej – kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym – obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym – obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej – obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne – kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej – obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych – obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny

Uwarunkowania	Kierunki
- występowanie terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych - stan systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami – zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych - wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej.	- obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. 2015 poz. 2120) - obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji - obszary zdegradowane - granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych - obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.



Ryc. 31. Fragment części graficznej („Kierunki”) „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rokietnica” (2011)

Źródło: „Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Rokietnica”; poszczególne funkcje terenów oznaczono zarówno kolorami, jak i kodami ułatwiającymi poruszanie się po tekście SuIKZP; zastosowane barwy nawiązują do tych używanych podczas sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Obowiązek sporządzenia SUIKZP spoczywa na wójcie, prezydencie bądź burmistrzu. Gotowy projekt dokumentu jest poddawany licznym opiniom i uzgodnieniom, m.in. regionalnego dyrektora ochrony środowiska, organów właściwych odpowiedzialnych za ochronę zabytków, gospodarkę wodną, geologię itp., samorządów sąsiednich i innych instytucji, które wskazano w przepisach.

Chociaż każda jednostka samorządu terytorialnego najniższego rzędu (gmina, miasto na prawach powiatu) ma obowiązek sporządzenia SUIKZP, opracowanie to nie ma statusu aktu prawa miejscowego, co oznacza, że nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących na danym terenie i nie może być podstawą do wydania decyzji administracyjnych. Ma raczej charakter obligatoryjnego aktu kierownictwa wewnętrznego obowiązującego organy gminy. Co bardzo ważne, jest podstawą sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które nie mogą być z nim sprzeczne.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostało wprowadzone ustawą z 2003 r., natomiast od tego czasu wciąż nie nabrało w praktyce należytego znaczenia. Z uwagi na fakt, że nie może ono stanowić podstawy wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jego ranga jest niewystarczająca. Wydaje się, że istota tego dokumentu została wypaczona. Powinno to być opracowanie programowe w zakresie realizacji polityki przestrzennej gminy, wskazujące na bilans terenów przeznaczonych jako inwestycyjne w skali danej jednostki, wprowadzające ogólne zasady i warunki kształtowania zabudowy. Studium, chociaż nie rodzi bezpośrednich konsekwencji w przestrzeni, jest podstawą kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej, na którą składają się powiązane ze sobą relacjami poszczególne elementy zagospodarowania przestrzennego. W rzeczywistości jest to dokument traktowany bez należytej mu uwagi, czego pośrednie efekty można obserwować m.in. w przestrzeni obszarów wiejskich.

Istotą SUIKZP jest podjęcie decyzji co do przyszłych funkcji zagospodarowania terenu, a więc w praktyce podzielenie terenów na inwestycyjne (związane z zabudową) i nieinwestycyjne. Strategiczne planowanie przestrzenne, a w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. 2021 poz. 485) również przepisy wymagają, aby tego typu rozważania inicjować na etapie, gdy są dobrze rozpoznane uwarunkowania danego obszaru, dokonane wstępne prognozy demograficzne, bilanse terenów i ich chłonności, przeprowadzone szczegółowe analizy społeczne, środowiskowe, demograficzne czy finansowe. Racjonalnie i rzetelnie zaprojektowane rozmieszczenie poszczególnych funkcji terenów w SUIKZP stanowi z jednej strony wartościową informację na temat planów samorządu i wizji przestrzennej gminy, z drugiej ma charakter prewencyjny, bowiem chroni np. przed nadmierną antropopresją obszary cenne przyrodniczo już na etapie wstępu do planowania przestrzennego.

Drugim dokumentem, kluczowym w systemie planowania przestrzennego w Polsce, jest **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**. W przeciwieństwie do SUIKZP jest to zawsze akt prawa miejscowego, będący podstawą działań z zakresu planowania przestrzennego w gminie. Ustanawia przepisy dotyczące zagospodarowania i powszechnie obowiązujące na danym terenie. Może

1. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
2. zasady:
 - a. ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
 - b. ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
 - c. kształtowania krajobrazu;
 - d. ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
 - e. kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
 - f. scalania i podziału nieruchomości;
 - g. modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
3. wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
4. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
5. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
6. sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
7. stawki procentowe renty planistycznej, czyli opłaty na rzecz gminy z tytułu zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu miejscowego.

Ponadto w zależności od potrzeb określa się inne elementy istotne z punktu widzenia projektowanego planu, np. granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości czy granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych. W MPZP zatem w sposób jednoznaczny wskazuje się na rozmieszczenie przyszłych form zagospodarowania terenu. W ten sposób wstępnie określone funkcje poszczególnych obszarów w SUIKZP znajdują swój ostateczny wyraz w akcie prawa miejscowego.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są jednak fakultatywne i finansowane z budżetu danej JST, co w rezultacie wpływa negatywnie na ich liczbę. Koszty sporządzania planów w przeliczeniu na 1 ha dokumentu sięgają w miastach nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych, a tylko w gminach wiejskich spadają (nie zawsze) poniżej 1 tys. zł. Problemem jest także długi czas sporządzania planów, w jednej trzeciej przypadków dłuższy niż 3 lata. Plany miejscowe

uchwalane są dla coraz mniejszych powierzchni i coraz wolniej (Śleszyński 2018). Na koniec 2017 r. obowiązywało w Polsce nieco ponad 50 tys. MPZP, które obejmowały sumarycznie tylko około 30% powierzchni Polski¹⁵.

Zarówno w przypadku procedury uchwalenia SUIKZP, jak MPZP bardzo ważnym punktem jest udział społeczeństwa. Władze jednostki samorządu terytorialnego powinny, a w zasadzie mają obowiązek, umożliwić czynną partycypację w rozwoju, pamiętając o tym, że rozwój lokalny w dużej mierze zależy od społeczności zamieszkującej dany teren, w szczególności od poziomu jej kreatywności, chęci i zaangażowania. Udział osób zainteresowanych kształtem projektowanych dokumentów może zostać odnotowany poprzez złożenie wniosków na początku procedury oraz uwag do wyłożonych do publicznego wglądu projektów dokumentów. Społeczeństwo ma również prawo do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych, w czasie których odbywa się dyskusja nad przyjętymi w danym opracowaniu rozwiązaniami.

Należy także zaznaczyć, że zdanie na temat projektu przedmiotowych opracowań w trakcie procedury ich uchwalenia wyrażają w formie opinii lub uzgodnienia organy administracji rządowej i samorządowej, których zakres wynika z przepisów prawa i jest uzależniony od zadań i kompetencji poszczególnych instytucji. Przykładami organów biorących czynny udział w ocenie projektów czy to SUIKZP, czy MPZP są miejscowo właściwe np. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Powiatowa Inspekcja Sanitarna, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, wojewoda, marszałek województwa, gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna, Państwowa Straż Pożarna, zarządcy dróg itp. Katalog ten jest rozbudowany i zależy od charakteru danego dokumentu (np. jeżeli na terenie projektu MPZP przebiega droga krajowa, konieczne będzie uzgodnienie go z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, jeżeli będzie to droga wojewódzka, organem, który powinien wyrazić swoje zdanie, będzie z kolei właściwy miejscowo zarząd dróg wojewódzkich itd.).

Trzecim i ostatnim elementem systemu planowania przestrzennego w Polsce są **decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (DWZ)**, które można podzielić na decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Są to decyzje administracyjne mające według zamysłu ustawodawcy być elementem uzupełniającym system planowania przestrzennego w Polsce, które jednak w rzeczywistości stały się jego niechlubną podstawą. Wydanie decyzji administracyjnej ma na celu ustalenie warunków zmiany sposobu zagospodarowania terenu poprzez budowę obiektu budowlanego lub wykonanie innych robót budowlanych, w sytuacji gdy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawane są dla działań o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar

¹⁵ <https://bdl.stat.gov.pl/BDL> – Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (dostęp: 20.11.2018).

metropolitalny), stanowiących realizację celów, których katalog został zawarty w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1990 ze zm.).

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków, o których mowa w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mianowicie:

- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- teren ma dostęp do drogi publicznej;
- istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Popularność decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wynika z kilku przyczyn. Przede wszystkim jest to efekt niewielkiej powierzchni, jaką w gminach, zwłaszcza słabiej sytuowanych gospodarczo, pokrywają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ponadto DWZ są zdecydowanie mniej kosztowne (przynajmniej sam proces, ponieważ efekty pośrednie, w tym jej negatywne skutki przestrzenne, generują już wymierne straty), procedura ich wydania jest zdecydowanie bardziej uproszczona i – co się z tym wiąże – także krótsza, zarówno z punktu widzenia inwestora, jak i organów biorących w niej udział. Wreszcie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie musi być zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zatem na jej kształt nie ma wpływu polityka przestrzenna gminy, co jest kolejnym „pozornym” ułatwieniem.

6.2. Problemy przestrzenne na obszarach wiejskich

Obszary wiejskie w Polsce zarówno doświadczają, jak i są generatorem problemów przestrzennych różnej natury (Barełkowski, Wojtyra 2018). Ich przyczyny można podzielić na trzy podstawowe grupy:

- uwarunkowania społeczno-gospodarcze,
- obowiązujący system planowania przestrzennego,
- poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Pierwsza z nich dotyczy tła społeczno-gospodarczego. Różnice w poziomie rozwoju sytuują poszczególne obszary wiejskie w zróżnicowanej kondycji finansowej, co z kolei przekłada się na możliwości zagospodarowania przestrzeni (finansowanie planów miejscowych, rozbudowę infrastruktury technicznej, w tym zaawansowanych układów komunikacyjnych, kreowanie przestrzeni publicznych, terenów zieleni urządzonej, powstawanie budynków użyteczności publicznej

wysokiej jakości, dostępność usług itp.). Teoretycznie im bogatsza gmina, tym szanse na prowadzenie polityki przestrzennej i racjonalnych inwestycji, korzystnie wpływających na ład przestrzenny, są większe. W praktyce jednak gminy o wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego borykają się z licznymi problemami przestrzennymi wynikającymi z zupełnie innych przyczyn.

Jednym z takich problemów jest zjawisko suburbanizacji dotyczące terenów położonych w strefie podmiejskiej dużych miast, w aglomeracjach. Jest ono następstwem poszukiwania wyższej jakości życia zwłaszcza wśród młodych osób mieszkających w mieście (próba redukcji kosztów zakupu nieruchomości, mieszkania czy budowy domu, obcowanie z naturą, terenami zieleni, mniejsza gęstość zabudowy; Bielska i in. 2013). W ten sposób **zintegrowane obszary wiejskie** w aglomeracjach poddawane są silnej presji inwestycyjnej z uwagi na swoje atrakcyjne położenie geograficzne (rentę położenia), wyższą dostępność (czasową, transportową itp.) w porównaniu z obszarami peryferyjnymi. Efektem jest intensywny rozwój budownictwa, przede wszystkim mieszkaniowego i usługowego, sporadycznie przemysłowego. O ile bezpośrednie sąsiedztwo z ośrodkiem miejskim zazwyczaj skutkuje czytelnym układem przestrzennym, o tyle tereny bardziej oddalone od rdzenia aglomeracji są narażone na negatywne efekty intensywnej urbanizacji wsi. Obszary wiejskie zostają zagospodarowane poza zwartą strefą. Przestrzeń charakteryzuje się wówczas rozproszoną lokalizacją zabudowy mieszkaniowej, usługowej oraz miejsc pracy, a wskutek tego nadmiernie rozbudowaną i niefunkcjonalną siecią dróg, lub jej całkowitym niedoborem (Feltynowski 2010).

Na obszarach silnie zurbanizowanych traci na znaczeniu rolnictwo, a więc także w krajobrazie mniejszą rolę odgrywają tereny otwarte (użytki rolne), naturalne (lasy, zadrzewienia, zbiorniki wodne). Chęć szybkiego zysku (w postaci podatków od nieruchomości dla samorządu, zwrot z inwestycji dla deweloperów) powoduje, że zachowanie zrównoważonego kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich zostaje zaburzone w efekcie niekontrolowanej, rozlewającej się zabudowy (tzw. *urban sprawl*). Pojawia się nieład przestrzenny w postaci nieorganizowanej przestrzennej zabudowy, bez dostatecznej obsługi komunikacyjnej i infrastrukturalnej. W rezultacie procesów suburbanizacyjnych na zintegrowanych obszarach wiejskich powstaje amorficzna, mozaikowata przestrzeń, w której poszczególne elementy zagospodarowania przestrzennego nie współgrają ze sobą. Wprowadzanie zabudowy mieszkaniowej o charakterze miejskim, w formie rozproszonej i skoncentrowanej (np. osiedla deweloperskie) czy przemysłowej, powoduje, że powstające obiekty sprawiają wrażenie obcych w krajobrazie. Wynika to nie tylko z funkcji tej zabudowy, ale także z gabarytów, materiałów, zajmowanej powierzchni, kształtów budynków, które istotnie oderwane są od istniejącej tkanki ruralistycznej i mają niebagatelny, negatywny wpływ na percepcję krajobrazu wiejskiego. Ponadto obserwowany jest wzrost zagrożeń wynikających z degradacji środowiska przyrodniczego, zwłaszcza obszarów chronionych w sąsiedztwie miast, oraz dezintegracja struktur społecznych. Samorządy gminne, na których spoczywa obowiązek i odpowiedzialność za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, przestają w takiej sytuacji odgrywać główną rolę i stają się, często nieświadomie, podmiotami jedynie zatwierdzającymi rozkład przestrzeni.

Chociaż obecnie dominującym paradygmatem rozwoju obszarów wiejskich jest wielofunkcyjność, która mówi o konieczności zróżnicowania działalności gospodarczej prowadzonej na wsi (por. podrozdz. 3.1), to rolnictwo nadal odgrywa znaczącą rolę w strukturze zatrudnienia mieszkańców wsi. Należy jednak zwrócić uwagę, że utrudnione uwarunkowania funkcjonowania produkcji rolnej, a w zasadzie granice jej opłacalności (zwłaszcza na terenach o przewadze niskich klas bonitacyjnych gleb), powodowały, że wyższą efektywność ekonomiczną można uzyskać z prób przekształcenia nieruchomości w nierolniczą i jej sprzedaży. Przez długi okres po transformacji ustrojowej proces sprzedaży gruntów rolniczych rozwijał się. Dopiero ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1655 ze zm.) ograniczyła znacząco obrót ziemią rolną.

Nie bez znaczenia są w tym kontekście uwarunkowania historyczne. Istotny wpływ na obecny kształt przestrzeni wsi miały lata 1945–1989. Efekty budownictwa tamtego okresu są obserwowane nadal w XXI w. W wielu częściach Polski niezaadaptowane pozostały budynki po dawnych Państwowych Gospodarstwach Rolnych. Tanie budownictwo mieszkaniowe nie wytrzymuje próby czasu. Ponadto istnieją w Polsce obszary, zwłaszcza w części południowo-wschodniej, gdzie struktura podziałów geodezyjnych, wynikająca z wielokrotnego dzielenia nieruchomości na przestrzeni lat, utrudnia planowanie przestrzenne bez wcześniej przeprowadzonej procedury scalenia i wymiany gruntów (tzw. urbanistyka łanowa; por. rozdz. 8).

Druga grupa to problemy wynikające z wad systemu planowania przestrzennego w Polsce. Większość dostępnych prac naukowych i raportów odwołujących się do stanu polskiej przestrzeni jako przyczynę chaosu wskazuje mankamenty prawne. Wśród najważniejszych wymienić należy:

- niedoskonałe, tj. płynne, często niejasne, nieprecyzyjne, ale też martwe prawo (luki, problemy z interpretacją, brak kluczowych dla zrozumienia intencji ustawodawcy definicji, takich jak np. chłonność terenów czy obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej);
- problemy systemowe:
 - ustawa Prawo zamówień publicznych, która faworyzuje najtańsze propozycje opracowań urbanistycznych,
 - niska ranga SUIKZP,
 - znaczenie decyzji o warunkach zabudowy jako elementu będącego podstawą systemu planowania przestrzennego, a nie jego uzupełnieniem, dodatkowo umożliwienie wydawania jej w sprzeczności ze SUIKZP;
- brak jednolitych wytycznych co do tworzenia kluczowych opracowań planistycznych, tj. oceny aktualności studium i planów miejscowych (Barełkowski i in. 2016) czy analiz demograficznych, środowiskowych, społecznych i finansowych oraz bilansu terenów inwestycyjnych i ich chłonności na potrzeby SUIKZP, czego rezultatem jest planowanie terenów inwestycyjnych nieoparte realnym zapotrzebowaniem (np. absurdalne prognozy demograficzne), co oznacza w konsekwencji „zamrożenie” obszarów, które mogłyby spełniać inną funkcję, lub niedoszacowanie (znacznie rzadziej), np. nieuwzględnianie użyt-

kowników tymczasowych przestrzeni na obszarach atrakcyjnych turystycznie (Wojtyra, Ciesiółka 2020);

- nieskuteczne mechanizmy, np. ograniczania zabudowy, chronienia obszarów cennych przyrodniczo i rolniczo;
- brak dostatecznie zorganizowanych narzędzi monitoringu i ewaluacji polityki przestrzennej.

Generalnie polskie prawo dotyczące gospodarki przestrzennej nie spełnia funkcji kontrolnych i prewencyjnych. Nie chroni obywatela i społeczeństwa przed działaniami szkodliwymi przestrzennie, przeciwnie – wprowadza liczne przepisy skutkujące pogłębiającym się nieładem przestrzennym.

Trzecia grupa przyczyn tkwi w użytkownikach przestrzeni, a więc społeczeństwie. Wraz z transformacją ustrojową i gospodarczą zmieniło się podejście zarówno społeczeństwa, jak i państwa do własności prywatnej. Szereg swobód implikował jednak nowe problemy, z którymi niedostatecznie poradzono sobie, formułując nowe prawo.

Wydaje się, że główny problem tkwi w formowaniu się społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako zbiorowość składająca się z zaangażowanych obywateli, których łączy wspólnota interesów i odpowiedzialność za dobro ogółu (Bard, Söderqvist 2006). Zwłaszcza na obszarach wiejskich można zaobserwować m.in. nikły udział ludności w procedurach planistycznych (Pawlewicz K., Pawlewicz A. 2010). W warunkach polskich proces partycypacji społecznej jest szczególnie skomplikowany. Wieloletnie, charakterystyczne dla okresu komunizmu, odmowy uznania przez państwo własności prywatnej spowodowały, że każda ingerencja w to prawo spotyka się z oporem i nieufnością. Wśród obywateli pokutuje nadal pogląd, że to, co jest własnością, należy do właściciela i nie podlega decyzjom planistycznym władz (Kopeć 2009). W związku z powyższym partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym, tak potrzebna w tworzeniu środowiska życia odpowiadającego potrzebom społeczności lokalnej, albo nie istnieje, albo ma charakter życzeniowy. Jest to złożony problem, na który wpływają m.in.:

- niedostatek wiedzy z zakresu planowania przestrzennego wśród społeczności lokalnych (nieznajomość przepisów, poziom poczucia estetyki przestrzeni oraz stopień wdrażania dobrych praktyk na swojej posiadłości);
- przedkładanie interesu prywatnego nad publiczny;
- przywiązanie do prawa własności i jego nadinterpretacja (nierozdzielanie prawa własności nieruchomości od prawa jej zabudowy i zagospodarowania);
- bariery natury psychologicznej (wspomniany brak zaufania do władz, własne przekonania, uprzedzenia, brak wiary w skuteczność swoich działań);
- niedoceniana rola urbanistów;
- pozorne udostępnianie informacji o organizowanych formach partycypacji społecznej (spełnianie przez urzędy obowiązku ustawowego bez zaangażowania w efekt);
- tworzenie opracowań planistycznych z obowiązku, nie z potrzeby, dodatkowo popartej rzetelną analizą, co wpływa na ich jakość i obserwowane skutki.

Zdiagnozowane problemy przestrzenne na obszarach wiejskich, takie jak suburbanizacja, rozpraszanie zabudowy i związane z tym rosnące koszty

infrastruktury, problemy natury prawnej czy społecznej, wywołują liczne konflikty, pogłębiając niekorzystny stan. Istnieje wyraźna potrzeba zmian, które złagodziłyby trudne do zupełnego wyeliminowania skutki już istniejące w przestrzeni, a także wprowadziły w życie system budujący nowy porządek, w oparciu o słusznie definiowane od lat idee.

Finalnie to od samorządu i społeczności lokalnej powinno zależeć, w jaki sposób rozwija się przestrzeń danej jednostki terytorialnej. Zadaniem władz w teorii jest decyzja o przyjęciu, wskazaniu i przygotowaniu miejsca oraz szczegółowych warunków lokalizacji i funkcjonowania inwestycji w układzie przestrzenno-strukturalnym danej gminy, a więc stworzenie możliwości osiedlenia się, prowadzenia działalności gospodarczej czy wypoczynku, gdy pozostałe wymagania lokalizacyjne są spełnione i satysfakcjonujące dla potencjalnego inwestora (Parysek 2006).

6.3. Kierunki rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich

Kierunek rozwoju przestrzennego w dużej mierze zależy od typu obszaru wiejskiego, sklasyfikowanego na podstawie charakterystyki i w oparciu o pewne mierzalne cechy (zmienne), odnoszące się do przestrzennego zróżnicowania terenów w zakładanej skali. Bański (2014) wskazuje, że zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu występują liczne koncepcje prób taksonomii obszarów wiejskich. Bazują one na ogół na analizie zbioru wybranych wskaźników diagnostycznych (por. rozdz. 2). Z punktu widzenia planowania przestrzennego szczególnie istotne są typologie uwzględniające podstawowe funkcje. Inaczej bowiem rozłożone zostaną akcenty planistyczne w gminie typowo rolniczej, odmienne w turystycznej, a jeszcze inaczej w gminie położonej w strefie podmiejskiej w aglomeracji. Dobre planowanie przestrzenne na wsi powinno łączyć w sobie zaspokajanie podstawowych potrzeb ludzkich: mieszkania, pracy i wypoczynku.

Główną formą zagospodarowania obszarów wiejskich są i w obecnych uwarunkowaniach powinny być użytki rolne lub grunty leśne, te drugie zwłaszcza na terenach o niekorzystnych warunkach przyrodniczych. W rzeczywistości jednak w wielu jednostkach samorządu terytorialnego buduje się koncepcję rozwoju w oparciu o nieuzasadnioną nadpodaż terenów inwestycyjnych. Szczególnie widoczne jest to na etapie projektowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. O ile wskazywanie na funkcje nierolnicze w przestrzeni jest słuszną ideą, mającą na celu dywersyfikację form zagospodarowania, tym samym choćby rynku pracy, o tyle przeznaczanie przeszacowanych połączy terenów na np. funkcję mieszkaniową prowadzi w rzeczywistości do rozpraszania zabudowy. Niewielki popyt na tereny mieszkaniowe przy dużej ich podaży daje w rezultacie szerokie pole manewru potencjalnemu inwestorowi co do wyboru ostatecznej lokalizacji. Z punktu widzenia samorządu lokalnego wiązać się to może z potencjalnymi kosztami wynikającymi z konieczności rozbudowy np. systemu komunikacji. W przypadku gmin rolniczych (peryferyjnych) działania planistyczne powinny służyć przede wszystkim poprawie warunków prowadzenia

działalności rolniczej, m.in. poprzez kształtowanie korzystnego rozłogu gospodarstw rolnych, zabezpieczanie terenów pod funkcję rolniczą i leśną, ochronę terenów cennych przyrodniczo.

Projektowanie funkcji pozarolniczych natomiast powinno odbywać się na zasadzie uzupełniania istniejącej zabudowy oraz „dokładania” terenów inwestycyjnych do struktur zwartej zabudowy (np. w centrach poszczególnych miejscowości w gminie) w ramach kształtowania zastanej tkanki ruralistycznej. Takie działania w rezultacie dają możliwość ograniczenia kosztów budowy infrastruktury, pozwalają na integrację społeczności lokalnej, wzrost bezpieczeństwa, stwarzają szanse wytworzenia przestrzeni publicznych czy wreszcie wzmacniają ochronę istniejących układów wsi (ryc. 33).



Ryc. 33. Przykład rozmieszczenia zabudowy we wsiach polskich (okolice Kędzierzyna-Koźła)

Źródło: materiały konferencyjne: „Społeczny wymiar innowacyjności na obszarach wiejskich”, Swoliszewice Małe, 12–13 października 2017 r.; autorzy: Barełkowski, Wojtyra.

Z kolei obszary wiejskie cechujące się wyższą rentą położenia (sąsiedztwo dużych miast, ważniejszych szlaków komunikacyjnych) mają często zdecydowanie odmienne warunki funkcjonowania, a także planowania przestrzennego. Można wyróżnić dwa podstawowe podtypy: tereny w strefie podmiejskiej oraz te z dominującą funkcją nierolniczą, np. gminy przemysłowe czy turystyczne. Należy zdać sobie sprawę, że rolnictwo w tych gminach, ze względu na strukturę użytkowania gruntów podporządkowaną użytkom rolnym, mimo niższego zatrudnienia w tym sektorze, nadal istotnie wpływa na stan zagospodarowania.

Na zintegrowanych obszarach wiejskich kluczowe będzie zachowanie balansu pomiędzy udziałem poszczególnych funkcji inwestycyjnych, terenami rolniczymi, zielonymi a systemem komunikacji. Udział planów miejscowych w kształtowaniu przestrzeni powinien być znaczący, aby samorząd nie stracił nad nim kontroli. Tworzone dokumenty planistyczne budujące politykę przestrzenną gminy powinny być oparte na rzetelnej analizie zasobów i prognozie m.in. demograficznej,

atrakcyjności inwestycyjnej, finansowej itp. Dobrym rozwiązaniem wydaje się planowanie scenariuszowe, które uwzględniałoby ewentualne zmiany uwarunkowań czy wpływ nowych czynników (Wojtyra 2017, Barełkowski, Wojtyra 2018). Ważnym sposobem ochrony przestrzeni będzie ochrona krajobrazu, dlatego gminy powinny dążyć do wprowadzania w życie uchwał krajobrazowych.

Heffner (2011, s. 23), tocząc dyskusję na temat wielofunkcyjności obszarów wiejskich, wskazuje na kilka zasad, które mają pomóc przeciwdziałać problemom wsi urbanizujących się, m.in. na konieczność:

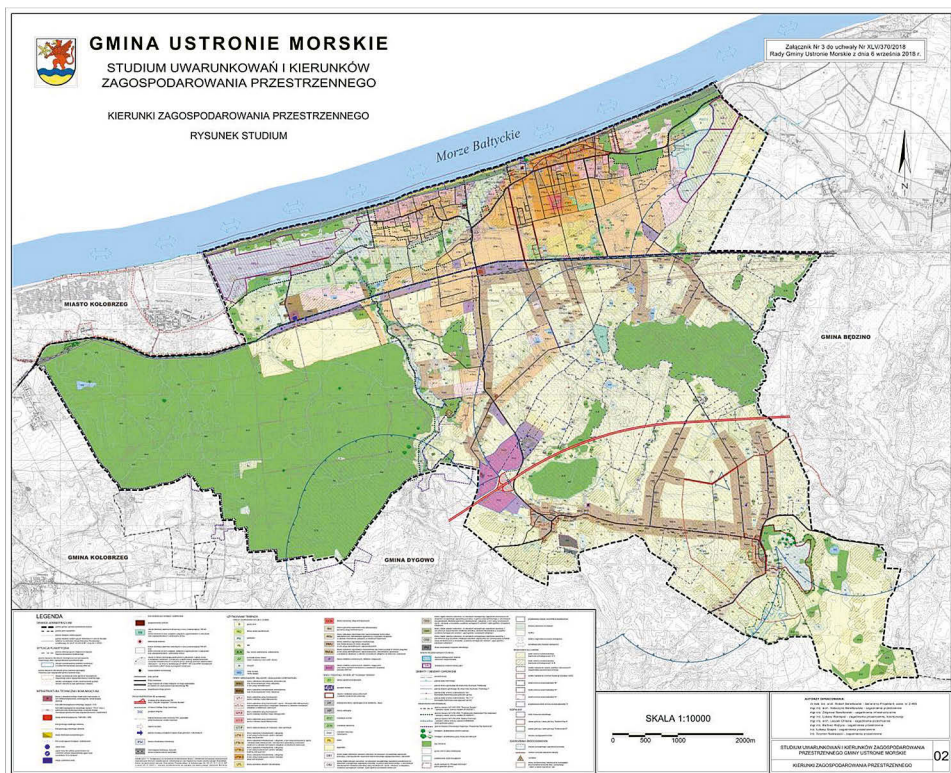
- „czytelnego określenia celów, priorytetów, cech wizerunku oraz wskaźników jakościowych urbanizujących się obszarów wiejskich;
- upowszechnienia wiedzy na temat sposobów podwyższania jakości zagospodarowania przestrzennego, głównie przez świadome indywidualne decyzje inwestycyjne;
- kształtowania procesów integracyjnych w środowisku wiejskim i tożsamości lokalnej;
- konsekwencji w realizacji założeń planów rozwoju, w tym realizowanie inwestycji;
- dążenia do zapobiegania rozproszaniu zabudowy i osiągnięcia czytelności układów morfologicznych wsi”.

Przykładem działania na rzecz zrównoważonego kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich w strefie podmiejskiej może być wykorzystanie tzw. planu ochronnego (Barełkowski i in. 2013; ryc. 34). Różni się on od typowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przede wszystkim tym, że reguluje restrykcje (zakaz zabudowy), których celem jest z jednej strony zapobieganie lokalizacji niechcianych form użytkowania i dalszemu rozpraszaniu zabudowy, a z drugiej strony utrzymanie obszarów ważnych czy to przyrodniczo, czy też rolniczo.

Plan ochronny odgrywa szczególną rolę na obszarach wiejskich poddanych silnej presji inwestycyjnej, gdy ustawowa ochrona gruntów rolnych (klas bonitacyjnych I–III) i leśnych okazuje się niewystarczająca. Przykładem zrealizowanego planu tego typu może być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Żydowo, część północna. Jest to teren położony w gminie Rokietnica, w powiecie poznańskim. Presja inwestycyjna na tym obszarze włączonym do aglomeracji poznańskiej jest bardzo wyraźna. Liczba ludności gminy rośnie od połowy lat 90. XX w. w szybkim tempie. Konieczne wobec zaistniałych uwarunkowań było więc chronienie obszarów wiejskich przed nadmierną, niekontrolowaną suburbanizacją. Tereny w północnej części gminy przeznaczone zostały w planie miejscowym zgodnie z aktualnym stanem zagospodarowania na cele rolnicze i leśne, tym samym prewencyjnie obroniono przestrzeń cenną zarówno z punktu widzenia przyrodniczego, jak i rolniczego przed zabudową, która zrealizowałaby się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Na mapie dla przedmiotowego obszaru zaobserwować można liczne nowe podziały geodezyjne wskazujące na chęć realizacji inwestycji budowlanych (mieszkaniowych, usługowych).

W gminach o wysokich walorach turystycznych ważne będzie uwzględnianie w strategicznym planowaniu przestrzennym udziału tymczasowych użytkowników przestrzeni, a więc np. turystów. Oparcie się jedynie na prognozach

tworzenia SUIKZP. Jednocześnie planowanie przeznaczenia terenów inwestycyjnych powinno w pierwszej kolejności dotyczyć terenów do tego najlepiej predysponowanych, a więc nieobjętych ochroną (położonych poza granicami obszarów chronionych) czy wyłączonych spod zabudowy (np. obszary szczególnego zagrożenia powodzią; ryc. 35).



Ryc. 35. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ustronie Morskie” (2018)

Źródło: „Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Ustronie Morskie”.

Studium przypadku obrazującym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy turystycznej może stanowić Ustronie Morskie. W części drugiej SUIKZP wyznaczono liczne tereny usługowe, związane z obsługą ruchu turystycznego przede wszystkim w części północnej gminy, z wyłączeniem terenów o ograniczonej zabudowie ze względu na ochronę środowiska. Część południowa to wyraźne zachowanie charakteru wiejskiego gminy. Pozostawienie znacznych powierzchni terenów leśnych i rolniczych, a także wyznaczenie przestrzeni dla ewentualnej nowej zabudowy skoncentrowanej w najważniejszych sołectwach (m.in. przy głównych szlakach komunikacyjnych) oraz centrach wsi.

Jako osobną kategorię można potraktować obszary wiejskie, na których rozwija się funkcja przemysłowa. Szczególnym problemem w tym przypadku jest

wkomponowywanie w przestrzeń obiektów, które kolidują z otaczającym krajobrazem. Zabudowa przemysłowa będzie sprawiała wrażenie obcej, nieprzystającej w stosunku do istniejącego stanu zagospodarowania. Wynika to nie tylko z funkcji przeznaczenia terenu, ale również z gabarytów tych obiektów, materiałów używanych do ich budowy, zajmowanej powierzchni itp., które istotnie odrwane są od najczęściej występującego charakteru tkanki ruralistycznej. Często wygrywa jednak perspektywa pozyskania dużego inwestora przez gminę, poparta np. próbą ratowania lokalnego rynku pracy. Z powyższym wiąże się inne ryzyko, a mianowicie poddawanie się presji inwestora i przeznaczanie pod zabudowę przemysłową terenów podyktowanych wyłącznie jego warunkami. Względę ekonomiczne „uzasadniają” wówczas powstawanie konfliktów przestrzennych czy fragmentację zabudowy. O ile takie działanie może wydać się jeszcze racjonalne, o tyle próba bezrefleksyjnego przekształcania terenów np. rolniczych w strefy przemysłowe, nieoparta na rzetelnej analizie szans pojawienia się inwestora oraz wyraźnym zapotrzebowaniu, prowadzi w konsekwencji niejednokrotnie do „zamrożenia” obszarów, które mogłyby spełniać inną funkcję.

Według Heffnera (2015) społeczeństwo staje się coraz bardziej wymagające w stosunku do miejsca zamieszkania. W niedalekiej przyszłości obszary wiejskie będą rozwijały formy zagospodarowania przyczyniające się do wzrostu gospodarczego, ale także podniesienia atrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania.

Strategiczne, racjonalnie prowadzone planowanie przestrzenne pozwoli nie tylko uporać się z problemami przestrzennymi, ale również szeregiem pozostałych niekorzystnych zjawisk obserwowanych na wsi, takich jak: wyludnianie się i inne problemy demograficzne, niższa niż pożądana dostępność komunikacyjna (zwłaszcza na obszarach peryferyjnych), rozdrobnienie gospodarstw rolnych i ich niska produktywność, niski poziom dywersyfikacji rynku pracy czy wykształcenia.

Konieczna wydaje się zarówno edukacja społeczeństwa oraz samorządowców w zakresie gospodarowania przestrzenią, jak i gruntowna przebudowa systemu planowania przestrzennego. Istnieje potrzeba wyższego stopnia integracji działań związanych z planowaniem przestrzennym podejmowanych na różnych szczeblach. Niezwykle ważna jest walka z patologiami obecnego systemu oraz wynikającymi z nich procederami. Kluczowe będzie na pewno wprowadzenie oraz zrozumienie znaczenia stałego i rzetelnego monitoringu oraz podejścia strategicznego do przedsięwzięć podejmowanych w ramach polityki przestrzennej obszarów wiejskich. Olbrzymie nadzieje należy wiązać również z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, rozumiejącego swoje potrzeby i nieignorującego ograniczeń.

Literatura

- Bard A., Söderqvist J., 2006. Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Bański J., Stola W., 2002. Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, 3: 1–62.

- Barełkowski R., Barełkowska K., Chlasta, L., Wardęski Ł., 2013. Plany ochronne – narzędzie zachowania walorów krajobrazowych. [W:] R. Barełkowski (red.), *Harmonizowanie przestrzeni. Perspektywy, studia, interwencje*. Wydawnictwo Exemplum, Poznań: 137–147.
- Barełkowski R., Wardęski Ł., Wojtyra B., 2016. Metodologiczne i praktyczne aspekty oceny aktualności stadium i planów miejscowych na rzecz kreacji polityki przestrzennej. *Przestrzeń i Forma*, 28: 143–164.
- Barełkowski B., Wojtyra B., 2018. Programowanie sanacji przestrzeni wiejskiej. Autorskie mechanizmy planistyczne na rzecz zrównoważonego kształtowania obszarów wiejskich. *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 32: 31–49.
- Bielska A., Barcikowska P., Witkowska M., 2013. Scalenie i podział nieruchomości jako proces wspomagający planowanie przestrzenne na przykładzie wybranych obszarów. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 2(3): 17–26.
- Borsa M., 2008. *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*. [W:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 174–196.
- Cymerman R. (red.), 2010. *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Domański R., 1990. *Gospodarka przestrzenna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Domański R., 2006. *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gaczek W., 2003. *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań.
- Gorzym-Wilkowski W.A., 2006. *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego*. Zarys. Wyd. UMCS, Lublin.
- Heffner K., 2011. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w Polsce – rzeczywistość czy mit? Ewolucja zagospodarowania przestrzeni wiejskiej. *Studia KPZK PAN*, 133: 8–26.
- Heffner K., Klemens B., 2015. Wiejskie obszary funkcjonalne w kontekście dostępu do usług publicznych (na przykładzie województwa opolskiego). *Studia Obszarów Wiejskich*, 37: 51–70.
- Feltynowski M., 2009. *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*. CeDeWu, Warszawa.
- Feltynowski M., 2010. Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego a problem rozprzestrzeniania się miast. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 13: 11–121.
- Kopeć A., 2009. Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna. [W:] E. Klima (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*. *Space–Society–Economy*, 9: 35–42.
- Malisz B., 1984. *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź.
- Parysek J.J., 2006. *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Pawlewicz K., Pawlewicz A., 2010. Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego*, 83: 71–80.
- Stanny M., 2008. Zróżnicowanie poziomu rozwoju funkcji gospodarczych obszarów wiejskich w Polsce – ujęcie typologiczne. *Wieś i Rolnictwo*, 3: 116–129.

- Szaja M., 2016. Polityka przestrzenna w zakresie kreowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018. Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
- Wojtyra B., 2017. Zasoby lokalne w planowaniu przestrzennym centrum wsi – studium przypadku Rokietnicy. *Studia Obszarów Wiejskich*, 45: 125–140.
- Wojtyra, B., Ciesiółka, P., 2020. Problemy rozwoju obszarów wiejskich a analizy i bilanse na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. [W:] A. Kołodziejczak, L. Kaczmarek (red.) *Gospodarowanie gruntami na obszarach wiejskich*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 11–30.

Plany, programy, ekspertyzy, akty prawne

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2010.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego, 2010.
- Rural Developments, 1997. CAP 2000. Working Document, European Commission.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2021 poz. 741).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020 poz. 1990, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2020 poz. 1655, ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2021 poz. 485).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020 poz. 713, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587).

10. Planowanie rozwoju gospodarczego

Bartosz Wojtyra

Efektem transformacji gospodarczej i ustrojowej w Polsce zapoczątkowanej w 1989 r. było utworzenie samorządów terytorialnych m.in. na poziomie gminy. Ich podstawową działalnością jest reprezentowanie ogółu mieszkańców oraz podejmowanie decyzji, mających w skutkach zaspokajać potrzeby wspólnoty lokalnej. Zakres tzw. **zadań własnych gminy** został określony w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2018 poz. 994). Należą do nich przede wszystkim sprawy publiczne, takie jak: zapewnienie ładu przestrzennego, działania z obszaru gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej i odpadami, ochrony zdrowia, edukacji publicznej, pomocy społecznej, utrzymanie gminnego systemu komunikacji (drogi, mosty, ulice itp.) oraz sieciowej infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja), ponadto zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, rozwój gminnego budownictwa mieszkaniowego, obiektów sportowych i kulturalnych, innych użyteczności publicznej, terenów zieleni itp.

Z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego wiąże się także szereg innych zadań o charakterze gospodarczym, m.in. uchwalać budżetu gminy oraz programów i planów, pobór podatków, wydawanie decyzji, pozwoleń i koncesji. Wszystkie te działania prowadzone na najniższym szczeblu administracji samorządowej, które mają na celu polepszanie jakości życia mieszkańców, przy optymalnym wykorzystaniu zasobów lokalnych (rozwój endogeniczny) oraz zrozumieniu i uwzględnieniu ograniczeń, można określić mianem **gospodarki lokalnej** (m.in. Bról 1998, Parysek 2001). Jest to zatem zbiór przedsięwzięć wykonywanych na rzecz stymulacji rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki (np. gminy wiejskiej, miejsko-wiejskiej), z kolei ich rezultat może być określany mianem **rozwoju lokalnego** (rozumianego jako kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego). Terminy te wiążą się też z pojęciami, takimi jak: lokalność, lokalizm czy władza i społeczność lokalna (Wojtasiewicz 1996).

O rozwoju społeczno-gospodarczym możemy natomiast mówić w momencie zaobserwowania pozytywnej zmiany wzrostu ilościowego i, zgodnie z nową ekonomią, postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych (m.in. Hryniewicz 2000, Parysek 2001, Markowski 2008). Jest to ciąg ukierunkowanych i nieodwracalnych zmian struktury obiektu (tu: jednostek samorządu terytorialnego), przy czym zmianę należy traktować jako przejście z jednego stanu obiektu do drugiego. Strukturę tworzy zaś układ relacji przestrzennych budujących dany obiekt (Chojnicki 1999).

Na daną jednostkę samorządu prowadzącą gospodarkę lokalną można w związku z powyższym spojrzeć również jak na **lokalny terytorialny system społeczny**, w którym współdziałają: władze, społeczność lokalna oraz podmioty zewnętrzne (gospodarcze) lokalne i ponadlokalne. Zgodnie z tą koncepcją Chojnickiego (1988) gmina w aspekcie systemowym ma skład (podmioty budujące), otoczenie (środowisko funkcjonowania) i strukturę (relacje pomiędzy elementami składowymi). Jednostka samorządu terytorialnego to pewna zbiorowość, która w sposób trwały zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar, czyli swoje terytorium. Jest układem społeczno-gospodarczym, którego stopień samodzielności zależy od potencjału, uwarunkowań i poziomu rozwoju, charakteru gospodarki oraz miejsca w strukturze przestrzennej, tzn. w szerszym układzie terytorialnym (Parysek 2001).

Ponieważ znaczenie rolnictwa w gospodarce spada, przestaje ono być postrzegane jako jedyny i podstawowy atrybut wsi. Obszary wiejskie stają się miejscem rozwoju funkcji nierolniczych. Pojawiają się nowe formy użytkowania przestrzeni wiejskiej, a społeczności lokalne szukają pozarolniczych źródeł utrzymania. Z uwagi na to podstawowy cel działań podejmowanych na poziomie lokalnym na obszarach wiejskich w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego (rozwoju lokalnego), czyli przede wszystkim **poprawy poziomu i jakości życia mieszkańców**, musi uwzględniać nowe wymagania stawiane rolnictwu oraz wiejskiej gospodarce.

Priorytet ten powinien być realizowany z jednej strony m.in. poprzez poprawę struktury agrarnej (wzrost przeciętnego areалу gospodarstw, towarowości, konkurencyjności w rolnictwie, liczby zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolnej i unowocześnianie rolnictwa), a także dbałość o walory środowiska przyrodniczego, z drugiej zaś poprzez rozwój budownictwa, w tym tworzenie przestrzeni publicznych, poprawę wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej i społecznej, aktywizację społeczną mieszkańców, eliminację patologii i wykluczenia oraz aktywność gospodarczą (przyciąganie inwestycji) na rzecz rozwoju rynku pracy.

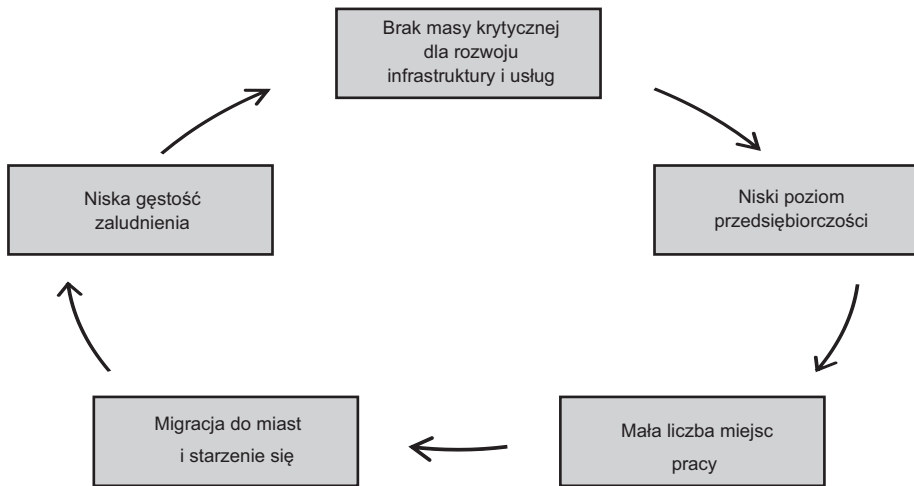
Obszary wiejskie mogą zatem w przyszłości pełnić dalej funkcję zaopatrzeniową, opartą na rolnictwie, i rekreacyjną, bazującą na jakości środowiska przyrodniczego, pod warunkiem że zachowają swój specyficzny charakter (np. krajobraz wiejski), a dodatkowo rozwijać się będzie infrastruktura techniczna i społeczna oraz pozarolnicza działalność gospodarcza (Kołodziejczak 2013).

Na zasadnicze znaczenie dywersyfikacji rynku pracy, a przede wszystkim pobudzanie przedsiębiorczości wiejskiej, wskazuje wielu autorów (m.in. Duczkowska-Małysz 1993, Kłodziński 1999, Kamińska 2006, Bański 2016). Podkreślono to także w modelu okrężnym degradacji cywilizacyjnej wsi. Niski poziom przedsiębiorczości na obszarach wiejskich to niedostateczna liczba miejsc pracy, co skutkuje odpływem ludności do miast. W rezultacie spadek gęstości zaludnienia oznacza również brak masy krytycznej dla rozwoju infrastruktury i usług, co w konsekwencji prowadzi dalej do niskiego poziomu przedsiębiorczości (ryc. 50).

Wśród pozostałych szczegółowych celów rozwoju lokalnego obszarów wiejskich można wymienić m.in.:

- maksymalizację dochodów ludności i samorządu,
- zapewnienie bezpieczeństwa, odpowiednich warunków do pracy i wypoczynku,

- zapewnienie ładu przestrzennego,
- poprawę dostępności czasowej, transportowej wsi,
- poprawę dostępności usług niższego i wyższego rzędu,
- wprowadzanie innowacji, nowych technologii i transfer wiedzy, m.in. w rolnictwie,
- podnoszenie kwalifikacji miejscowej siły roboczej,
- tworzenie instytucji oraz wsparcie grup działania, inicjatyw związanych z rozwojem lokalnym,
- wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gmin, w tym m.in. promocja.



Ryc. 50. Model okръny degradacji cywilizacyjnej wsi

Źródło: opracowanie własne na podstawie „The New Rural Paradigm...” (2006, s. 32, za: Grose, Hardt, 2010, s. 16).

Procesem, który ma doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów, jest **planowanie rozwoju gospodarczego**. Biorą w nim udział wszystkie podmioty lokalnego terytorialnego systemu społecznego obszarów wiejskich, koncentrujące się na stworzeniu lepszych warunków (środowiska przyjaznego) dla gospodarczego wzrostu i tym samym tworzenia miejsc zatrudnienia ludności wiejskiej. Planowanie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie, jak w dobie globalizacji i powszechnej konkurencji zaktywizować wiejską gospodarkę lokalną i jaka w związku z tym powinna być polityka gmin, aby tworzyła ona warunki sprzyjające ożywieniu gospodarczemu.

Wykonywanie zaplanowanych zadań w sposób odpowiedzialny i konsekwentny, w oparciu o strategię, przy sprzyjających uwarunkowaniach zewnętrznych może dać w efekcie awans gospodarczy danej jednostki terytorialnej i przyczynić się do powstania tzw. wiejskiego obszaru sukcesu gospodarczego (Bański, Czapiewski 2008). Warto zaznaczyć, że rozwój lokalny powinien odbywać się równocześnie i harmonijnie we wszystkich kluczowych sferach, tj. społecznej, gospodarczej, przestrzennej, przyrodniczej i kulturalnej (Ziółkowski 2015).

10.1. Uwarunkowania i czynniki rozwoju obszarów wiejskich

Źródłem zmiany, o której mowa przy okazji przytaczania definicji rozwoju społeczno-gospodarczego, są uwarunkowania oraz czynniki rozwoju. Uwarunkowania mają charakter zastany, bierny i słabo sterowalny w krótkich okresach (Chojnicki 1998). Stwarzają korzystne okoliczności dla działań prorozwojowych, szanse, które wieś powinna wykorzystać, lub zagrożenia, tzn. niesprzyjające warunki, które bez podjętych działań zapobiegawczych mogą hamować rozwój wsi. Uwarunkowania zewnętrzne kształtowane są przez trendy rozwojowe, znaczące zjawiska i procesy wpływające na gospodarkę w decydujący sposób. Wśród głównych współczesnych przemian determinujących kierunek i tempo procesów rozwoju społeczno-gospodarczego wymienić należy procesy transformacji, integracji gospodarczej oraz megatrendy globalizacji i postmodernizacji (Churski 2017).

W kontekście rozwoju obszarów wiejskich będzie to przede wszystkim wielofunkcyjność wsi i rolnictwa, na którą wpływają uwarunkowania:

- demograficzne, w tym przede wszystkim tendencje i zjawiska związane z liczbą ludności, migracjami, ruchem naturalnym strukturą demograficzną oraz procesami demograficznymi,
- ekonomiczne, np. kształtowanie się siły nabywczej ludności, stopień jej zadłużenia, wzrost gospodarczy, zjawiska finansowe (np. inflacja, podatki), ogólna kondycja ekonomiczna gospodarki i poszczególnych jej podmiotów,
- techniczne, tj. trendy związane z wprowadzaniem nowych technologii, systemów wytwarzania, przetwarzania i przekazywania informacji,
- prawno-instytucjonalne, tzn. takie, które odnoszą się do regulacji prawnych (przepisów), ram działania systemu gospodarczego,
- kulturowo-społeczne, odnoszące się do przemian modelu życia, kształtowania się systemu wartości, procesów i zjawisk o charakterze socjologicznym,
- ekologiczne, związane z racjonalnym wykorzystaniem zasobów, ich alokacją (występowanie na określonym obszarze), ochroną i gospodarowaniem nimi, ekologią (Szczurowska i in. 2005).

Heffner (2007) wskazuje na dwa rodzaje „warunków egzogenicznych”, tj. uwarunkowania związane z położeniem w przestrzeni geograficznej oraz z położeniem w strukturach ekonomicznych. Z kolei do grupy uwarunkowań endogenicznych wprowadza elementy, które mogą być rozumiane jako wewnętrzne czynniki rozwoju wynikające z zasobów.

Czynniki rozwoju lokalnego są pewną sterowalną własnością, bezpośrednią przyczyną, o określonym natężeniu, która istotnie wpływa na właściwości danego obszaru, kształtuje jego przemianę (Czyż 2013). Jedną z podstawowych ich klasyfikacji jest podział na dwie grupy: czynniki endogeniczne (wewnętrzne) oraz czynniki egzogeniczne (zewnętrzne; m.in. Domański 2007). Do pierwszej należą elementy wynikające z jakości i ilości zasobów lokalnych (np. poziom infrastruktury technicznej, dostępność usług itp.), drugie natomiast z otoczenia (np. instytucjonalne, fiskalne).

Wieloaspektowość czynników rozwoju podkreśla obejmująca je liczba wymiarów. Klasik i Kuźnik (1998) wyróżniają pięć podstawowych, wśród których wymienić można liczne dziedziny (tab. 16).

Tabela 16. Wymiary rozwoju lokalnego

Wymiar	Dziedziny
Społeczno-kulturowy	ludność, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności lokalnej, warunki życia, instytucje i usługi społeczne
Środowiskowy	komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna
Infratechniczny	infrastruktura techniczna o zasięgu lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym, organizacja sektorów infrastruktury, luka infrastrukturalna, rezerwy i inwestycje infrastrukturalne
Gospodarczy	zasoby gospodarcze, działalności gospodarcze według sektorów i branż, funkcje gospodarcze, rynki lokalne, baza ekonomiczna miast, korzyści zewnętrzne, koszty społeczne, dobra wspólne, konkurencyjność
Przestrzenny	zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenny, wartość przestrzeni

Źródło: Klasik, Kuźnik (1998, s. 396).

Podział czynników rozwoju lokalnego z punktu widzenia tradycyjnego oraz nowoczesnego zaprezentowany został w pracach Blakely'ego (1989, 2002; tab. 17). Skupiono się w nim na zaobserwowanej zmianie, jaka dokonała się na przestrzeni lat w obrębie zjawisk wpływających na rozwój w poszczególnych dziedzinach, tj. zatrudnieniu, bazie rozwojowej, korzyściach miejsca i zasobach lokalnych. W poglądzie tym dominuje wpływ przedsiębiorstw na rozwój lokalny i zmiana wynikająca z warunków podyktowanych przejściem do gospodarki opartej na wiedzy.

Tabela 17. Czynniki rozwoju lokalnego

Czynniki	Punkt widzenia	
	tradycyjny	nowoczesny
Zatrudnienie	więcej firm to więcej nowych miejsc pracy	firmy tworzące nowe miejsca pracy „dopasowują się” do kwalifikacji mieszkańców
Baza rozwojowa	rozwój różnych istniejących sektorów gospodarki	tworzenie nowych instytucji gospodarczych
Korzyści miejsca	korzyści komparatywne bazujące na aktywach	korzyści komparatywne bazujące na jakości środowiska
Zasoby wiedzy	dostępna wiedza miejscowej siły roboczej	wiedza jako generator rozwoju społeczno-gospodarczego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Blakely (1989), Blakely i Bradshaw (2002).

Parysek (2001) również wymienia istotne z punktu widzenia gospodarki lokalnej czynniki, takie jak:

- potrzeby społeczności lokalnych,
- stan i jakość środowiska przyrodniczego,
- zasoby pracy,
- zainwestowanie infrastrukturalne,
- potencjał gospodarczy,
- rynek lokalny i zewnętrzny,
- kapitał inwestycyjny i zasoby finansowe,
- poziom nauki i kultury,
- technologie i innowacje,
- korzyści miejsca (czynniki lokalizacyjne),
- współpraca międzynarodowa.

Czynniki prorozwojowe, kluczowe dla przemiany polskiej wsi, według jednej z klasyfikacji można podzielić na te związane bezpośrednio z rolnictwem oraz te, które decydują o rozwoju wielofunkcyjnym obszarów wiejskich. Do pierwszej grupy zaliczyć można m.in. rozbudowę sieci instytucji łańcucha żywnościowego, umocnienie instytucji finansowych i wsparcia oraz ułatwienie dostępu do nich, dostęp do rynku zbytu, działania marketingowe i promocyjne. W drugiej grupie znajdują się np. kapitał ludzki, korzystne zmiany demograficzne (rosnąca liczba ludności), wysoka aktywność gospodarcza zarówno samorządu, jak i inwestorów, przedsiębiorczość mieszkańców, sprawność i efektywność władz lokalnych w decyzjach gospodarczych, występowanie nowoczesnych czynników lokalizacyjnych (klimat inwestycyjny), korzystna ilość, dostępność i jakość zasobów naturalnych, wysokie walory turystyczne i cenne dziedzictwo kulturowe, walory przyrodnicze (stan środowiska naturalnego), dostateczne wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną, jakość i dostępność usług publicznych, technik teleinformatycznych, skuteczność pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych itd.

Przeciwnieństwem czynników prorozwojowych będą ograniczenia. Poniżej wymieniono tylko niektóre z barier:

- niedostatki w rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej,
- niekorzystne położenie geograficzne,
- trudna sytuacja demograficzna (niska liczba ludności, starzejące się społeczeństwo),
- niska jakość kapitału ludzkiego (niewielka dywersyfikacja kwalifikacji zawodowych mieszkańców, sytuacja na rynku pracy) i społecznego (niechęć do zmian, nastawienie do pracy, brak tradycji przedsiębiorczości),
- niski popyt lokalny i siła nabywcza,
- problemy z modernizacją rolnictwa,
- mała aktywność i efektywność w pozyskiwaniu środków finansowych ze źródeł zewnętrznych,
- niekorzystny klimat inwestycyjny w gminie.

Ich przezwyciężenie oczywiście jest możliwe i powinno odbywać się przy wykorzystaniu istniejących sił napędowych obszarów wiejskich objawiających się w takiej postaci, jak:

- nowoczesne, zmodernizowane, innowacyjne wielofunkcyjne rolnictwo odpowiadające na potrzeby rynkowe, rozwijające się w korzystnej strukturze agrarnej (Wilkin 2010),
- zapotrzebowanie na rekreację (niezwykle ważne w dobie poszukiwania balansu pomiędzy pracą a wypoczynkiem), z której będzie korzystać ludność przebywająca na terenach wiejskich czasowo, często pochodząca z miast, szczególnej szansy należy upatrywać w rozwoju agroturystyki, nowoczesnych form aktywnego wypoczynku, dla których wieś wydaje się idealnym miejscem,
- zapotrzebowanie ludności wiejskiej na szeroko pojęte usługi drobne; pobudzenie, a następnie zaspokojenie tego popytu przyczynia się do podniesienia stopy życiowej ludności miejscowej oraz powstrzymania odpływu ludności ze wsi, powoduje ponadto dywersyfikację lokalnego rynku pracy,
- industrializacja obszarów wiejskich oparta na istniejących lub potencjalnych zasobach lokalnych (ziemia, przestrzeń, surowce, siła robocza) lub na zasobach wprowadzonych z zewnątrz (kapitał), jest wsparciem rozwoju wielofunkcyjnego, może odbywać się przy wykorzystaniu instytucjonalnych czynników lokalizacji, takich jak: strefy aktywności gospodarczej (Wojtyra 2016, 2019),
- urbanizacja wsi, zwłaszcza podmiejskich o specyficznej lokalizacji, prowadząca do pogłębiania związków między miastem a wsią, powstawania nowych relacji np. przestrzennych (dojazdy do pracy), widoczne jest również rozszerzenie funkcji miasta w zakresie obsługi społecznej, konsumpcyjnej, produkcyjnej obszarów wiejskich i odwrotnie,
- wykorzystanie potencjału małych miast (Heffner 2002, 2003, 2005, Rydz 2006).

Należy podkreślić, że indeks czynników rozwoju społeczno-gospodarczego jest bardzo rozbudowany i zależny od przyjętego punktu widzenia, a ważność poszczególnych czynników zmienia się na różnych etapach rozwoju społeczno-gospodarczego. Współcześnie ilościowe kryteria są zastępowane kryteriami jakościowymi. Rośnie znaczenie jakości kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, kapitału wiedzy, usług otoczenia biznesu. Jak zauważa Parysek (2001), bez względu na przyjętą klasyfikację pewne jest, że o faktycznym, efektywnym i znaczącym rozwoju decyduje zespół czynników pozostających ze sobą w dynamicznej interakcji. Głównym problemem staje się natomiast zainicjowanie procesów umożliwiających rozwój, przełamanie pogłębiania się peryferyjności i problemów gospodarczych poprzez zbudowanie masy krytycznej uruchamiającej trwałe procesy rozwoju. Jedną z odpowiedzi wsi powinno być poszukiwanie autorskiej strategii rozwoju będącej wyrazem odpowiedzialnego planowania rozwoju gospodarczego.

10.2. Gminna strategia jako instrument sterowania rozwojem gospodarczym obszarów wiejskich

W XXI w. dominuje pogląd, że samorządy lokalne nie mogą ograniczać się do wykonywania jedynie zadań własnych, ale powinny rywalizować także w kategorii poziomu rozwoju. Coraz częściej władze samorządowe konkurują między

sobą o rozwój zarządzanych przez nie gmin, np. poprzez walkę o inwestorów. Z formalnego punktu widzenia gminy nie mają obowiązku realizowania takich działań, wymusza je jedynie sytuacja rynkowa. W tym celu samorządy terytorialne wykorzystują dostępne zasoby oraz prawne instrumentarium, aby zwiększać kapitał. Nowa inwestycja to potencjalne, korzystne efekty na obszarach wiejskich, np. wzrost dochodów samorządu z tytułu podatków, wzrost dochodów mieszkańców oraz szanse rozwoju zawodowego w wyniku zatrudnienia, dywersyfikacja lokalnego rynku pracy w myśl koncepcji rozwoju wielofunkcyjnego (por. podrozdz. 3.1), zmiany w infrastrukturze społecznej i technicznej czy rewitalizacja terenów zdegradowanych. Rozwój przedsiębiorczości ma szanse doprowadzić do lokalnego ożywienia gospodarczego. W tej sytuacji tworzenie warunków do inwestowania stało się jednym z priorytetów w kreowaniu polityki rozwoju lokalnego.

Współcześnie gmina w tzw. nowym zarządzaniu publicznym (ang. *new governance*) traktowana jest jak przedsiębiorstwo (m.in. Drucker 2000, John 2001, Ziółkowski 2005). W związku z tym bierze udział we współzawodnictwie rynkowym z innymi jednostkami (Budner 2007, Jarczewski 2007). Samorządy terytorialne, podobnie jak podmioty gospodarcze, są organizacjami działającymi na zasadach systemu (jak wskazano wyżej), a zatem proces zarządzania i planowania strategicznego funkcjonuje w obu przypadkach na podobnych zasadach (Miszczuk i in. 2007). Jest to w rzeczywistości proces nastawiony na formułowanie i wyznaczanie kierunków rozwojowych oraz metod ich osiągnięcia za pomocą strategii, która zapewnić ma optymalne dostosowywanie się danej organizacji (czyli gminy) do otoczenia i osiągnięcie zamierzonych celów. Innymi słowy, zarządzanie strategiczne prowadzi do wykształcenia pewnego docelowego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Gminy to złożone i trudne do zarządzania organizacje, działające w szybko zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach otoczenia. Wyłącznie poprzez świadome i profesjonalne decyzje powiązane z planem można zwiększyć ich zdolność adaptacyjną do zewnętrznych uwarunkowań oraz szanse optymalnego wykorzystania zasobów lokalnych. Niezbędne jest także całościowe i zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów rozwojowych gminy (Ziółkowski 2015).

Kluczem do osiągnięcia docelowego poziomu rozwoju lub dążenie do jego stopniowej poprawy jest sformułowanie **strategii rozwoju** jako dokumentu będącego instrumentem zarządzania zmianą i wyrazem zintegrowanego planowania rozwoju, tj. połączenia wizji społeczno-gospodarczej z przestrzenną. Opracowania te są ważnym elementem wdrażania koncepcji zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi przy założeniu wielofunkcyjności i wsparciu poprzez Wspólną Politykę Rolną UE, narzędzia interwencjonizmu czy wreszcie nakłady na infrastrukturę społeczną i techniczną (Kołodziejczak 2013).

Strategia rozwoju gminy to fakultatywne (w aktualnym stanie prawnym) opracowanie sformułowane jako plan, „scenariusz rozwoju gminy”, zawierające określenie krótko- i długofalowych celów samorządu terytorialnego. Zawiera zbiór zasad determinujących proces podejmowania rozstrzygających decyzji dla rozwoju gminy. Strategia rozumiana jako koncepcja rozwoju lokalnego pełni wiele zasadniczych funkcji, m.in.:

- jest źródłem informacji o procesach społeczno-gospodarczych na danym terenie,
- umożliwia bardziej efektywne zagospodarowanie miejscowych zasobów ludzkich i kapitałowych, wskazując na mocne strony i szanse gminy,
- wskazuje na słabe strony gminy i identyfikuje zagrożenia rozwoju lokalnego,
- powinna zapewniać stabilny kierunek rozwoju JST niezależny od opcji politycznej zmieniających się władz lokalnych,
- jest argumentem podczas starania się o dodatkowe środki wsparcia ze źródeł zewnętrznych,
- łagodzi konflikty i harmonizuje działania różnych grup społecznych – udział mieszkańców w tworzeniu (Wołowiec, Reško 2012).

Strategia rozwoju gminy standardowo składa się z kilku podstawowych elementów. Zgodnie z nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (która wprowadziła zmiany do ustawy o samorządzie gminnym) strategia zawiera wnioski z diagnozy przygotowanej na jej potrzeby oraz określa w szczególności:

- cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie;
- obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań;
- obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
- system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
- ramy finansowe i źródła finansowania.

Pierwszym z elementów strategii jest prospektywna diagnoza, czyli określenie uwarunkowań i czynników społeczno-gospodarczych, w których funkcjonuje dana jednostka samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia planowania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich określenie zasobów jest etapem fundamentalnym. Strategia powinna opierać się na rzetelnych i aktualnych danych i informacjach, zanalizowanych w ujęciu dynamicznym i statycznym. Nie może zostać zredukowana w formie „suchej” inwentaryzacji, pozbawionej wniosków. Każdy obszar ma określone możliwości rozwoju, niekiedy ukryte, które na tym wstępnym etapie należy zwymiarować (zdiagnozować), ocenić, a w dalszej kolejności umiejętnie wykorzystać.

Ocenie wartości czynników rozwojowych służy analiza porównawcza z podobnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz analiza strategiczna. Przykładem może być SWOT/TOWS, która podsumowuje pierwszy etap budowania strategii, wskazuje na słabe i mocne strony gminy (wnętrze) oraz szanse i zagrożenia (otoczenie zewnętrzne), a także odpowiada na pytanie o ich wagę i znaczenie

relacji pomiędzy poszczególnymi czynnikami (m.in. Dutkowski 2003). Dobrze przeprowadzona analiza SWOT pozwala na wyprowadzenie jednego z czterech rodzajów strategii w zależności od potencjału:

- ofensywnej/agresywnej (maxi-maxi), oznaczającej maksymalne wykorzystanie efektu synergii między mocnymi stronami i szansami w otoczeniu,
- konserwatywnej (maxi-mini), opierającej się na minimalizowaniu negatywnego wpływu otoczenia przez maksymalne wykorzystanie mocnych stron,
- konkurencyjnej (mini-maxi), czyli eliminowania słabych stron i budowania konkurencyjnej siły gminy przez wykorzystanie szans w otoczeniu,
- defensywnej (mini-mini), w której kluczem jest minimalizowanie wewnętrznych słabości i zagrożeń z otoczenia (Dziemianowicz i in. 2012).

Kluczowy z punktu widzenia budowania strategii rozwoju jest etap formułowania wizji, misji i celów strategicznych, operacyjnych oraz przedsięwzięć (szczegółowych zadań realizujących cel). Elementy te są odpowiedzią na wnioski płynące z wcześniejszych prac nad dokumentem. Cele powinny charakteryzować się: wewnętrzną zgodnością, zrozumiałością, jednoznacznością, ujęciem w ramach czasowych, mierzalnością (Kot 2003). Ważne, aby były ambitne, ale wykonalne. Zrealizowanie celów będzie możliwe tylko przy zaplanowaniu budżetu, struktury zarządzania oraz harmonogramu prac wdrożeniowych. Ażeby mieć kontrolę nad procesem budowania i wprowadzania w życie założeń, należy przeprowadzać monitoring i kontrolę postępów na każdym etapie.

Strategię rozwoju gminy sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści, tj.:

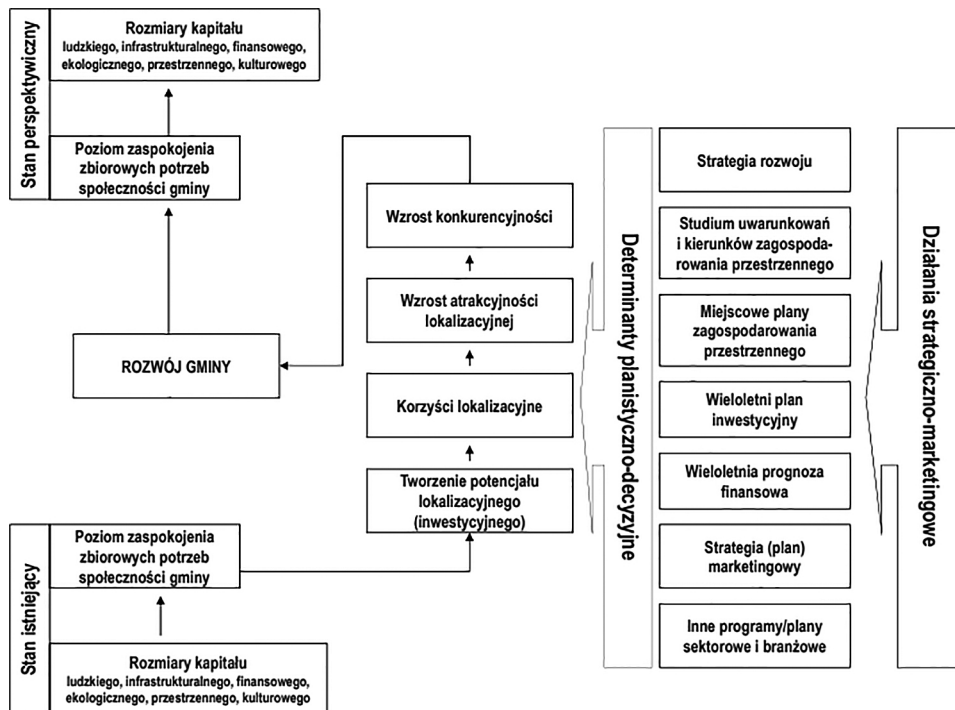
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;
- obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań;
- obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań.

W procesie planowania rozwoju bardzo ważne są aspekty marketingu terytorialnego, a konkretnie działania, które zwiększają szanse na zbudowanie potencjału ekonomicznego np. poprzez promocję (ryc. 51).

Podsumowując, na proces budowania potencjału gminy (obszaru wiejskiego) składają się:

- szczegółowa i rzetelna ocena zasobów lokalnych, potencjału wejściowego, diagnoza głównych problemów wynikających z wnętrza danego obszaru oraz silnych stron, na których można oprzeć planowanie rozwoju,
- diagnoza uwarunkowań zewnętrznych, wyciąganie wniosków z obserwacji dotychczasowych i aktualnych trendów gospodarczych i społecznych oraz oparcie na prognozach,
- budowa planu działania w formie strategii rozwoju gospodarczego z nakreślonymi celami i przedsięwzięciami mającymi je wcielić w życie, wskazanie profilu strategicznego,
- budowa marki i atrakcyjności gminy jako miejsca zamieszkania i inwestowania, promocja w oparciu o aktualne i potencjalne zasoby,

- integracja wizji w dokumentach planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczego,
- ciągły monitoring oraz ewaluacja (*ex-ante*, *on-going* i *ex-post*) podejmowanych działań.

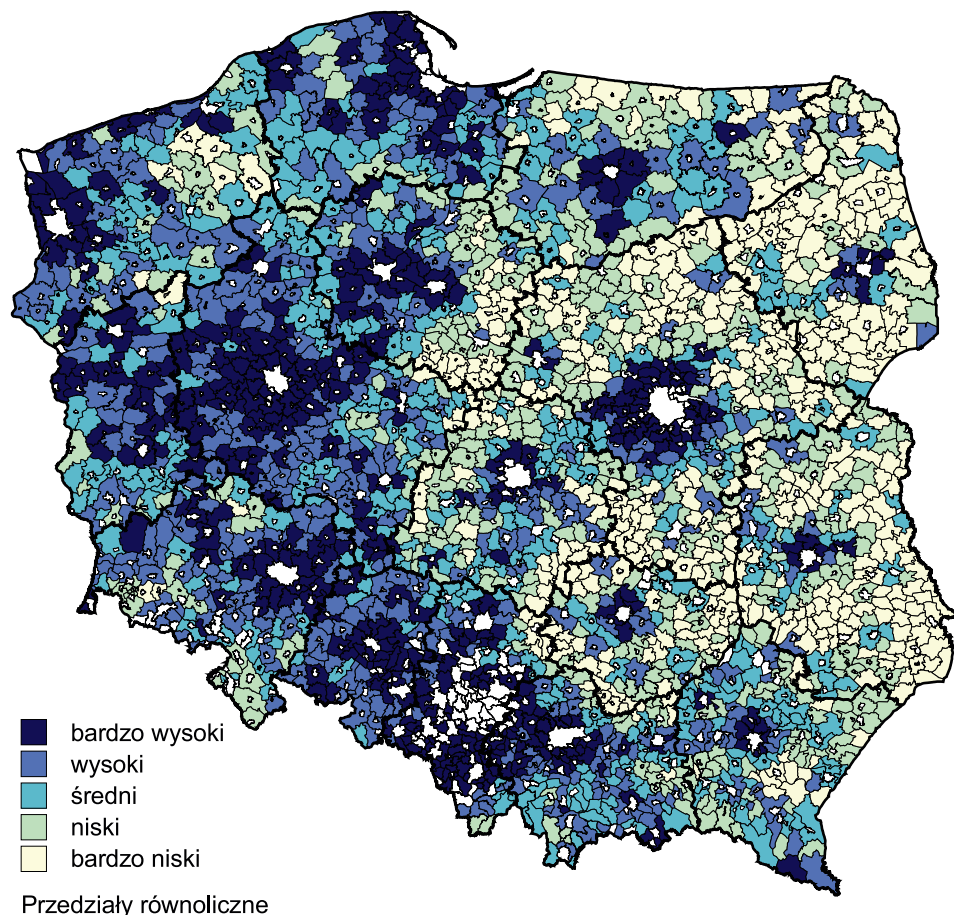


Ryc. 51. Działania strategiczno-marketingowe na rzecz rozwoju gminy
Źródło: Ziółkowski (2015).

10.3. Kierunki polityki rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich

Model rozwoju lokalnego (podobnie jak polityki przestrzennej; por. rozdz. 7) determinowany jest poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i odwrotnie, efektami poszczególnych kierunków rozwoju są wyniki gospodarcze. Obszary wiejskie w Polsce są silnie zróżnicowane pod tym względem (ryc. 52).

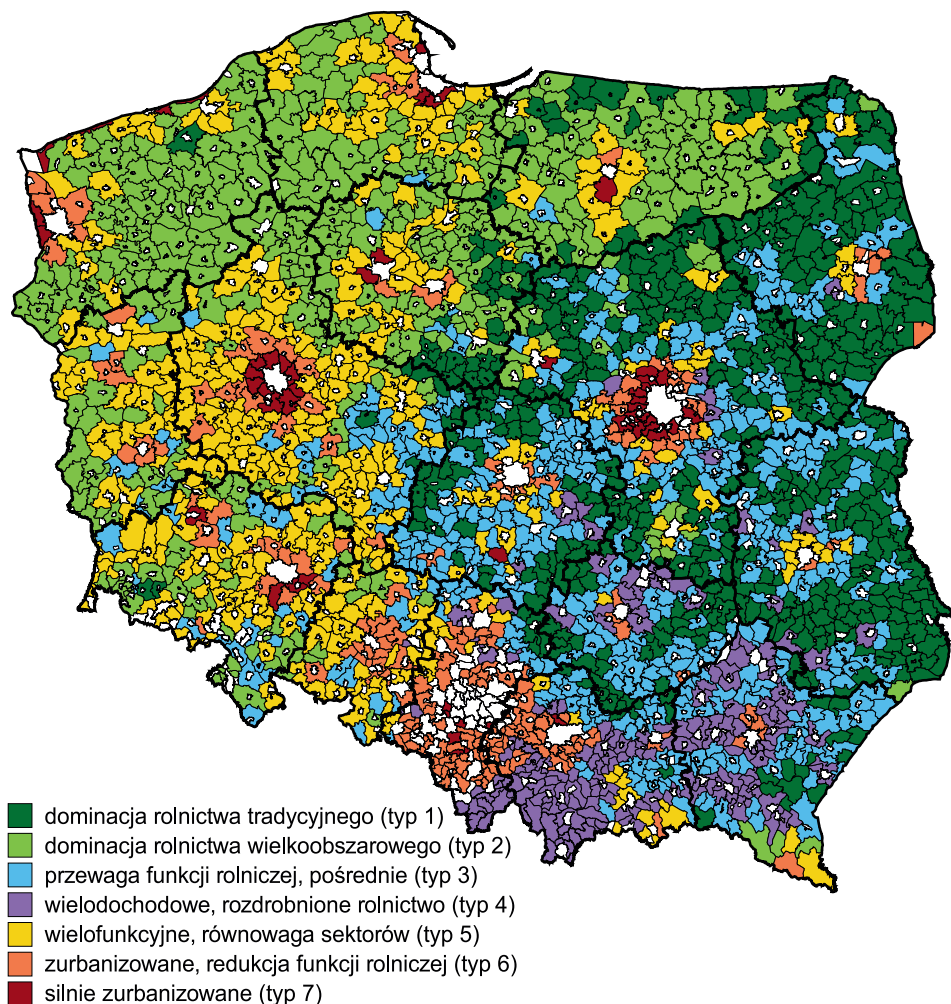
Wyraźny jest podział kraju na część zachodnią (lepiej rozwiniętą) i wschodnią (o zauważalnie niższych wskaźnikach). Układ gmin o najbardziej niepokojącym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pokrywa się z rejonami monofunkcyjnymi rolniczo, charakteryzującymi się niskim poziomem gospodarki rolnej, problemami demograficznymi (depupulacja, emigracja), społecznymi (starzejące się społeczeństwo, feminizacja) i niskim poziomem inwestycji na wsi (Stanny 2013, Rosner, Stanny 2014).



Ryc. 52. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce
 Źródło: Rosner i Stany (2014, s. 217).

Na terenie Polski występują różnorodne modele planowania rozwoju obszarów wiejskich. Podstawowe powinny być oczywiście teoretyczne podejścia, m.in. koncepcja wielofunkcyjności wsi i rolnictwa, rozwoju zrównoważonego czy też zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi. Pod względem funkcji dominujących w wiejskiej gospodarce, można wymienić kilka typów obszarów, w których model oparty jest w znacznej mierze na jednej z nich. Punktem wyjścia do tych analiz mogą być liczne klasyfikacje obszarów wiejskich, które różnicują je pod względem dominującego kierunku (m.in. Komornicki, Śleszyński 2009, Stanny 2013, Bański 2014).

W większości przypadków modele te są podyktowane występowaniem na danym obszarze uwarunkowań i czynników determinujących profil rozwoju. Najliczniejszą grupę tworzą gminy, których charakter można zdefiniować jako rolniczy różnych typów (ryc. 53; Rosner, Stanny 2014). Ma on zdecydowanie



Ryc. 53. Rozkład przestrzenny typów rozwoju obszarów wiejskich
 Źródło: Rosner i Stanny (2014, s. 226).

szansę powodzenia, w przypadku gdy dany obszar wiejski cechuje się bardzo korzystnymi uwarunkowaniami przyrodniczymi i pozaprzyrodniczymi rozwoju rolnictwa, których poziom w Polsce jest zróżnicowany przestrzennie (Głębocki 2012). Na uwarunkowania przyrodnicze składają się takie elementy, jak: jakość gleb, warunki hydrograficzne, rzeźba terenu i klimat (m.in. Bański 2007). Są one waloryzowane i ujmowane syntetycznie we wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej (Waloryzacja... 1981, za: Kulikowski 2007). W Polsce bardzo korzystne warunki przyrodnicze do rozwoju rolnictwa występują na Dolnym Śląsku. Ich wysoki poziom, dodatkowo wsparty czynnikami pozaprzyrodniczymi z zakresu struktury agrarnej, mechanizacji i chemizacji, potencjału ludności

rolniczej oraz warunkami prowadzonej przez państwo polityki rolnej, daje obraz potencjału rolnictwa jako filaru rozwoju lokalnego. Naturalnie nie może on być jednak oderwany od rozwoju pozostałych składowych gospodarki lokalnej.

Na drugim biegunie znajdują się obszary wiejskie położone w strefach podmiejskich dużych miast, silnie zurbanizowane, co stanowi główną determinantę ich rozwoju podkreślaną przez wielu autorów (m.in. Bański 2008, Kaczmarek 2008, Kołodziejczak 2008). Charakteryzują się dużą dywersyfikacją funkcji, od mieszkaniowych, przez przemysłowo-usługowe, do zanikających rolniczych. Nierzadko obszary wiejskie aglomeracji pełnią funkcję swoistej „sypialni” ośrodków miejskich, co wiąże się z problemem nadmiernego, często chaotycznego rozwoju budownictwa. Warunki rozwoju społeczno-gospodarczego na tych terenach są korzystne. Obszary te cechuje wysoka liczba ludności i korzystna struktura demograficzna według wieku, niskie bezrobocie, wysoki poziom kapitału ludzkiego (wykwalifikowana siła robocza) oraz społecznego, ponadto wysoki poziom dezagraryzacji, ożywiona przedsiębiorczość oraz dywersyfikacja rynku pracy. Infrastruktura społeczna i techniczna jest najwyższa w kraju, a dostępność transportowa i czasowa ośrodków miejskich stale rosnąca. Tereny te pozostają w silnej konkurencji z podobnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Model rozwoju polega na podnoszeniu konkurencyjności, utrzymaniu aktualnej tendencji bądź stałym wzroście gospodarczym. W Polsce są to obszary np. aglomeracji warszawskiej, poznańskiej czy wrocławskiej.

Dobrym przykładem pobudzania przedsiębiorczości i ożywienia gospodarczego były od początku transformacji ustrojowej władze gminy wiejskiej Tarnowo Podgórne pod Poznaniem. Gmina jest rozpoznawalna jako atrakcyjne miejsce do prowadzenia działalności gospodarczej. Urząd od początku lat 90. XX w. oferował ulgi podatkowe i zachęty dla potencjalnych inwestorów, ponadto zapewniał dostęp do podstawowej infrastruktury, budując korzystny klimat inwestycyjny, oparty na dogodnym położeniu geograficznym. Inwestycje napływały do Tarnowa Podgórnego bez interwencji zewnętrznych na poziomie krajowym czy regionalnym (Kłodziński 2006, Płoszaj 2016).

W gminach o wysokiej rencie położenia, rozumianej za Ossowską (2012) jako odległość od wybranych elementów układu lokalnego lub regionalnego, których obecność może stanowić premię lokalizacyjną, często rozwija się z powodzeniem funkcja przemysłowa, techniczno-produkcyjna, produkcyjno-usługowa. Bogata oferta terenów inwestycyjnych zarówno typu *greenfield*, jak i *brownfield* o konkurencyjnych cenach i przygotowaniu planistycznym, infrastrukturalnym i fiskalnym (ulgi podatkowe), np. w formie lokalnych stref aktywności gospodarczej, sprzyja powstawaniu dużych przedsiębiorstw, które mają szansę zdywersyfikować wiejski rynek pracy (Wojtyra 2015). Przykładem gminy, w której z powodzeniem na obszarze wiejskim rozwijają się funkcje przemysłowo-usługowe, może być gmina Września w województwie wielkopolskim, gdzie zlokalizowano m.in. jedną z największych bezpośrednich inwestycji zagranicznych z Polsce, tj. fabrykę firmy Volkswagen. Zapotrzebowanie na pracowników znacznie przewyższa możliwości danej gminy, a pozytywne efekty społeczne i ekonomiczne obserwowane na obszarze wiejskim daleko wykraczają poza rynek pracy.

W tym miejscu należy przywołać również obszary wiejskie, na których terenie rozwija się przemysł związany z przymusem lokalizacyjnym, np. wydobywczy. Jedną z najbogatszych gmin w Polsce, tj. Bełchatów, zawdzięcza sukces gospodarczy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego. Abstrahując od negatywnych aspektów takiej formy rozwoju, konieczne jest jej wskazanie.

Istnieją obszary wiejskie o wyraźnych predyspozycjach do rozwoju funkcji turystycznej, i to na nim głównie opierają swoje dążenia do zaspokojenia potrzeb wspólnoty lokalnej. Zyski przynoszą efekty poniesionych nakładów na promocję i utrzymanie ruchu turystycznego. Problem stanowi popularność tego modelu, tzn. wiele gmin opiera strategię rozwoju na celach związanych z turystyką i rekreacją, nie mając ku temu podstaw. W rezultacie szanse powodzenia są nikłe. Wynika to ze swego rodzaju atrakcyjności tej potencjalnej drogi rozwoju oraz błędnego przekonania władz samorządowych, że jest ona łatwa i uniwersalna. Niewiele gmin w Polsce charakteryzuje się wybitnymi walorami turystycznymi (przyrodniczymi, dziedzictwem kulturowym), przez co nie może skutecznie obrać tego kierunku rozwoju. Dla większości będzie to jedynie funkcja uzupełniająca, stanowiąca dodatkowe źródło dochodów ludności i samorządu. Gminy opierające się w dużej mierze na turystyce położone są bezpośrednio nad Morzem Bałtyckim, w Sudetach i Karpatach oraz na Warmii i Mazurach. Dodatkowo należy podkreślić sezonowość ruchu turystycznego oraz pozostałe zmienne, które istotnie wpływają na osiągnięte w danym czasie wyniki.

Planowanie rozwoju gospodarczego nie może być uzależnione w żadnym przypadku od jednej dominującej funkcji. Ewentualny kryzys, wyczerpanie możliwości w zakresie jednego kierunku może spowodować wyraźną recesję, stąd najbardziej pożądanymi kierunkami są te łączące w sobie różnorodne profile działalności, wzajemnie się uzupełniające, pozwalające na szerokie pole manewru w czasie formułowania strategii czy też podejmowania decyzji gospodarczych.

Literatura

- Bański J., 2008. Wiejskie obszary sukcesu gospodarczego. *Przegląd Geograficzny*, 80(2): 199–222.
- Bański J., 2014. Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych. *Przegląd Geograficzny*, 86(4): 441–470.
- Bański J., 2016. Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich – diagnoza i wyzwania. *Studia KPZK PAN*, 167: 274–284.
- Bański J., Czapiewski K.Ł., 2008. Ekspertyza. Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Blakely E.J., 1989. *Planning local economic development. Theory and practice*. Sage Library and Social Research, London.
- Blakely E.J., Bradshaw T.K., 2002. *Planning local economic development. Theory and practice*. Third ed. Sage Publications, Thousand Oaks, New Delhi, London.
- Brol R., 1998. Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*.
- Budner W., 2007. Czynniki lokalizacji inwestycji a możliwości rozwoju ekonomicznego gmin w Polsce. *Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum*, 6(3): 43–58.

- Chojnicki Z., 1988. Koncepcja terytorialnego systemu społecznego. *Przegląd Geograficzny*, 60, 4: 491–510.
- Chojnicki Z., 1998. Uwarunkowania rozwoju regionu nadgranicznego – koncepcje i założenia teoretyczne. [W:] B. Gruchman, J.J. Parysek (red.), *Studia rozwoju i zagospodarowania przestrzennego*. T. 2. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, s. 11–48.
- Chojnicki Z., 1999. Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2017. Czynniki rozwoju regionalnego w świetle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych – dyskurs teoretyczny. Working Paper of FORSED Project. Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań.
- Czyż T., 2013. Współczesne uwarunkowania rozwoju regionów społeczno-ekonomicznych. *Zarys. Biuletyn Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 21: 5–20.
- Domański R., 2007. *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Drucker P.F., 2000. *Zarządzanie w XXI w.* Wydawnictwo Muza, Warszawa.
- Duczkowska-Małysz K., 1993. *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Dutkowski M., 2003. Analiza SWOT w badaniach lokalnych i regionalnych – problemy stosowania i główne błędy interpretacji. [W:] H. Rogacki (red.), *Problemy interpretacji wyników metod badawczych stosowanych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 43–49.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012. *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Głębocki B. (red.), 2014. *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa. Powszechny Spis Rolny 2010*. GUS, Warszawa.
- Grose T.G., Hardt Ł., 2010. *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi. Pro Oeconomia Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych*, Warszawa.
- Heffner K., 2002. Rola małych miasteczek w rozwoju terenów wiejskich. [W:] M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska (red.), *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*. PAN, Warszawa, s. 74–100.
- Heffner K., 2003. Małe miasta a rozwój obszarów wiejskich. [W:] A. Stasiak (red.), *Problemy zagospodarowania terenów wiejskich w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN, 207: 227–246.
- Heffner K., 2005. Czynniki rozwoju obszarów wiejskich – rola małych miast. [W:] A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*. IRWiR PAN, Warszawa, s. 299–330.
- Hryniewicz J.T., 2000. Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(2): 53–77.
- Jarczewski W., 2007. *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kaczmarek T., 1998. Funkcje gospodarcze obszarów wiejskich w Polsce. [W:] B. Głębocki (red.), *Przestrzenna transformacja struktury agrarnej a wielofunkcyjny rozwój wsi w Polsce*, Poznań, s. 71–101.
- Kamińska W., 2006. *Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988–2003*. Prace Geograficzne. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Klasik A., Kuźnik F., 1998. *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*. [W:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*. T. 2. Uniwersytet Opolski, Opole, s. 396–397.

- Kłodziński M., 1999. Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich. IRWiR PAN, Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW, Warszawa.
- Kłodziński M., 2006. Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin i małych miast. IRWiR PAN, Warszawa.
- Kołodziejczak A., 2008. Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego strefy podmiejskiej Poznania. *Studia Obszarów Wiejskich*, 13: 49–58.
- Kołodziejczak A., 2013. Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi w świetle badań geograficznych. *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 13: 59–69.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2009. Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto–wieś. [W:] J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*. *Studia Obszarów Wiejskich*, 16: 9–31.
- Kot J., 2003. Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kulikowski R., 2007. Wpływ warunków przyrodniczych na zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, 12: 19–31.
- Markowski T., 2008. Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego. [W:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 13–28.
- Miszcuk A., Miszcuk M., Żuk K., 2007. *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ossowska L., 2012. Renta położenia jako determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J.J., 2001. *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Płoszaj A., 2016. Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna – studium przypadku: Tarnowo Podgórne. [W:] G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*. Euroreg, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 300–316.
- Rosner A., Stanny M., 2014. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I*. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rydz E. (red.), 2006. *Rola małych miast w rozwoju obszarów wiejskich*. *Studia Obszarów Wiejskich*, 11.
- The New Rural Paradigm: Policies and Governance, 2006. OECD, Paris.
- Stanny M., 2013. *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Szczurowska M., Podawca K., Gworek B., 2005. Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich szansą dla wsi. *Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych*, 28: 49–61.
- Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski według gmin, 1981. IUNG, Puławy.
- Wilkin J., 2010. Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wojtasiewicz L., 1996. Planowanie rozwoju lokalnego. [W:] J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 99–112.
- Wojtyra B., 2015. Wpływ renty położenia na lokalizację stref aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 32: 121–134.
- Wojtyra B., 2016. Lokalne strefy aktywności gospodarczej w planowaniu przestrzennym obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego. *Studia KPZK PAN*, 167: 142–153.

- Wojtyra B., (2019). Lokalne strefy aktywności gospodarczej w procesie rozwoju obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Wołowicz T., Reško D., 2012. Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą. Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Ekonomia, 5(2): 61–89.
- Ziółkowski M., 2005. Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. [W:] A. Zalewski (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Ziółkowski M., 2015. Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 77, 1: 145–163.

Plany, programy, akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2020 poz. 713 ze zm.).