https://doi.org/10.18778/8142-634-3

Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągania sustensywnego rozwoju

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Zarządzanie

Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągania sustensywnego rozwoju

Dominik Drzazga

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO
Łódź 2018

Dominik Drzazga – Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Zakład Zarządzania Miastem
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 22/26, e-mail: dominik.drzazga@uni.lodz.pl

RECENZENT
Piotr Bury

REDAKTOR INICJUJĄCY
Monika Borowczyk

REDAKTOR
Monika Poradecka

SKŁAD I ŁAMANIE
Mateusz Poradecki

KOREKTA TECHNICZNA
Anna Sońta
Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI
Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/synovec

Wydrukowano z gotowych materiałów dostarczonych do Wydawnictwa UŁ

© Copyright by Dominik Drzazga, Łódź 2018
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.08241.17.0.M

Ark. druk. 32,25

ISBN 978-83-8142-634-3
e-ISBN 978-83-8142-635-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wykaz skrótów stosowanych w pracy **9**

Wstęp **11**

1. Problemy planowania zagospodarowania przestrzennego w ujęciu teorii ekonomicznych **23**
1.1. Wprowadzenie 23
1.2. Planowanie przestrzenne wobec ułomności mechanizmu rynkowego 24
1.2.1. Ograniczoność zasobów przestrzeni 25
1.2.2. Przestrzeń jako dobro publiczne i dobro wolne (dobra wspólne) 28
1.2.3. Efekty zewnętrzne w gospodarowaniu przestrzenią 35
1.3. Pozaekonomiczne przesłanki planowania przestrzennego 38
1.3.1. Koordynacja rozwoju miast jako złożonych systemów osadniczych 39
1.3.2. Kształtowanie systemu wartości społecznych w procesie zagospodarowywania przestrzeni 40
1.4. Ekonomiczne aspekty ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni 41
1.5. Ułomności instytucjonalne w planowaniu zagospodarowania przestrzennego 47
1.6. Prawa własności w gospodarowaniu przestrzenią 55
1.7. Planowanie przestrzenne w ujęciu prakseologicznym i regulacyjnym 61
1.8. Podsumowanie 68

2. Gospodarowanie przestrzenią w kontekście paradygmatu rozwoju sustensywnego **71**
2.1. Wprowadzenie 71
2.2. Koncepcja rozwoju sustensywnego jako współczesnego paradygmatu rozwoju 71
2.3. Konceptualizacja rozwoju sustensywnego i uwagi dotyczące jego wdrażania 82
2.4. Konceptualizacja sustensywnego rozwoju w wymiarze przestrzennym i w ujęciu terytorialnym 87
2.4.1. Przestrzeń, terytorium i kapitał terytorialny 87
2.4.2. Gospodarowanie przestrzenią w ujęciu dynamicznej teorii zasobów (ujęcie zasobowe gospodarki przestrzennej) 92
2.4.3. Ochrona unikalnych walorów przestrzennych (ujęcie konserwatorskie gospodarki przestrzennej) 95
2.5. Ład przestrzenny jako cel gospodarowania przestrzenią 96
2.5.1. Istota ładu przestrzennego – przestrzenna integracja ładów cząstkowych w koncepcji sustensywnego rozwoju 105
2.5.2. Ład zagospodarowania w różnych skalach przestrzennych 110
2.5.3. Wskaźniki ładu przestrzennego (trwałego, zrównoważonego rozwoju przestrzennego) 115
2.5.3.1. Wskaźniki ładu przestrzennego w systemie statystyki publicznej w Polsce 116
2.5.3.2. Propozycja zbioru wskaźników ładu przestrzennego 119

3. Teoretyczno-konceptualne podstawy planowania przestrzennego 127
3.1. Wprowadzenie 127
3.2. Uwagi ogólne dotyczące kształtowania się teorii i praktyki planowania 127
3.3. Polityka przestrzenna 129
3.3.1. Polityka przestrzenna i jej cele w relacji do ogólnej polityki rozwoju i innych polityk publicznych 129
3.3.2. Uwagi dotyczące formułowania celów rozwoju w praktyce planowania strategicznego 144
3.3.3. Instrumenty polityki przestrzennej 145
3.3.4. Polityka przestrzenna i planowanie w procesie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych 151
3.4. Planowanie przestrzenne – przegląd definicji 154
3.5. Typologia planowania przestrzennego 162
3.6. Planowanie urbanistyczne a planowanie rozwoju – uwagi terminologiczne 171
3.7. Przegląd wybranych ujęć przedmiotowych planowania i zarys ich problematyki 176
3.7.1. Planowanie urbanistyczne 177
3.7.2. Planowanie rozwoju sieci osadniczej 178
3.7.3. Planowanie komunikacyjne 179
3.7.4. Planowanie w ochronie przyrody 181
3.7.5. Planowanie krajobrazowe 184
3.8. Funkcje planowania 185
3.9. Cechy planowania 188
3.10. Zasady planowania przestrzennego 194
3.11. Subsydiarność w planowaniu przestrzennym 196
3.12. Hierarchiczność w systemie planowania przestrzennego 199
3.13. Elastyczność w planowaniu zagospodarowania przestrzennego 206
3.14. Formy planowania oraz typy planów zagospodarowania przestrzennego 208
3.14.1. Formy i typy planowania 209
3.14.2. Typologia planów i innych instrumentów zagospodarowania przestrzennego 213
3.15. Techniki planistyczne 217
3.15.1. Proces planowania i struktura dokumentów planistycznych 217
3.15.2. Techniki do części analityczno-studialnej planu 220
3.15.2.1. Diagnozowanie zjawisk przestrzennych 220
3.15.2.2. Metody prognozowania zjawisk przestrzennych 223
3.15.2.3. Opracowania ekofizjograficzne 227
3.15.3. Techniki do części kierunkowej planu 229
3.15.3.1. Metody scenariuszowe w planowaniu 231
3.15.3.2. Strefowanie w planowaniu przestrzennym 233
3.15.3.3. Standardy zagospodarowania przestrzennego 248
3.15.3.4. Oceny oddziaływania terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*) 258
3.15.3.5. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym 262
3.15.3.6. Prognozowanie skutków finansowych i prawnych ustaleń planistycznych 268
3.15.3.7. Monitoring zagospodarowania przestrzennego i realizacji planów 270
3.16. Poziomy i obszary planowania przestrzennego oraz planowania rozwoju – konceptualizacja 276
3.16.1. Planowanie lokalne i miejscowe 277

3.16.2. Planowanie wielkoprzestrzenne 288
3.16.2.1. Planowanie regionalne 288
3.16.2.2. Planowanie krajowe (narodowe) 295
3.16.3. Planowanie ponadnarodowe 302
3.16.4. Planowanie transgraniczne 305
3.16.5. Planowanie w obszarach funkcjonalnych i problemowych 308
3.16.6. Planowanie na obszarach morskich 319
3.17. Rola aktów prawa materialnego w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego 323
3.18. Podsumowanie 325

4. Charakterystyka systemu planowania przestrzennego w Polsce 329
4.1. Wprowadzenie 329
4.2. Planowanie przestrzenne na tle organizacji systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce 329
4.3. Charakterystyka systemu planowania przestrzennego obowiązującego w Polsce 332
4.3.1. Ogólne założenia i zasady systemu planowania przestrzennego w świetle uwarunkowań formalnych i ich ocena 334
4.3.2. Organizacja systemu planowania przestrzennego w Polsce w ujęciu administracyjnym 341
4.3.2.1. Planowanie lokalne (gminne) 343
4.3.2.2. Określanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenów 363
4.3.2.3. Planowanie przestrzenne w obszarze metropolitalnym 374
4.3.2.4. Planowanie regionalne (wojewódzkie) 377
4.3.2.5. Planowanie krajowe 386
4.3.2.6. Obszary funkcjonalne w systemie planowania przestrzennego w Polsce 390
4.4. Powiązania systemowe w planowaniu zagospodarowania przestrzennego w Polsce w świetle przepisów formalno-prawnych 392

5. Ocena funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce w kontekście paradygmatu sustensywnego rozwoju i rekomendacje 397
5.1. Wprowadzenie 397
5.2. Ułomności instytucjonalne systemu planowania przestrzennego w Polsce 398
5.2.1. Asystemowy charakter planowania przestrzennego 398
5.2.2. Ograniczenia w koordynacyjnej i regulacyjnej funkcji planowania wielkoprzestrzennego (regionalnego i krajowego) 403
5.2.3. Problemy planowania lokalnego 405
5.2.4. Problemy planowania na obszarach funkcjonalnych 410
5.2.5. Brak standardów zagospodarowania przestrzennego 419
5.2.6. Integracja planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego 420
5.2.7. Relacje między planami zagospodarowania przestrzennego a planami ochrony obszarów cennych przyrodniczo i krajobrazowo 421
5.2.8. Ograniczona instrumentalizacja planów zagospodarowania przestrzennego 427
5.2.9. Problemy organizacji publicznych służb planowania przestrzennego w Polsce 428
5.2.10. Ocena systemu planowania przestrzennego – podsumowanie 432
5.3. Rekomendacje w zakresie usprawnień systemu planowania przestrzennego w Polsce 433

5.3.1. Rekomendacje w odniesieniu do planowania lokalnego (gmina) 434
5.3.2. Rekomendacje w odniesieniu do planowania lokalnego (powiat) 437
5.3.3. Rekomendacje w odniesieniu do planowania ponadlokalnego 438
5.3.3.1. Rekomendacje w odniesieniu do planowania regionalnego 440
5.3.3.2. Rekomendacje w odniesieniu do planowania krajowego 443
5.3.4. Rekomendacje w odniesieniu do planowania w obszarach funkcjonalnych 448
5.3.5. Wprowadzenie standardów urbanistycznych jako przepisów obszarowych 451
5.3.6. Rekomendacje w zakresie kształtowania relacji między planowaniem przestrzennym a planami ochrony 454
5.3.7. Uwagi do hierarchiczności i subsydiarności w systemie planowania przestrzennego oraz realizacji planów 457
5.3.8. Wzmocnienie publicznych służb planowania i inne usprawnienia instytucjonalne 460

Zakończenie 467

Bibliografia 471

Streszczenie 501

Abstract 503

Od redakcji 507

Academic biography 509

Spis ramek 511

Spis rysunków 513

Spis tabel 515

Wykaz skrótów stosowanych w pracy

Decyzja WZiZT	– decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
DSRK	– długookresowa strategia rozwoju kraju
ESDP	– European Spatial Development Perspective/Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego
FAO	– Food and Agriculture Organization of the United Nations/Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa
JST	– jednostki samorządu terytorialnego
KPPZK	– Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju
KPZK (KPZK 2030)	– Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030
MPZP	– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego/plan miejscowy
N2K	– obszary Natura 2000
OChK	– obszar chronionego krajobrazu
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OOŚ	– ocena oddziaływania na środowisko
PK	– park krajobrazowy
PN	– park narodowy
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
PZPW	– plan zagospodarowania przestrzennego województwa
SOOŚ	– strategiczna ocena oddziaływania na środowisko
SUiKZP, studium, studium gminy	– studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
ŚSRK	– średniookresowa strategia rozwoju kraju

TDR	– *transfer of development rights*/transfer praw do zabudowy
UNEP	– United Nations Environment Programme/ Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych
ZPK	– zespół przyrodniczo-krajobrazowy

Wstęp

Identyfikacja problemu badawczego

Planowanie jako działalność człowieka można rozpatrywać z dwojakiego punktu widzenia. W tak zwanym ujęciu prakseologicznym jest ono logicznie uporządkowanym w czasie zbiorem czynności prowadzących do osiągnięcia celów określonych przez podmiot planujący, stosownie do tego, co stanowi przedmiot planowania. Jednym z przedmiotów planowania może być zagospodarowanie przestrzenne, w przypadku którego uwidacznia się jeszcze jeden wymiar planowania – regulacyjny, to jest związany z interwencyjnym oddziaływaniem państwa na przedmiot planowania, którym jest fizyczna przestrzeń.

Planowanie w wymiarze regulacyjnym jest więc formą (instrumentem) interwencji państwa (władzy publicznej) w ułomne (zawodne) mechanizmy rynkowe. W praktyce wykorzystywane jest jako instrument służący do usprawniania określonych rynków, odznaczających się różnymi wadami (np. planowanie energetyczne związane jest z monopolizacją rynków energii; planowanie użytkowania zasobów naturalnych związane jest z występowaniem efektów zewnętrznych oraz ograniczeniami w ich podaży). W przypadku rynku gruntów, który jest – *de facto* – szczególnym rodzajem zasobu naturalnego (powierzchnia ziemi jest zasobem nieodnawialnym), uzasadnieniem potrzeby planowania w odniesieniu do procesów zagospodarowywania przestrzeni jest stałość podaży gruntów (w sensie absolutnym), przy równoczesnym systematycznym wzroście popytu na ten zasób. Inne istotne problemy wiążące się z użytkowaniem gospodarczym terenów to występowanie negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych generujących koszty społeczne oraz potrzeba dokonania przestrzennej alokacji dóbr publicznych dostarczanych przez państwo.

Podstawową intencją przyświecającą interwencyjnemu oddziaływaniu państwa w zakresie sposobów użytkowania gruntów przez podmioty gospodarcze jest określenie interesów publicznych w gospodarowaniu gruntami i doprowadzenie do zbieżności z nimi celów gospodarowania przyświecających podmiotom prywatnym. Mechanizm „uzgadniania" publicznych i prywatnych interesów (celów) dotyczących zagospodarowania przestrzeni odbywa się w ramach formułowania polityki przestrzennej państwa. Proces ten zazwyczaj ma miejsce na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, a współcześnie może i powinien

odbywać się również w innych ujęciach przestrzennych – na przykład w obszarach funkcjonalnych. Formułowanie celów polityki publicznej dotyczącej zagospodarowania przestrzeni nie jest jednak oparte wyłącznie na przesłankach merytorycznych czy naukowych – obarczone jest także obciążeniami wynikającymi z ułomnego funkcjonowania instytucji publicznych, które w nauce ekonomii omawiane są w ramach teorii wyboru publicznego (ekonomiczna teoria polityki – nowa ekonomia polityczna). Odnosząc tezy tej teorii do kwestii związanych z formułowaniem celów i kierunków polityki przestrzennej, stwierdzić można, że opracowywanie planów zagospodarowania (będących instrumentami realizacji polityki) jest (co do zasady) działaniem nastawionym na osiąganie pozytywnych skutków ogólnospołecznych w długim okresie i jako takie – niestety – nie stanowi przedmiotu szczególnego zainteresowania polityków, ponieważ władza publiczna preferuje posunięcia taktyczne, doraźne – to jest zapewniające wzrost poparcia społecznego w krótkim okresie (w okresach wyborczych), a nie strategiczne – przynoszące korzyści nie tylko obecnym, ale również przyszłym pokoleniom. Upolitycznienie decyzji podejmowanych w związku z planowaniem przestrzennym, zarówno tych dotyczących powszechnie obowiązujących regulacji w systemie planowania (kwestie legislacyjne) oraz określenia ogólnych zasad i kierunków zagospodarowania przestrzeni (poziom krajowy i regionalny planowania), jak i sposobów zagospodarowania i zabudowy konkretnych terenów (miejscowe planowanie przestrzenne), powoduje nieskuteczność planowania przestrzennego jako:

1) narzędzia mającego zapobiegać powstawaniu negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych lub ich internalizacji,
2) narzędzia służącego dostarczaniu dóbr publicznych: kształtowania przestrzeni publicznej i reglamentacji dostępu do niej,
3) instrumentu zapewniania długookresowego i trwałego użytkowania przestrzeni, tak antropogenicznej, jak i przyrodniczej.

Ułomności instytucjonalne systemu planowania przestrzennego powodują, iż nie stanowi ono narzędzia kreowania ładu w zagospodarowaniu przestrzennym. Nieskuteczność planowania wynika w szczególności z tego, iż w praktyce jest ono pozbawione szeregu istotnych cech, takich jak:

1) kompleksowość, holistyczność – w planowaniu brak całościowego ujmowania problematyki społeczno-gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej, zgodnie z paradygmatem sustensywnego rozwoju (w praktyce objawia się to traktowaniem planowania jako narzędzia kształtowania zabudowy, infrastruktury itp.); planowanie jest holistyczne, ale tylko w sensie deklaratywnym;
2) integracja – brak faktycznego zintegrowania procedur planowania społeczno-gospodarczego, przestrzennego i ochrony środowiska;

3) systemowość – plany sporządzane na poszczególnych szczeblach administrowania w układach terytorialnych nie tworzą spójnego systemu regulacji zagospodarowania przestrzennego;
4) prorynkowość – ograniczony jest zakres ekonomizacji planowania przestrzennego, to znaczy wykorzystania instrumentów ekonomicznych w realizacji planów.

Przegląd piśmiennictwa dokonany na potrzeby niniejszej rozprawy wykazał, że problematyka oceny funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce nie jest zagadnieniem często podejmowanym w literaturze. Do najbardziej zbliżonych tematycznie i interesujących kompleksowych opracowań poświęconych ocenie funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce należy zaliczyć w szczególności dwie prace: Andrzeja Jędraszki (2005) oraz Macieja Nowaka (2017).

Pierwsza z nich stanowi krytyczną analizę skuteczności planowania przestrzennego w Polsce. Jej treść nie dotyka wszystkich współczesnych problemów, między innymi z racji upływu czasu, a także z powodu, że od momentu jej publikacji do chwili obecnej regulacje prawne systemu planowania przestrzennego podlegały zmianom (nowelizacje Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także przyjęcie nowej *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* – dalej: KPZK/KPZK 2030). Wiele sformułowanych przez Jędraszkę krytycznych uwag dotyczących skuteczności planowania w Polsce pozostaje jednak nadal aktualnych. Oryginalną wartością tej pracy jest porównanie skuteczności krajowych rozwiązań w zakresie planowania z procedurami obowiązującymi w Republice Federalnej Niemiec.

Praca Nowaka, opublikowana na krótko przed napisaniem niniejszej rozprawy, podejmuje – głównie w części teoretycznej – zbliżone tematycznie wątki, jednak w części empirycznej autor koncentruje się przede wszystkim na wykazaniu nieskuteczności lokalnych władz samorządowych w sferze planowania zagospodarowania przestrzennego.

Interesującymi pracami dotyczącymi problematyki planowania przestrzennego są również publikacje Jacka Sołtysa (2008) oraz Magdaleny Belof (2013) i Waldemara A. Gorzyma-Wilkowskiego (2013).

Sołtys w swojej pracy dokonał przeglądu, charakterystyki i oceny różnych metod wykorzystywanych w procesie opracowywania planów strategicznych zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminnym. Praca ta jest jednym z nielicznych opracowań poświęconych metodologii planowania, powstałych w polskim piśmiennictwie od czasów publikacji Jana Leśniaka (1985), podejmującej problematykę planowania w sposób kompleksowy, a także pracy Bolesława Malisza (1981, s. 84–91, 118–260), traktującej szczegółowo o planowaniu układów osadniczych.

Praca Belof jest analizą i oceną polskich doświadczeń w zakresie regionalnego planowania przestrzennego od momentu wprowadzenia podziału administracyjnego kraju na szesnaście województw. Również Gorzym-Wilkowski poświęcił swoją publikację zagadnieniom regionalnego planowania przestrzennego w Polsce, ocenie aktualnych rozwiązań i sformułowaniu rekomendacji.

Wśród innych aktualnych prac dotyczących problematyki planowania przestrzennego w Polsce wskazać można także publikacje Huberta Izdebskiego, Aleksandra Nelickiego i Igora Zachariasza (2007) oraz Huberta Izdebskiego (2013) i Aleksandra Noworóla (2013).

Opracowanie Izdebskiego, Nelickiego i Zachariasza dotyczy zagadnień planowania przestrzennego w kontekście legislacyjnym. Autorzy oceniają obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne w odniesieniu do standardów prawnych przyjmowanych w państwach demokratycznych. Praca koncentruje się na aspektach lokalnych planowania przestrzennego.

Książka Izdebskiego podejmuje problem doktryny planowania przestrzennego rozpatrywanej przede wszystkim z punktu widzenia urbanistyki i jako taka – w ograniczonym zakresie – odnosi się do problematyki planowania wielkoprzestrzennego oraz relacji systemowych w planowaniu.

Praca Noworóla dotyczy natomiast ogólniejszego zagadnienia, jakim jest planowanie rozwoju w ujęciu terytorialnym. Jej autor koncentruje się na wątkach przestrzennych planowania, poświęcając wiele uwagi problematyce jego aspektów społeczno-ekonomicznych.

Znaczna część publikacji dotyczących systemu planowania przestrzennego w Polsce ujmuje to zagadnienie w kontekście formalno-prawnym, to znaczy jako komentarz do obowiązujących przepisów. Przykładem takiej pracy może być publikacja Zygmunta Niewiadomskiego (2003).

Ponadto wśród opracowań zwartych wskazać można również na prace ukazujące problematykę planowania przestrzennego od strony teorii i praktyki urbanistycznej (np. Chmielewski, 2005; 2010; 2016).

Niniejsza publikacja przedstawia planowanie przestrzenne z punktu widzenia nurtu ekonomii zajmującego się problematyką ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. W tym kontekście planowanie rozpatrywane jest jako instrument potencjalnie umożliwiający kształtowanie przestrzeni zgodnie z paradygmatem rozwoju sustensywnego.

Podejmując problematykę związaną z oceną skuteczności systemu planowania przestrzennego w kontekście paradygmatu sustensywnego rozwoju, autor niniejszej pracy w świadomy sposób ukierunkował swoje rozważania na aspekty środowiskowo-przyrodnicze, to znaczy na ocenę tego, w jakiej mierze system planowania pozwala ochronić i zachować walory środowiska przyrodniczego. Takie celowe

zawężenie tematu wynika po części z osobistych zainteresowań, a po części także z tego, że geneza koncepcji *sustainability* tkwi w narastającym konflikcie między celami rozwoju społeczno-gospodarczego a potrzebami ochrony środowiska przyrodniczego. Można powiedzieć (nieco upraszczając), że w wymiarze przestrzennym konflikt ten sprowadza się do sprzeczności między antropogenicznym zagospodarowaniem terenów a przyrodą i naturalnym krajobrazem. Planowanie jest więc postrzegane przez autora jako potencjalne narzędzie mogące – mniej lub bardziej skutecznie – harmonizować potrzeby ludzkie dotyczące użytkowania przestrzeni z koniecznością, a nawet obowiązkiem ludzkości do zachowywania pewnych obszarów przyrody w możliwie jak najmniej przekształconym, naturalnym, a nawet pierwotnym stanie. Takie ujęcie tematu spowodowało dobór określonych treści stanowiących podstawę teoretyczną pracy (rozdziały pierwszy i drugi), a także zdeterminowało sposób formułowania wniosków dotyczących oceny rozwiązań instytucjonalnych w polskim systemie planowania i rekomendacji ukierunkowanych na jego usprawnienie (rozdział piąty).

Pytania badawcze

Mając na uwadze zidentyfikowane wyżej problemy badawcze związane z ograniczeniami w skuteczności planowania przestrzennego, postawić można szczegółowe pytania badawcze:

1. Czy planowanie przestrzenne stanowi skuteczny instrument koordynacji procesów zagospodarowania przestrzennego i prowadzi do kształtowania ładu w zagospodarowaniu przestrzennym?
2. Czy system planowania rozwoju w Polsce w układach terytorialnych jest zintegrowany (czy zachodzi integracja planowania zagospodarowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym oraz z planowaniem w zakresie ochrony środowiska)?
3. W jaki sposób ukształtowane są formalne powiązania instytucjonalno-organizacyjne między poszczególnymi poziomami planowania przestrzennego w Polsce (lokalnym, regionalnym, krajowym)? Czy powiązania te tworzą spójny system regulacji zachowań przestrzennych podmiotów gospodarujących?
4. Jakie są przyczyny ograniczonej skuteczności planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym?

Hipotezy badawcze

Mając na uwadze wstępnie zidentyfikowane problemy i postawione pytania badawcze, sformułować można **hipotezę główną: nieskuteczność planowania przestrzennego w Polsce, jako instrumentu służącego osiąganiu sustensywnego rozwoju, wynika z jego asystemowego charakteru**.

Na podstawie postawionych wyżej pytań sformułować można szczegółowe, robocze hipotezy pomocnicze:

1. Planowanie przestrzenne nie stanowi skutecznego instrumentu koordynacji procesów zagospodarowania przestrzennego, w szczególności na poziomie regionalnym i krajowym, i nie prowadzi do osiągania ładu w zagospodarowaniu przestrzennym.
2. Asystemowość planowania przejawia się nieskutecznością w koordynacji działań sektorowych, co wynika z braku integracji planowania społeczno-gospodarczego, planowania przestrzennego, a także programowania ochrony środowiska i planowania ochrony obszarowej przyrody, krajobrazu oraz dóbr kultury.
3. Powiązania instytucjonalno-organizacyjne między poszczególnymi poziomami planowania przestrzennego w Polsce (lokalnym, regionalnym, krajowym) nie są właściwie (tj. zgodnie z zasadą subsydiarności) określone, co powoduje, iż plany zagospodarowania przestrzennego, opracowywane na różnych poziomach administrowania terytorium kraju, nie uzupełniają się, to znaczy nie tworzą spójnego systemu regulacji zachowań przestrzennych podmiotów gospodarujących.
4. Istotnym ograniczeniem skuteczności systemu planowania jest wyłącznie indykatywny charakter planowania ponadlokalnego, to jest brak wiążących ustaleń (regulacji) w planach sporządzanych na poziomie regionalnym i krajowym.
5. Nieskuteczność planowania przestrzennego wynika z ograniczonego wykorzystania instrumentów ekonomicznych w realizacji planów przestrzennych, w szczególności na poziomie lokalnym.
6. Ograniczeniem skuteczności i elastyczności planowania przestrzennego na poziomie lokalnym jest mała różnorodność instrumentów regulacyjnych służących operacjonalizacji ogólnych kierunków rozwoju przestrzennego, określonych w aktach polityki przestrzennej (studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego).
7. Niska skuteczność planowania wynika ze stosowania tradycyjnego podejścia do sporządzania planów w układach administracyjnych, a nie obszarach funkcjonalnych i/lub problemowych (dominacja ujęcia administracyjnego nad podejściem funkcjonalnym w planowaniu).

8. Wykorzystywanie w systemie zarządzania rozwojem tak zwanych ustaw specjalnych stanowi ograniczenie funkcji planowania i prowadzi do dezintegracji systemu planowania przestrzennego.

Cele badawcze

Sformułowane wyżej hipotezy robocze stały się podstawą do określenia szczegółowych celów badawczych pracy, którymi są:

1. Charakterystyka podstaw teoretycznych planowania przestrzennego z uwzględnieniem odniesienia do koncepcji sustensywnego rozwoju.
2. Konceptualizacja założeń i charakterystyka elementów systemu planowania przestrzennego.
3. Określenie warunków skuteczności planowania przestrzennego jako instrumentu koordynacji procesów zagospodarowania przestrzennego oraz jako narzędzia osiągania ładu zagospodarowania przestrzennego (część teoretyczna pracy). Porównanie założeń teoretycznych z rozwiązaniami formalno-prawnymi systemu planowania przestrzennego w Polsce na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym (część empiryczna pracy).
4. Charakterystyka i analiza powiązań instytucjonalno-organizacyjnych między poszczególnymi poziomami planowania przestrzennego w Polsce (lokalnym, regionalnym, krajowym). Dokonanie przeglądu instrumentów wykorzystywanych w systemie planowania przestrzennego. Ocena skuteczności rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych w systemie planowania przestrzennego w kontekście paradygmatu rozwoju sustensywnego. Identyfikacja ułomności instytucjonalnych w systemie planowania przestrzennego w Polsce.
5. Ocena integracji planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym, a także programowaniem ochrony środowiska i planowaniem ochrony obszarowej przyrody, krajobrazu oraz dóbr kultury, w świetle obowiązujących rozwiązań instytucjonalnych.
6. Sformułowanie rekomendacji w zakresie usprawnienia funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce, ukierunkowanych na poprawę spójności regulacji planistycznych. Dokonanie charakterystyki proponowanych rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych w układzie lokalnym, regionalnym i krajowym.

Konceptualizacja założeń badawczych, metoda i źródła informacji

Przygotowując pracę, założono, że jej zasadniczym efektem będzie ocena skuteczności polskiego systemu planowania, dokonana w świetle ujęcia teoretycznego, obejmującego charakterystykę przyczyn i konceptualizację planowania przedstawioną w pierwszych trzech rozdziałach pracy. Należy podkreślić, że walor uniwersalności tego typu studiów i analiz jest zawsze ograniczony, dokonana w niniejszej pracy ocena systemu odnosi się bowiem do specyfiki problemów istniejących w ramach określonych rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w rozpatrywanym systemie planowania (w tym przypadku w Polsce). Można więc powiedzieć, że praca stanowi swoisty opis przypadku i jako taka wpisuje się w konwencję badawczą dość powszechnie stosowaną w naukach o zarządzaniu.

Ocena skuteczności planowania przestrzennego oznaczać powinna *de facto* określenie stopnia osiągnięcia celów polityki przestrzennej. Jeżeli przyjąć, iż celem tym jest – w najbardziej ogólnym ujęciu – ład przestrzenny jako jeden z ładów cząstkowych sustensywnego rozwoju (jak przyjęto w dalszej części pracy), ocena skuteczności planowania powinna być oceną stopnia osiągnięcia ładu przestrzennego. Mając jednak na uwadze problemy związane z samą konceptualizacją ładu przestrzennego oraz wynikające z tego trudności pomiaru stopnia ładu w zagospodarowaniu przestrzennym, można stwierdzić, że tak rozumiana ocena skuteczności planowania jest niezwykle trudna do przeprowadzenia i dość subiektywna (co wynika z różnych sposobów mierzenia ładu).

Do wykonania oceny skuteczności planowania można jednak podejść nieco inaczej, to znaczy przyjąć, że skuteczność uwarunkowana jest wyposażeniem polityki przestrzennej w odpowiednie narzędzia umożliwiające osiąganie ładu przestrzennego, tworzące spójny i uzupełniający się system regulacji procesów zagospodarowania przestrzennego:

> […] podstawą oceny skuteczności w planowaniu przestrzennym powinien być ład przestrzenny kreowany przez narzędzia polityki przestrzennej (Szaja, 2016, s. 106; por. Ziobrowski, 1998, s. 57–62).

Ocena skuteczności planowania może być więc poniekąd utożsamiana z oceną systemu planowania przestrzennego jako zbioru spójnych, uzupełniających się instrumentów służących regulacji procesów zagospodarowania przestrzennego w tych obszarach, gdzie mechanizmy rynkowe nie tworzą impulsów do sustensywnego użytkowania przestrzeni (w szczególności ochrony i zachowywania jej najcenniejszych walorów).

Mając na uwadze refleksje Tadeusza Kotarbińskiego (2000, s. 76) odnoszące się do prakseologii, można powiedzieć, że ocena systemu planowania przestrzennego w Polsce jest oceną dokładności, czyli oceną, na ile system ten odpowiada wzorcowi, który w tym przypadku został określony w części teoretycznej niniejszej pracy (rozdział trzeci). Opracowanie teoretycznego wzorca systemu planowania samo w sobie jest jednak również bardzo skomplikowane, o ile w ogóle możliwe, ze względu na to, że planowanie jako pewien zbiór metod działania podlega ciągłej ewolucji wraz ze zmieniającym się przedmiotem planowania – zagospodarowaniem przestrzennym.

Należy podkreślić, że teoretyczne koncepcje planowania kształtują się i ulegają ciągłym zmianom pod wpływem obserwacji praktyki planistycznej, która z kolei zmienia się wraz z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi i ustrojowo-politycznymi. To powoduje, że planowanie przestrzenne nie tylko w ujęciu praktycznym, ale również teoretycznym nie stanowi ugruntowanego zbioru wiedzy, wobec czego wszelkie wypowiedzi na jego temat odnoszą się do konkretnych i istniejących w określonym czasie rozwiązań instytucjonalnych. To właśnie jest powodem ograniczonej uniwersalności analiz i ocen rozwiązań instytucjonalnych, których przedmiotem jest zawsze planowanie przestrzenne praktykowane w jakimś miejscu i czasie.

Podstawę naukowego warsztatu badawczego stanowi analiza opisowa poprzedzona przeglądem krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu z zakresu: wybranych aspektów ekonomii dobrobytu (teoria efektów zewnętrznych, teoria dóbr publicznych, teoria wyboru publicznego), problematyki planowania, w szczególności planowania przestrzennego, urbanistyki i ogólnie – gospodarki przestrzennej, a także opracowań odnoszących się do problematyki trwałego i zrównoważonego rozwoju (sustensywnego rozwoju). Analiza literatury stała się podstawą do scharakteryzowania teoretycznych przesłanek planowania (rozdziały pierwszy i drugi) oraz konceptualizacji podstawowych elementów systemu planowania przestrzennego, które zostały opisane w rozdziale trzecim. Treść tego rozdziału można potraktować jako uogólniony, względnie uniwersalny (mając jednak na uwadze poczynione wyżej zastrzeżenia) model systemu planowania. W części empirycznej pracy (rozdział czwarty) scharakteryzowany został funkcjonujący w Polsce system planowania zagospodarowania przestrzennego – na podstawie analizy regulacji prawnych oraz wybranych aktów planowania na poziomie krajowym (KPZK 2030) i regionalnym (plany zagospodarowania przestrzennego województw). Istota badań polegała więc na porównaniu stosowanych w praktyce polskiego systemu planowania przestrzennego rozwiązań z założeniami modelowymi systemu planowania, których konceptualizacji dokonano w rozdziale trzecim rozprawy. Efektem tych prac jest ocena ułomności instytucjonalnych systemu planowania

przestrzennego, dokonana w świetle założeń paradygmatu sustensywnego rozwoju, a także sformułowanie rekomendacji wskazujących możliwe usprawnienia systemu planowania przestrzennego w Polsce (rozdział piąty).

Formułując ocenę systemu planowania i rekomendacje, autor pracy uwzględnił swoje doświadczenia i obserwacje dokonane w latach 2007–2015 w toku prac eksperckich nad projektami dokumentów strategicznych rangi:

1) krajowej – w Zespole Ekspertów Naukowych do spraw Zagospodarowania Przestrzennego Kraju powołanym przy Ministerstwie Rozwoju Regionalnego RP w związku z opracowywaniem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju na lata 2008–2033 (okres prac: 2007–2009);
2) makroregionalnej – prace w zespole ekspertów naukowych uczestniczących w opracowaniu Koncepcji strategii rozwoju Makroregionu Polski Centralnej 2030 (Strategia Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030) (2014 r.);
3) regionalnej – prace w Biurze Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, w zespole ds. opracowania strategii rozwoju województwa łódzkiego (okres prac: 2011–2012);
4) lokalnej – prace w zespole ekspertów naukowych opracowującym projekt Zintegrowanej Strategii Rozwoju Powiatu Wieruszowskiego na lata 2014–2020 (2013 r.);
5) dla układów funkcjonalnych – prace w ramach projektu badawczego „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST" (projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2), realizacja zadania 3: „Wsparcie dla procesów dot. planowania w obszarach funkcjonalnych" – udział w pracach zespołu opracowującego Zintegrowaną strategię rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego (2015 r.).

Przy ocenie skuteczności systemu planowania przestrzennego oraz formułowaniu rekomendacji autor wykorzystał również rezultaty uzyskane w toku prac eksperckich nad koncepcją systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce, prowadzonych w ramach działalności Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w latach 2014–2016. Prace te polegały na przeprowadzaniu dyskusji seminaryjnej na temat problematyki zintegrowanego planowania rozwoju z ekspertami reprezentującymi różne dziedziny nauki i praktyki (geografię społeczno-ekonomiczną, regionalistykę, urbanistykę, planowanie przestrzenne, ekonomię, zarządzanie publiczne), a ich efektem jest opracowanie przygotowane we współautorstwie z Tadeuszem Markowskim (Markowski, Drzazga, 2015; 2018).

Struktura pracy

Podobnie jak w przypadku metodyki badań przyjęty układ rozprawy jest konsekwencją wyboru celu i zakresu merytorycznego pracy, które określiły przedstawioną niżej strukturę treści.

Praca składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wstępem oraz opatrzonych zakończeniem.

W rozdziale pierwszym, noszącym tytuł *Problemy planowania zagospodarowania przestrzennego w ujęciu teorii ekonomicznych*, omówione zostały podstawy teoretyczne planowania w ujęciu teorii efektów zewnętrznych, dóbr publicznych oraz zagadnień związanych z kształtowaniem się renty gruntowej, a także teorii praw własności. Zwrócono uwagę na kwestie związane nie tylko z ułomnością mechanizmów rynkowych, ale także z ułomnością instytucji publicznych (problem upolitycznienia), co stanowi przyczynę nieskuteczności planowania przestrzennego.

Rozdział drugi pt. *Gospodarowanie przestrzenią w kontekście paradygmatu rozwoju sustensywnego* rozpoczyna się od charakterystyki ogólnej koncepcji sustensywnego rozwoju w ujęciu pięciu ładów. Następnie dokonano bliższej charakterystyki pojęcia ładu przestrzennego jako podstawowego celu gospodarowania przestrzenią.

Rozdział trzeci, zatytułowany *Teoretyczno-konceptualne podstawy planowania przestrzennego*, poświęcony został omówieniu podstaw teoretycznych koncepcji planowania przestrzennego. Scharakteryzowane zostały w nim następujące zagadnienia: polityka przestrzenna, jej cele i instrumenty oraz relacje do ogólnej polityki rozwoju. W dalszej kolejności omówiono cele, funkcje, cechy i zasady planowania. Poruszono kwestię hierarchiczności planowania oraz typów planów i ujęć planistycznych.

W rozdziale czwartym, opatrzonym tytułem *Charakterystyka systemu planowania przestrzennego w Polsce*, opisano polski system planowania przestrzennego w ujęciu formalno-prawnym.

Na rozdział piąty, pt. *Ocena funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce w kontekście paradygmatu sustensywnego rozwoju i rekomendacje*, składają się dwie części: w pierwszej dokonana została krytyczna ocena skuteczności systemu planowania, w drugiej natomiast sformułowano wnioski oraz rekomendacje dotyczące poprawy skuteczności systemu planowania, w szczególności w odniesieniu do kwestii wiążących się z jego środowiskowymi aspektami.

W zakończeniu dokonano podsumowania najistotniejszych zagadnień omawianych w niniejszej pracy oraz zestawiono tezy sformułowane w toku studiów teoretycznych i przeprowadzonych analiz systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Podziękowania

Autor niniejszej pracy składa serdeczne podziękowania prof. zw. dr. hab. Tadeuszowi Markowskiemu – za zainteresowanie problematyką planowania przestrzennego, zaangażowanie w realizację wielu inspirujących projektów badawczych i praktycznych, w których uczestnictwo przyczyniło się do napisania niniejszej rozprawy, a także całą pomoc okazaną w trakcie wieloletniej współpracy w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

Wyrazy podziękowania należą się również prof. nadzw. dr hab. Danucie Stawasz – za życzliwość i cenne wsparcie udzielone podczas pisania niniejszej książki, a także recenzentowi niniejszej monografii – prof. nadzw. dr. hab. Piotrowi Buremu – za zgłoszone do niej uwagi i korekty.

1. Problemy planowania zagospodarowania przestrzennego w ujęciu teorii ekonomicznych

1.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale wyłożone zostaną teoretyczne przesłanki uzasadniające potrzebę planowania zagospodarowania przestrzennego.

Genezy planowania – rozumianej jako powody, dla których użytkowanie przestrzeni powinno odbywać się w sposób zaplanowany – należy doszukiwać się w teoriach ekonomicznych wyjaśniających specyfikę i ułomności mechanizmów rynkowych w sferze gospodarowania gruntami i gospodarki przestrzennej w ogóle. Problemy te uzasadniają potrzebę publicznej interwencji ukierunkowanej na ograniczenie słabości mechanizmów rynkowych, która w przypadku rynku gruntów polega na prowadzeniu publicznej polityki i – w praktyce – planowaniu sposobów zagospodarowania terenów (co stanowi instrument realizacji polityki przestrzennej). Należy jednak zwrócić uwagę, że interwencja publiczna, podobnie jak rynek, nigdy nie jest doskonała. Skuteczność interwencyjnych działań sektora publicznego w sferze gospodarowania gruntami (w tym planowania ich zagospodarowania) ograniczona jest nie tylko zawodnością mechanizmów rynkowych, ale również ułomnościami instytucjonalnymi wynikającymi z upolitycznienia decyzji podejmowanych przez podmioty sektora publicznego (urzędników, decydentów, polityków), co jest przedmiotem rozważań ujętych w ramach tak zwanej teorii wyboru publicznego.

Mając na względzie temat pracy, szczególna uwaga zostanie zwrócona na ekonomiczne aspekty działań ukierunkowanych na ochronę walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni.

Dodatkowo w rozdziale pierwszym zostaną ogólnie przedstawione społeczne i techniczno-organizacyjne przesłanki planowania przestrzennego.

1.2. Planowanie przestrzenne wobec ułomności mechanizmu rynkowego

Definiując termin *planowanie* w ujęciu ekonomicznym, w sposób jak najbardziej ogólny powiedzieć można, iż oznacza on pewną **formę administracyjnej interwencji w ułomne mechanizmy rynkowe, stosowaną w celu ich usprawnienia**. Interwencji tej dokonują **podmioty publiczne**, w **interesie ogólnospołecznym**, w **sposób zorganizowany** (często **systemowy**), mając na względzie występowanie w praktyce gospodarowania różnorodnych **wad rynku** (*market failure*), takich jak: monopolistyczne struktury rynkowe, efekty zewnętrzne, dobra publiczne, bezrobocie, inflacja, nierównomierności w podziale dochodów i majątku i inne (por. np. Milewski, 1999, s. 58–59, 386–388 i nast.; Fiedor, Czaja, Graczyk, Jakubczyk, 2002, s. 67–68), które prowadzą do nieoptymalnej alokacji zasobów i powodują powstawanie nadmiernych kosztów społecznych.

Ponieważ ułomności mechanizmów rynkowych są specyficzne, to jest odmienne dla rynków różnych dóbr, stąd też planowanie – jako forma interweniowania w konkretnych obszarach (rynkach) gospodarki – ma zróżnicowane zastosowanie (przydatność). Uogólniając – planowanie jako forma interwencji w rynek jest zwykle stosowane, gdy zachodzi potrzeba optymalizacji, racjonalizacji wykorzystania pewnych dóbr w długim okresie, czyli gdy istnieje potrzeba stworzenia pewnych reguł (zasad) gospodarowania nimi, tak aby zapewnić ich dostępność w przyszłości. Złożoność procedur planowania (omawiana w dalszej części niniejszego opracowania) powoduje, iż planowanie jako narzędzie interwencji – regulacji – stosuje się zwykle w odniesieniu do tych rynków, których zawodność, ułomność jest szczególnie duża. Typowe obszary gospodarki, w których mamy do czynienia z taką sytuacją, to rynki:

1) **gruntów** – gdzie uzasadnieniem dla interwencji publicznej jest nieelastyczność podaży, a formą tej interwencji **planowanie przestrzenne**;
2) **energetyczne** – uzasadnieniem interwencji w energetykę jest tendencja do monopolizacji rynku, a formą interwencji jest **planowanie energetyczne**;
3) niektórych **zasobów przyrody**[1] – gdzie uzasadnieniem dla interwencji publicznej są przede wszystkim: brak mechanizmu rynkowego w gospodarowaniu dobrami (konsumpcja ma charakter bezpośredni, bez udziału rynku

1 Planowanie stosowane jest również jako narzędzie ochrony tych elementów środowiska, które nie są w ogóle lub są w niewielkim stopniu gospodarczo użytkowane – to jest w odniesieniu do tworów przyrody (składników przyrody chronionych z przyczyn pozaekonomicznych). W tym przypadku planowanie nie jest więc instrumentem usprawniania ułomnego rynku (ponieważ mechanizmy rynkowe w ogóle nie występują), lecz sposobem organizacji – porządkowania działań ochronnych, o charakterze konserwatorskim, w długim okresie (plany ochrony obszarów chronionych).

– jak na przykład użytkowanie powietrza atmosferycznego), występowanie negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych w gospodarowaniu, a także nieprecyzyjnie określone prawa własności tych dóbr i trudna do wyceny ich wartość; formą interwencji jest tu **planowanie środowiskowe** (planowanie w ochronie środowiska), przy czym jest ono uzupełnieniem wielu innych, równie ważnych instrumentów stosowanych w ramach **polityki ochrony środowiska** (polityki ekologicznej).

Rozpatrując planowanie **w kontekście nauk ekonomicznych**, można stwierdzić, iż **planowanie jest teorią wyjaśniającą powody, przesłanki interwencji w ułomne rynki oraz cele, zasady, metody, procedury i „miejsce" tej interwencji w procesie sterowania rozwojem przez państwo**.

Planowanie przestrzenne dotyczy wspólnego dobra, jakim jest przestrzeń **antropogeniczna** i przestrzeń **przyrodnicza**.

Uzupełniając (rozszerzając) powyższą definicję, stwierdzić należy, iż stosowanie planowania jako pewnego instrumentu działania, nie jest tylko domeną instytucji publicznych. Większość organizacji – zarówno prywatnych, publicznych, jak i społecznych – w sposób świadomy i uporządkowany steruje swoim rozwojem, zarządza dyspozycyjnymi zasobami (chcąc dokonać optymalnej ich alokacji), a biorąc pod uwagę fakt, iż działania te mają nie tylko charakter doraźny, ale również odnoszą się w znacznej mierze do przyszłości – **planowanie** działań w organizacjach jest użytecznym **instrumentem zarządzania**. Planowanie, rozpatrywane z kolei **z punktu widzenia nauk o zarządzaniu**, to znaczy w sensie organizacyjnym (proceduralnym), postrzegane jest więc jako funkcja procesu zarządzania, na który składają się: planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie (kierowanie ludźmi, inaczej – motywowanie) i kontrolowanie (Griffin, 2009, s. 7–8 i nast.; por. też: Poskrobko, 1998, s. 36; Kot, 2003, s. 127, 130–131).

Mając na względzie temat niniejszego opracowania, warto zwrócić uwagę przede wszystkim na te ułomności mechanizmów rynkowych, które implikują potrzebę planowania zagospodarowania przestrzennego (zob. Markowski, 2011b, s. 29–30).

Do podstawowych przyczyn stosowania planowego sposobu zagospodarowywania przestrzeni zalicza się omawiane w poniższych podpunktach zjawiska.

1.2.1. Ograniczoność zasobów przestrzeni

Podaż gruntu (w sensie absolutnym) jest stała (nieelastyczna). Przestrzeń, grunt, ziemia są dobrami rzadkimi, ograniczoność (fizyczna) zasobów gruntu/ziemi spowodowana jest tym, iż jedynie w marginalnym zakresie ilość

gruntu/ziemi (jej podaż) może być powiększana przez produkcję[2] (por. Domański, 2002, s. 210–212; 2006, s. 29–32). Podaż gruntu (w sensie fizycznym) jest efektem zachodzenia na Ziemi procesów geomorfologicznych, geologicznych, klimatycznych (działania różnych sił przyrodniczych), które kształtują powierzchnię lądową i morską planety. Zmiany powierzchni lądowej – głównie wykorzystywanej przez człowieka – są w skali długości jego życia czy też nawet w skali czasu istnienia cywilizacji ludzkiej nieznaczne. Grunt jest więc dobrem, którego ilość na ogół nie jest pomnażana w procesie produkcji, podczas gdy popyt na grunt (i konkurencja o niego) nieustannie rośnie (por. Domański, 2006, s. 64–67; Borsa, 2008, s. 174–175). Wzrost popytu wynika ze wzrostu liczby ludności zamieszkującej Ziemię. Towarzyszy temu również wzrost zapotrzebowania na grunt *per capita*, co jest efektem zwiększającej się aktywności społeczno-gospodarczej człowieka i zmiany jego wzorców konsumpcji, ukierunkowanych z reguły na wzrost konsumpcji wszelkich dóbr w ogóle, co niejako „automatycznie" przekłada się na zwiększoną „konsumpcję" dobra, jakim jest przestrzeń. Nieelastyczność podaży gruntu i ciągły wzrost popytu powodują, że ilość wolnej, niezagospodarowanej przestrzeni dostępnej dla człowieka maleje, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami, takimi jak ubytek terenów otwartych, biologicznie czynnych, na rzecz terenów zurbanizowanych i użytkowanych rolniczo (przy czym te ostatnie też podlegają sukcesywnej urbanizacji).

Wyjaśnienia (ekonomicznych) przyczyn zagospodarowywania przestrzeni przez człowieka i jego dążenia do urbanizacji terenów dostarcza **teoria renty gruntowej** (Bury, Markowski, Regulski, 1993, s. 65–70; Markowski, 1999, s. 84–94; Gaczek, 2003, s. 38–64; Słodczyk, 2005b, s. 101–113). Wskazuje ona, iż tereny budowlane (miejskie) przynoszą ich właścicielom (użytkownikom) wyższe dochody z jednostki powierzchni niż tereny rolne, leśne itp., niezabudowane. Z tego też powodu każdy właściciel (użytkownik) terenu dąży do zmiany jego przeznaczenia z niebudowlanego na budowlany (por. Drzazga, Ratajczyk, 2005b, s. 184). W efekcie urbanizacji przestrzeni „miasto przejmuje otaczające je tereny rolne na cele budowlane"

2 Znane są na świecie przypadki budowy sztucznych wysp i półwyspów na przybrzeżnych obszarach morskich, pełniących funkcje rezydencjonalno-mieszkalne i usługowe – na przykład Palm Jebel Ali, Palm Jumeirah, Palm Deira, The World Islands w Dubaju w Zjednoczonych Emiratach Arabskich (*Dubaj*, 2017), międzynarodowy port lotniczy Kansai w Japonii (*Kansai…*, 2017), port lotniczy Kōbe w Japonii (*Kobe…*, 2017), czy też budowania polderów na terenach przymorskich depresji przez ich osuszanie i regularne odwadnianie (Holandia, Niemcy, Polska). Jednak ilość nowej przestrzeni lądowej (utwardzonego gruntu) uzyskiwanej w wyniku tych inwestycji jest w skali globalnej nieznaczna, choć często te nowe tereny mogą być miejscem lokalizacji ważnych obiektów i funkcji gospodarczych o znaczeniu regionalnym, krajowym czy nawet międzynarodowym.

(Słodczyk, 2005b, s. 104). Proces ten ma często charakter niekontrolowany (*urban sprawl*) i prowadzi do zmniejszania się (w sensie absolutnym) podaży terenów niezabudowanych – otwartych. Piotr Bury, Tadeusz Markowski i Jerzy Regulski (1993, s. 67; por. też: Markowski, 1999, s. 87; Gaczek, 2003, s. 47; Słodczyk, 2005b, s. 104) zauważają, iż:

> […] w warunkach gospodarki rynkowej rolne użytkowanie terenów nie może się obronić przed rozwojem miasta i zabudową […]; bez interwencji administracyjnej nie istnieje możliwość ochrony użytków rolnych przed zmianą użytkowania, z chwilą gdy powstanie zapotrzebowanie na grunty miejskie. Funkcje miejskie są bowiem ekonomicznie silniejsze i wyprą zawsze inne funkcje, przynoszące mniejsze dochody z jednostki powierzchni (Bury, Markowski, Regulski, 1993, s. 67).

Skoro „w warunkach gospodarki rynkowej rynek terenów miejskich zwiększa swój zasięg, ponieważ wartość renty budowlanej jest wyższa niż renty rolnej" (Słodczyk, 2005b, s. 104), planowanie przestrzenne powinno stanowić formę kontroli tego procesu, mając na uwadze potrzebę ochrony przestrzeni otwartych przed żywiołową zabudową.

W procesie zagospodarowywania przestrzeni (użytkowania gruntów) istotne jest jeszcze jedno zjawisko w kontekście potrzeby planowania: każda decyzja o ukształtowaniu określonego zagospodarowania przestrzennego (o ile przełoży się na materialne inwestycje) ma wieloletnie, a nawet wieczne konsekwencje, które trzeba brać pod uwagę przy jej podejmowaniu. Procesy zabudowy terenu mają bowiem w zasadzie charakter nieodwracalny (zob. Zaucha, 2007, s. 19); mimo możliwości przeprowadzenia działań rewitalizacyjnych czy renaturyzacyjnych na terenach przekształconych czy też zdegradowanych przez człowieka nie jest możliwe przywrócenie w zurbanizowanej przestrzeni stanu przyrody pierwotnej. Z tego też powodu przekształcanie terenów o pierwotnym czy naturalnym charakterze w obszary zagospodarowane przez człowieka powinno być podejmowane w sposób rozważny, mając na uwadze bilans ogólnospołecznych kosztów i korzyści rozpatrywanych w długim okresie (antycypacja potrzeb przyszłych pokoleń) (zob. Sołtys, 2012, s. 39). Trwałość, nieodwracalność wielu zmian dokonywanych w przestrzeni (Sołtys, 2012, s. 39) powinna być jedną z podstawowych determinant planowania. Ponieważ mechanizmy wolnorynkowe gwarantują korzyści związane z użytkowaniem przestrzeni przede wszystkim dla pojedynczych podmiotów mikroekonomicznych (użytkowników terenów) i nie uwzględniają potrzeb przyszłych pokoleń, dlatego też w większości państw uznających potrzebę interweniowania sektora publicznego w gospodarkę wskazuje się na konieczność planowania procesów

zagospodarowywania przestrzeni, zabudowy itp. Planowanie to polega w najogólniejszym znaczeniu na tym, że na terenach reprezentujących określone walory, ważne z ogólnospołecznego punktu widzenia (np. przyrodnicze, krajobrazowe, kulturowe, historyczne, a także gospodarcze i społeczne i inne), wprowadza się zakaz lub ograniczenia (regulacje) w możliwościach ich zabudowy. **Planowanie staje się więc narzędziem regulowania podaży gruntów**, którego nie zapewnia rynek oraz sterowania/zarządzania popytem. Ryszard Domański zwraca uwagę, że:

> […] skutecznym sposobem względnego rozszerzenia przestrzeni jest jej substytucja przez nakłady pracy i kapitału. Pozwala to na uzyskiwanie wyższych efektów gospodarczych z tych samych kawałków przestrzeni i może prowadzić do zmniejszenia rozmiarów potrzebnych człowiekowi, przy innych warunkach niezmienionych (Domański, 2002, s. 210; 2006, s. 29).

Intensyfikacja użytkowania przestrzeni już zagospodarowanych, przekształconych przez człowieka (obszarów zurbanizowanych), przy jednoczesnej ochronie przed zabudową terenów dotychczas niezagospodarowanych lub zagospodarowanych ekstensywnie, staje się więc jedną z ogólnych przesłanek planowania zagospodarowania przestrzennego. Sprzyja to wchodzeniu miast w fazę reurbanizacji.

1.2.2. Przestrzeń jako dobro publiczne i dobro wolne (dobra wspólne)

Zanim przybliżona zostanie specyfika przestrzeni jako dobra publicznego i dobra wolnego, należy zwrócić uwagę na klasyfikacje (typologie) dóbr w nauce ekonomii i ich związek z kwestą rzadkości oraz sposobów użytkowania dóbr.

Tradycyjny podział dóbr w ekonomii rozgranicza dobra rzadkie (występujące zawsze w ograniczonej ilości), w szczególności będące wynikiem (efektem) gospodarczej działalności człowieka (czyli szeroko pojętej produkcji), dzielone zazwyczaj na: produkty (dobra materialne) i usługi (dobra niematerialne), od dóbr wolnych (tj. występujących w obfitości), za które niegdyś uważano dobra będące wytworem procesów naturalnych (dobra pochodzące bezpośrednio z przyrody – będące jej częścią) (zob. Milewski, 1999). Ze względu na wzrost cywilizacji ludzkiej (mierzony liczbą ludności i zajmowanej przez nią przestrzeni na Ziemi) i będącą tego skutkiem intensyfikację procesów eksploatacji zasobów przyrody (często w formie rabunkowej), przytoczony wyżej tradycyjny podział dóbr stał się współcześnie anachroniczny (wiele zasobów naturalnych stało się skrajnie rzadkimi; jednocześnie wytwory człowieka – np. zabudowa, infrastruktura

– stały się powszechne w wielu obszarach Ziemi). W naukach ekonomicznych zaczęto więc konstruować inne klasyfikacje dóbr (tj. oparte na innych kryteriach niż rzadkość dóbr), czemu impuls dało wprowadzenie przez Paula A. Samuelsona pojęcia *dobra publiczne* (Samuelson, 1954, s. 387–389). Przyglądając się specyfice konsumowanych kolektywnie dóbr, dostrzeżono, że „publiczność dóbr jest cechą stopniowalną. Wyróżnić można dobra publiczne czyste, pośrednie i rynkowe" (Matczak, 2000, s. 90); wiele dóbr ma raczej charakter mieszany (zob. Bury, Markowski, Regulski, 1993, s. 54), to jest łączy cechy dóbr prywatnych i publicznych, lub – ujmując rzecz inaczej – w pewnych sytuacjach traci swój publiczny charakter, nabierając cech dobra prywatnego (częściowo prywatnego) (zob. Bury, Markowski, Regulski, 1993, s. 54). Nie wdając się w szczegółowe dywagacje na temat typologii dóbr (publicznych, prywatnych, mieszanych), można stwierdzić, że współcześnie w literaturze anglosaskiej dość powszechnie stosuje się podział dóbr na podstawie kryterium możliwości wykluczenia podmiotów z konsumpcji i rywalizacyjności między nimi (konkurencyjności) o użytkowane dobro. Podział ten, wraz z krótkim komentarzem i przykładami, przedstawiono w tabeli 1[3].

3 Można zauważyć, że o ile ogólny schemat logiczny podziału dóbr jest przejrzysty, to już zaklasyfikowanie konkretnych dóbr do poszczególnych kategorii nastręcza trudności. W szczególności dotyczą one rozgraniczenia między dobrami publicznymi a zasobami wspólnie użytkowanymi. Pewne dobra, umownie określane jako publiczne (tzn. spełniające kryteria dóbr publicznych), mogą (tak jak zaznaczono to powyżej) okresowo lub trwale tracić swój czysty, publiczny charakter. Przykładem mogą być elementy środowiska przyrodniczego, takie jak przestrzenie otwarte, naturalne krajobrazy, rozliczne twory i zasoby przyrody, które historycznie postrzegane były jako niewyczerpywalne i występujące w obfitości zapewniającej powszechny dostęp i nierywalizacyjne z nich korzystanie. Jednak postęp cywilizacyjny i towarzysząca mu presja antropogeniczna doprowadziły do zmniejszenia się ilości tych dóbr do tego stopnia (wyczerpywanie), że współcześnie użytkownicy konkurują o nie. Niektóre twory przyrody, pierwotnie mające charakter publiczny, mogą też nabywać pewnych cech dobra klubowego – tak dzieje się w przypadku, gdy swoiste „resztki" naturalnej lub pierwotnej przyrody zamykane są w chronionych enklawach – na przykład parkach narodowych, których zwiedzanie możliwe jest wyłącznie za opłatą. W przypadku wielu dóbr, których konsumpcja ma charakter kolektywny, jednoznaczne ich zaklasyfikowanie do którejś ze wskazanych w tabeli 1 kategorii może nie być możliwe, gdyż charakter tych dóbr zmienia się w czasie. Zwraca na to uwagę również Mariusz E. Sokołowicz (2015, s. 117): „należy podkreślić, że układ [typologia dóbr – przyp. D.D.] ulega ciągłej ewolucji poprzez zmiany kulturowe, społeczne, prawne i technologiczne. Innymi słowy, dobra, które dotychczas miały charakter publiczny, mogą wykazywać tendencje do stawiania się dobrami klubowymi lub prywatnymi, jak też mogą pojawiać się nowe dobra stanowiące obszar domeny publicznej. Według wielu ekonomistów proces przekształcania dóbr publicznych w prywatne jest wręcz naturalny, a kategorie dóbr mieszanych (wspólnych zasobów oraz dóbr klubowych) pozostają przejściowe".

Tabela 1. Typologia dóbr według kryteriów: wykluczalności podmiotów z konsumpcji i rywalizacyjności (konkurencyjności podmiotów o dobro)

	Wykluczalne (łatwo wykluczyć innych użytkowników z konsumpcji – tj. ograniczyć dostęp do dobra)	Niewykluczalne (trudno wykluczyć innych użytkowników z konsumpcji – tj. ograniczyć dostęp do dobra)
Rywalizacyjne (konsumpcja pomniejsza ilość dóbr dostępnych dla innych użytkowników, którzy konkurują ze sobą o dobra)	Dobra prywatne (*Private Goods*) 1. Koszty wykluczenia niskie 2. Produkowane przez firmy prywatne 3. Dystrybucja przez rynek 4. Finansowane z przychodów ze sprzedaży Na przykład żywność, ubrania i inne rzeczy osobiste, samochody, miejsca parkingowe, mieszkania prywatne	Zasoby/dobra wspólnie użytkowane (rodzaj dóbr mieszanych) (*Common-Pool Resources/Goods*) 1. Dobra, których korzyści są wspólnie konsumowane, ale które są podatne na przepełnienie lub zatłoczenie 2. Wytwarzane przez przyrodę w efekcie zachodzenia na Ziemi naturalnych procesów – są wówczas konsumowane bezpośrednio z otoczenia (koszty wytworzenia nie są znane) 3. Produkowane przez sektor publiczny lub przez firmy prywatne – są wówczas dostarczane przez państwo lub przez rynek → 4. → Finansowane z budżetów publicznych (z podatków) lub z przychodów ze sprzedaży Na przykład łowiska (ławice ryb), pastwiska, lasy, otwarte przestrzenie, naturalne krajobrazy, pojemność asymilacyjna środowiska (ekosystemów), a także drewno, węgiel (rozpatrywane jako surowce będące wytworem sił natury), powietrze
Nierywalizacyjne (konsumpcja nie pomniejsza ilości dóbr dostępnych dla innych użytkowników, którzy nie muszą konkurować ze sobą o dobra)	Dobra klubowe (rodzaj dóbr mieszanych) (*Club Goods/Toll Goods*) 1. Dobra prywatne z efektami zewnętrznymi 2. Produkowane przez firmy prywatne 3. Dostarczane przez rynek z dopłatą lub korektą podatku 4. Finansowane z dochodów ze sprzedaży Na przykład kina, prywatne (płatne) parki i ogrody (i inne obszary udostępniane za opłatą, służące rekreacji i wypoczynkowi), płatna telewizja satelitarna i kablowa	Dobra publiczne (*Public Goods*) 1. Wysokie koszty wykluczenia 2. Wytwarzane bezpośrednio przez państwo (rząd, samorządy) lub przez firmy prywatne na podstawie umowy z rządem/samorządem 3. Finansowane przez budżety publiczne Na przykład ogólnie dostępny bezpłatny sygnał RTV, obrona narodowa, sygnał świetlny/radiowy latarni morskiej, oświetlenie uliczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie McKean, 2000a; 2000b, s. 28–29; Ostrom, Gardner, Walker, 2006, s. 7; Prakash, Potoski, 2006, s. 44–46; Noworól, 2013, s. 57; Sokołowicz, 2015, s. 116.

Mając na uwadze przytoczony powyżej (tab. 1) podział dóbr, w dalszych rozważaniach nad kwestiami użytkowania przestrzeni jako specyficznego dobra zostanie zaproponowany podział na dobra prywatne, publiczne i wolne – na podstawie kryterium sposobu określania wartości dóbr (omówionego poniżej)[4].

Mechanizm rynkowy nie zapewnia prawidłowej alokacji zasobów gruntu (przestrzeni) reprezentującej kategorię dobra wolnego lub publicznego, ponieważ nie dokonuje ich wyceny. Prawa własności do zasobów przestrzeni reprezentującej kategorię dobra wolnego i dobra publicznego **nie są również precyzyjnie określone, co** (wraz z brakiem ich rynkowej wyceny) **prowadzi do nieracjonalnego użytkowania**.

Aby szerzej wyjaśnić wskazany wyżej problem, należy krótko zreferować stosowaną typologię dóbr. Przyjmując jako kryterium klasyfikacji **genezę i sposób określania wartości**, dobra w gospodarce można podzielić na:

1) **dobra ekonomiczne**, to jest będące wynikiem (efektem) gospodarczej działalności człowieka (czyli szeroko pojętej produkcji); wśród nich wyróżnia się:
   a) **dobra prywatne (rynkowe)** – które dostarczane są konsumentom za pośrednictwem mechanizmu rynkowego; wartość tych dóbr określona jest przez cenę równowagi rynkowej; konsument, płacąc określoną cenę za nabycie dobra, ponosi tym samym koszty jego wytworzenia;
   b) **dobra publiczne** – które dostarcza państwo (administracja rządowa i samorządowa, ewentualnie inne podmioty publiczne), a także – w szczególnych sytuacjach (np. działalność filantropijna) – podmioty społeczne i prywatne; wartość tych dóbr można określić na podstawie kosztów ich wytworzenia (np. wydatki z budżetu państwa na ochronę środowiska, oświatę, edukację, naukę, kulturę, publiczną służbę zdrowia, opiekę i pomoc społeczną, bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową itp.); konsumenci nie ponoszą wówczas kosztów wytworzenia dobra[5];

4 Kompleksowego omówienia procesów gospodarowania przestrzenią w kontekście ułomności rynkowego mechanizmu alokacji dóbr (publicznych, wolnych, prywatnych) dokonał w swojej pracy Jacek Zaucha (2007, s. 111–114).

5 Ściślej rzecz biorąc – konsumenci dóbr publicznych nie ponoszą bezpośrednio kosztów dostarczania im dóbr publicznych. Jeżeli dobra publiczne są dostarczane przez państwo (administrację rządową lub samorządową), to finansowane są zazwyczaj z budżetu, który z kolei zasilany jest między innymi z podatków płaconych przez podmioty mikroekonomiczne, w tym gospodarstwa domowe – konsumentów dóbr publicznych. Nie istnieje jednak mechanizm – zależność łącząca wysokość obciążeń fiskalnych z wielkością konsumpcji dóbr publicznych. Z konsumpcji dóbr publicznych – z założenia – nie wyklucza się nikogo (choć mogą być wyjątki – na przykład w przypadku lokalnych dóbr publicznych czy dóbr klubowych, gdy możliwość korzystania z nich jest ograniczona – są dostępne dla określonej grupy osób/społeczności).

2) **dobra wolne (dobra naturalne/pierwotne)**, to jest będące wytworem działalności sił przyrody, procesów naturalnych (tradycyjnie uznawane za występujące powszechnie, w obfitości, choć obecnie często *de facto* rzadsze niż dobra wytworzone przez człowieka); ponieważ dobra te są konsumowane bez udziału rynku (konsumpcja ma charakter bezpośredni – na przykład zużywanie tlenu z powietrza atmosferycznego w procesach spalania paliw kopalnych), dla dóbr tych nie można określić ani ceny rynkowej, ani kosztów wytworzenia (nie są znane[6]); ta kategoria dóbr jest coraz rzadsza z tego względu, iż coraz mniej jest na świecie dóbr pochodzenia naturalnego – nieprzetworzonych przez człowieka.

Między **dobrami publicznymi** a **wolnymi**, mimo odmiennej genezy (pochodzenia), zauważyć można pewne istotne podobieństwa i problemy w gospodarowaniu nimi – są bowiem wspólnie użytkowane/konsumowane, co powoduje, że można je łącznie ujmować jako **dobra wspólne** (*the commons*) (zob. Hardin, 1968; Rydén, Miguła, Andersson, 2003, s. 570–571; *Common good (economics)*, 2017; *Common-pool resource*, 2017; *Commons*, 2017; *Research on…*, 2017; por. też: *Common good*, 2017). Wspólny charakter ich gospodarczego wykorzystania przez określone społeczności ludzkie (lokalne, regionalne czy nawet globalne – zob. *Global commons*, 2017) związany jest z nieprecyzyjnie określonymi prawami własności do tych dóbr, co sprawia, iż dobra te – za których konsumpcję użytkownicy nie płacą – są bardzo często nieracjonalnie wykorzystywane, popyt na nie przekracza ich podaż, czego skutkiem jest najczęściej nadmiernie szybkie ich zużywanie się i ich okresowy lub permanentny deficyt (skutek ilościowy), a bardzo często także pogorszenie jakości.

Brak rynkowej ceny oznacza – z punktu widzenia podmiotów mikroekonomicznych przystępujących do konsumpcji dobra dostarczonego przez instytucję publiczną lub wytworzonego przez naturę – brak ekonomicznego impulsu do racjonalnego, oszczędnego i efektywnego jego użytkowania. Z kolei konieczność współdzielenia konsumpcji dobra z innymi użytkownikami powoduje chęć do zawłaszczenia przez poszczególne podmioty mikroekonomiczne jak największej ilości dobra oraz niechęć do podejmowania działań racjonalizujących jego użytkowanie czy ponoszenia kosztów działań ochronnych. Zjawisko to, określone oryginalnie jako „tragedia dóbr wspólnych" (zob. Hardin, 1968, s. 1243–1248;

6 Koszty wytwarzania dóbr wolnych nie są znane, nie wiemy bowiem, „ile kosztują" procesy naturalne związane na przykład z wytwarzaniem tlenu atmosferycznego przez rośliny, procesy geologiczne i geomorfologiczne „rzeźbiące"/kształtujące powierzchnię Ziemi, procesy ewolucji biologicznej prowadzące do powstania i reprodukcji użytkowanych obecnie roślin i zwierząt, cykle biogeochemiczne związane z obiegiem pierwiastków w przyrodzie, niezbędne do zaistnienia i podtrzymywania życia na planecie itp.

Pedersen, Rydén, 2012, s. 260–261; Noworól, 2013, s. 58), implikuje potrzebę stworzenia instytucjonalnej regulacji procesu gospodarowania dobrami wspólnymi, czyli takimi, których nie dostarcza mechanizm rynkowy (brak ceny rynkowej dobra) i których prawa własności są określone nieprecyzyjnie lub w ogóle nieokreślone (dostęp do dóbr ma charakter otwarty – „wolny").

Odnosząc powyższą charakterystykę dóbr do przestrzeni, gruntu, ziemi, stwierdzić można, iż dobra te reprezentować mogą każdą z wymienionych wyżej kategorii dóbr, to znaczy:

1) będące własnością prywatną, indywidualnie użytkowane przez podmioty prywatne i stanowiące przedmiot transakcji rynkowych, podzielone geodezyjnie na działki grunty – są **dobrem prywatnym**; ich właściciele, ponosząc koszty ich nabycia, zagospodarowania i użytkowania, dążą do uzyskiwania maksymalnych korzyści z ich posiadania, co w praktyce prowadzi do intensyfikacji użytkowania gruntu – zwykle jego urbanizacji[7];
2) **dobrem publicznym** – **przestrzenią publiczną** są z kolei tereny zagospodarowane, lecz ogólnodostępne i pełniące funkcje publiczne, użytkowane i pozostające w dyspozycji społeczności określonego terytorium (stanowią zwykle własność samorządów terytorialnych, Skarbu Państwa, choć przestrzenią publiczną mogą być także udostępnione do społecznego użytkowania tereny prywatne); do tej kategorii zaliczyć należy także przestrzenie nieprzekształcone lub przekształcone nieznacznie przez człowieka, ale poddane różnym formom ochrony przyrody, krajobrazu (ponieważ zachowany naturalny czy też pierwotny stan przestrzeni jest efektem prowadzenia określonych działań ochronnych podejmowanych w interesie społecznym – publicznym, a więc ponoszenia kosztów ochrony przez określone podmioty – zwykle publiczne – na utrzymanie takiego stanu[8]);
3) **dobrem wolnym** są natomiast te obszary przestrzeni, które dotrwały do czasów współczesnych w stanie niezagospodarowanym przez człowieka (choć mogą nosić skutki negatywnego antropogenicznego oddziaływania na nie – na przykład rozprzestrzeniających się zanieczyszczeń wyemitowanych z dala od tych miejsc) i nieobjętym ochroną w formie konserwatorskiej lub innej (ponieważ wówczas byłaby to już kategoria dobra publicznego); podmioty prywatne i publiczne nie ponosiły kosztów na zagospodarowanie

7 Z tym zjawiskiem wiąże się występowanie w przestrzeni negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych (o którym to problemie będzie mowa dalej), co implikuje potrzebę planowania zagospodarowania przestrzennego również na terenach będących przestrzenią prywatną (własnością prywatną).

8 Wprowadzanie w przestrzeni różnych form ochrony obszarowej (np. konserwatorskiej ochrony przyrody) jest więc również przykładem dostarczania dobra publicznego.

(przekształcenie) lub ochronę (zachowanie w stanie niezmienionym) tych obszarów; powierzchni (przestrzeni) ziemskiej reprezentującej ten typ dobra jest już obecnie na świecie niewiele – są to na przykład oceaniczne głębie, odległe tereny lądolodów Antarktydy, Arktyki, wnętrza pustyń czy też niespenetrowane jeszcze obszary najwyższych gór, tundry, lasów borealnych czy równikowych.

Podstawowym problemem w gospodarowaniu przestrzenią reprezentującym kategorię dobra publicznego (lub dobra wolnego) jest zazwyczaj znacząca przewaga popytu nad podażą, wynikająca z faktu nieponoszenia kosztów wytworzenia tego dobra przez jego użytkowników (podmioty mikroekonomiczne). Brak ceny rynkowej równowagi jest czynnikiem, który powoduje, że popyt na przestrzeń publiczną – różne jej elementy (np. infrastrukturę drogową) i walory (np. tereny chronione) – jest zwykle niezrównoważony podażą. Trudność dostosowania podaży do popytu na przestrzeń publiczną (jej elementy i walory), skutkująca okresowym lub permanentnym niedoborem tych dóbr, wynika przede wszystkim z dwóch przyczyn:

1) państwo dysponuje ograniczonymi środkami służącymi dostarczaniu różnych „przestrzennych" dóbr publicznych (takich jak na przykład budowa infrastruktury drogowej, porządkowanie zagospodarowania w przestrzeni publicznej miast, tworzenie obszarów chronionych),
2) siły przyrody w ograniczonym zakresie lub w ogóle nie mogą odtwarzać naturalnego czy pierwotnego stanu przestrzeni (dobro wolne).

Mając na względzie scharakteryzowane wyżej problemy wiążące się z gospodarowaniem dobrami publicznymi i wolnymi, stwierdzić można, iż planowanie w odniesieniu do przestrzeni będącej dobrem publicznym jest przede wszystkim podstawowym instrumentem służącym określeniu skali podaży i alokacji tego dobra. **Posługując się planem zagospodarowania przestrzennego, państwo** (administracja samorządowa i/lub rządowa) **alokuje w przestrzeni rozmieszczenie określonych rodzajów dóbr publicznych** (np. infrastrukturę techniczną i społeczną, a także rozmieszczenie terenów chronionych)**, prognozując uprzednio popyt na nie**. Planowanie zagospodarowania przestrzeni publicznych może również służyć wprowadzaniu określonych reguł (procedur) użytkowania, chroniących przestrzeń publiczną przed nadmiernym zawłaszczaniem jej przez poszczególne podmioty mikroekonomiczne – w swoisty sposób służy więc kontroli popytu na przestrzeń publiczną (w sytuacji kiedy brakuje „ceny" dobra publicznego). Można więc powiedzieć, że określanie w planach zagospodarowania przestrzennego zasad, reguł czy wreszcie konkretnych przepisów i procedur administracyjnych gospodarowania przestrzenią publiczną jest swoistym narzędziem doprecyzowania praw własności, które mają zbiorowy charakter w przypadku dóbr publicznych.

Planowanie staje się narzędziem ochrony pewnych walorów przestrzeni (ekonomicznych, społecznych, kulturowych, przyrodniczych, krajobrazowych) w interesie społecznym, biorąc pod uwagę obecne i przyszłe (antycypowane) potrzeby ludności.

Można również nadmienić, iż w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego, zwykle po zdiagnozowaniu istniejącego stanu zagospodarowania przestrzennego, a więc uzyskaniu na tej podstawie wiedzy o istniejących w przestrzeni walorach przyrodniczych lub krajobrazowych, kulturowych (stanowiących dobro publiczne lub wolne), dokonuje się czasem ich interwencyjnej, pozarynkowej wyceny, wykorzystując do tego różnorodne metody (por. np. Pearce, Markandya, Barbier, 1990, s. 51–92; Winpenny, 1995; Georgiou, 1996, s. 120–146; Opaluch, 1996, s. 14–33; Śleszyński, 1996, s. 63–94; Famielec, 1999). Wycena ta może być następnie podstawą lub jedną z istotnych przesłanek do określania w planach zagospodarowania przestrzennego najbardziej pożądanych (racjonalnych, optymalnych) sposobów gospodarowania tymi zasobami przestrzeni, które są użytkowane wspólnie. Wycena dóbr wolnych (środowiskowych, przyrodniczych) jest często bazą do zastosowania (wobec podmiotów korzystających z tych dóbr) różnorodnych instrumentów ekonomicznych, takich jak na przykład: opłaty, podatki czy kary, w celu zracjonalizowania skali i charakteru ich konsumpcji, tak aby zagwarantować trwałość lub też odtwarzalność przedmiotowych dóbr.

1.2.3. Efekty zewnętrzne w gospodarowaniu przestrzenią

Podczas zagospodarowywania przestrzeni przez jej użytkowników powstają negatywne technologiczne efekty zewnętrzne[9], będące przyczyną konfliktów społecznych w „grze o przestrzeń". W sensie fizycznym jedną z przyczyn powstawania negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych mogą być sprzeczności funkcji zagospodarowania przestrzennego. Jak już wspomniano (podrozdział 1.1), podaż gruntów na Ziemi jest – w sensie absolutnym – stała (ograniczona).

9 Literatura dotycząca teorii efektów zewnętrznych jest dość obszerna. Wśród publikacji z tego zakresu wymienić można między innymi następujące prace: opublikowane w literaturze zagranicznej: Marshall, 1925, t. 1, s. 256–259; Meade, 1952, s. 54–67; Mishan, 1961; 1971, s. 1–29; Pigou, 1920; 1948; 1952; Scitovsky, 1954; Worcester, 1969; opublikowane w literaturze polskiej: Bernaciak, Gaczek, 2001, s. 23–25; Famielec, 1999, s. 74–75; Fiedor, Czaja, Graczyk, Jakubczyk, 2002, s. 9–10, 47–51, 67–68; Kamiński, 1980; Löfgren, 1996, s. 25–30; Stiglitz, 2004, s. 253–288; Śleszyński, 2000, s. 42–43. Zagadnienia efektów zewnętrznych w odniesieniu do gospodarki miejskiej oraz lokalnej i regionalnej prezentują prace: Jewtuchowicz, 1987, s. 17–29, 41–46; Markowski, 1987, s. 18–23; 1999, s. 59–84; 2008b, s. 15–17; Bury, Markowski, Regulski, 1993, s. 47–64. Omówienia specyfiki efektów zewnętrznych w odniesieniu do planowania zagospodarowania przestrzennego dokonał Artur Hołuj (2018, s. 138–152).

Wzrost liczby ludności i jej ekspansja przestrzenna prowadzą więc nieuchronnie do swoistego „zagęszczania się" aktywności społeczno-gospodarczej człowieka (szczególnie w obszarach podlegających urbanizacji) i częstokroć lokalizowania w przestrzeni, w bliskim sąsiedztwie, funkcji, które są względem siebie kolizyjne, tj. rodzą określone uciążliwości dla swojego otoczenia.

Najogólniej rzecz ujmując, stwierdzić można, iż w przestrzeni geograficznej aktywność społeczną wykazuje i działalność gospodarczą prowadzi wiele podmiotów mikroekonomicznych, których interesy ekonomiczne są często rozbieżne. Ich główną funkcją jest bowiem maksymalizacja dochodów/korzyści/użyteczności czerpanych z użytkowania gruntów, terenów, przestrzeni (zarówno prywatnej, jak i publicznej) (por. Karwińska, 2008, s. 120), co (wobec ograniczoności zasobów przestrzeni) generuje efekty zewnętrzne będące przyczyną konfliktów społecznych, u podłoża których leżą niejednokrotnie wykluczające się funkcje[10].

Warto nadmienić, że zjawiska negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych oraz będące ich konsekwencją konflikty społeczne w procesach gospodarowania przestrzenią występują w zróżnicowanych sytuacjach. Do najbardziej typowych zaliczyć można następujące przykłady:

1) nadawcy i odbiorcy efektów zewnętrznych (strony konfliktu) to podmioty sektora prywatnego, a konflikty ujawniają się na terenach będących własnością prywatną – przykładem może być powstawanie uciążliwości w sytuacji, gdy pośród terenów zabudowy mieszkaniowej, na wolnej, dotychczas niezabudowanej działce zlokalizowany zostanie zakład przemysłowy emitujący do otoczenia zanieczyszczenia, odpady, ścieki, hałas, wibracje, degradujący walory widokowe, krajobraz itp.;
2) nadawcy efektów zewnętrznych (strony konfliktu) to podmioty sektora publicznego, odbiorcy to podmioty prywatne, użytkujące przestrzeń publiczną oraz inne podmioty sektora publicznego, a konflikty zachodzą w obszarach przestrzeni publicznej – na przykład gdy dojdzie do przecięcia terenów chronionej przyrody przez infrastrukturę drogową (autostrada, kolej itp.);
3) nadawcą efektu zewnętrznego są podmioty publiczne, a odbiorcą podmioty prywatne, konflikt natomiast zachodzi „na styku" terenów publicznych i prywatnych – z sytuacją taką mamy do czynienia na przykład wówczas, gdy szlaki komunikacyjne przechodzą w pobliżu terenów zabudowy mieszkaniowej

10 Problematyka konfliktów przestrzennych (czy też ujmując kwestię precyzyjniej – konfliktów społecznych w „grze o przestrzeń"), ich genezy, natury i sposobów rozwiązywania lub zapobiegania im była już przedmiotem licznych opracowań, stąd zagadnienie to zostaje tu tylko zasygnalizowane w kontekście skutków technologicznych efektów zewnętrznych. Zainteresowanych można odesłać na przykład do następujących pozycji: Drzazga, 2003, s. 65–74; Dubel, 2003, s. 75–84; Kamiński, 2002, s. 7–123; Markowski, 1999, s. 169–175; Nowak, 2017, s. 66–76; Zuziak, 1995, s. 138–166.

lub gdy w bliskim sąsiedztwie osiedla domów jednorodzinnych zostanie wybudowana uciążliwa infrastruktura komunalna (np. oczyszczalnia ścieków, składowisko odpadów itp.);

4) nadawcy efektu zewnętrznego to podmioty prywatne użytkujące przestrzeń publiczną, odbiorcy to inne podmioty prywatne oraz publiczne, a konflikt zachodzi w przestrzeni publicznej – zjawiska takie występują na przykład wówczas, gdy zbyt wielu użytkowników jednocześnie korzysta z przestrzeni publicznej lub jej urządzeń, co wywołuje efekt zatłoczenia („korki" samochodowe na drogach publicznych, tłumy turystów w parku narodowym w sezonie wakacyjnym);
5) nadawcy efektu zewnętrznego to podmioty prywatne, użytkujące przestrzeń prywatną, czego skutki odczuwalne są przez inne podmioty prywatne i publiczne użytkujące przestrzeń publiczną otaczającą teren prywatny (są to konflikty powstające „na styku" przestrzeni prywatnej i publicznej) – przykładem mogą być przenikające do otoczenia (przestrzeni publicznej) uciążliwości, takie jak zanieczyszczenia, ścieki, odpady, hałas, wibracje czy dewastacja krajobrazu, wynikające z określonych sposobów prowadzenia działalności gospodarczej i aktywności społecznej na terenach prywatnych (np. szpecąca naturalny krajobraz źle zaprojektowana architektura).

W przykładach opisanych w punktach 1–3 podstawowym powodem powstawania efektów zewnętrznych są sprzeczności funkcji (gospodarczych, społecznych, ochronnych) czy też form zagospodarowania/użytkowania terenów, niedające się „pogodzić" lub też „pomieścić" w ograniczonej przestrzeni. W przykładach opisanych w punktach 4 i 5 powstawanie negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych zachodzi głównie w wyniku zawłaszczania przestrzeni publicznej (wspólnie użytkowanej) – jej walorów oraz różnych elementów zagospodarowania przestrzennego (infrastruktura, drogi, obszary chronione, krajobraz) jako dóbr użytkowanych wspólnie, co powoduje powiększenie dobrobytu jednych podmiotów mikroekonomicznych kosztem pomniejszenia dobrobytu innych (efekty zewnętrzne → koszty zewnętrzne).

Rola (funkcja) planowania przestrzennego wobec powstających w procesie zagospodarowywania przestrzeni negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych może być dwojaka:

1) planowanie stanowić powinno narzędzie służące **zapobieganiu powstawaniu konfliktów społecznych przez taką alokację w przestrzeni wykluczających się i kolizyjnych funkcji gospodarczych oraz aktywności społecznych, aby ograniczyć skalę powstających negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych**; przykładem konkretnych rozwiązań w tym zakresie może być:

a) **segregacja funkcji** w zagospodarowaniu przestrzennym, na przykład: unikanie lokalizacji infrastruktury komunikacyjnej na obszarach chronionych, niewyznaczanie pod zabudowę terenów położonych na terasach zalewowych dolin rzecznych, lokalizowanie terenów przemysłowych z dala od mieszkaniowych itp.;
b) wprowadzenie w planach zagospodarowania przestrzennego (zwykle w formie regulacji strefowych) **zasad/standardów/normatywów planistycznych (urbanistycznych)**, **regulujących zachowania** podmiotów mikroekonomicznych w przestrzeni publicznej, a także **określających sposoby użytkowania, zabudowy i zagospodarowania** terenów – zarówno w odniesieniu do przestrzeni publicznej, jak i prywatnej; przykładami takich regulacji mogą być wskazania i ograniczenia parametrów zabudowy lub jej całkowity zakaz, wprowadzane na terenach objętych ochroną konserwatorską ze względu na występujące tam walory przyrodnicze, krajobrazowe, kulturowe lub inne;

2) planowanie stanowi narzędzie służące **zarządzaniu już istniejącymi konfliktami społecznymi o charakterze przestrzennym**; może to polegać na:
a) **łagodzeniu** skutków przez planowanie działań, przedsięwzięć, inwestycji zmniejszających uciążliwości wynikające z tytułu występujących efektów zewnętrznych, na przykład: wyznaczenie lokalizacji ekranów akustycznych czy zieleni izolującej mieszkańców osiedla mieszkaniowego od drogi szybkiego ruchu, oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów itp.;
b) **eliminowaniu** konfliktów przestrzennych przez zaplanowanie likwidacji konfliktogennych elementów zagospodarowania przestrzennego, form użytkowania terenów i/lub ich przeniesienia w inne miejsce, na przykład: wyznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego nowej drogi – obwodnicy, odciążającej od uciążliwego ruchu mieszkańców miasta/osiedla mieszkaniowego, likwidacja istniejącej zabudowy położonej na terasie zalewowej rzeki i przeniesienie jej na obszar wysoczyzny.

1.3. Pozaekonomiczne przesłanki planowania przestrzennego

Oprócz wymienionych wyżej powodów planowania zagospodarowania przestrzennego wynikających z ułomności mechanizmu rynkowego wskazać można jeszcze inne (urbanistyczne i społeczne) przesłanki planowania. Zostały one omówione poniżej.

1.3.1. Koordynacja rozwoju miast jako złożonych systemów osadniczych

Wolny, niepoddany regulacji rynek jest ułomnym, niewystarczającym, mało skutecznym narzędziem koordynacji (optymalizacji) rozwoju złożonych układów/systemów przestrzennych.

Tendencje do urbanizacji przestrzeni istnieją od czasów, kiedy powstały pierwsze miasta, jednak od okresu rewolucji naukowo-przemysłowej ulegają one systematycznemu nasileniu. Współcześnie zjawiskiem dodatkowo przyspieszającym procesy urbanizacji jest globalizacja, mająca także swoje skutki przestrzenne (por. Drzazga, Markowski, 2005, s. 212–213). Globalizacja przestrzeni prowadzi między innymi do jej metropolizacji – kształtowania się metropolii i obszarów metropolitalnych – rozległych przestrzennie układów/regionów zurbanizowanych powstających w procesie przekształceń wielkich miast i aglomeracji miejskich. Jednym z czynników tych przekształceń jest (wywołana globalizacją) konieczność konkurowania między jednostkami terytorialnymi (gminami, miastami, regionami, państwami) o zasoby kapitału. Sposobem na uzyskanie przewagi konkurencyjnej jest między innymi tworzenie przez miejscowe społeczności i samorządy nowych, atrakcyjnych ofert lokalizacyjnych pod kątem podmiotów gospodarczych oraz gospodarstw domowych i dostosowywanie do tego celu zagospodarowania i zabudowy terenów. Ze względu na koszty odbywa się to często przez wykorzystanie terenów otwartych (Drzazga, Ratajczyk, 2005b, s. 184).

Rozprzestrzenianie się miast w pewnej mierze jest również zjawiskiem „naturalnym". Każde miasto z upływem czasu, niejako „spontanicznie" przechodzi przez kolejne **fazy rozwoju: urbanizację, suburbanizację i dezurbanizację**. Miasta powstają, wytwarzają określone struktury urbanistyczne dostosowane do potrzeb społecznych i gospodarczych istniejących w danym momencie. Te struktury przestrzenne są następnie użytkowane i zużywane – „starzeją się", tracąc swoją atrakcyjność lokalizacyjną. To z kolei powoduje, że następne pokolenia poszukują nowych lokalizacji o wyższej użyteczności, zajmując nowe, niezabudowane tereny wokół miast[11] (por. Bury, Markowski, Regulski, 1993, s. 97–101; Markowski, 1999, s. 226–227). Mając na uwadze wysoce negatywne skutki przestrzennej dekoncentracji miast (ekonomiczne, społeczne i przyrodnicze), powszechnie wskazuje się na konieczność powstrzymania i odwrócenia procesu rozpraszania miasta i przejścia do czwartej fazy jego rozwoju – **reurbanizacji** – jakościowo różnej od pozostałych, będącej bowiem efektem świadomego, celowego, interwencyjnego, zamierzonego działania sektora publicznego, prowadzącego do przywrócenia atrakcyjności lokalizacyjnej terenów „starej" urbanizacji (np. przez programy

11 Ekonomiści miejscy traktują miasto jako swoisty „megaprodukt", który powstaje, rozwija się, po czym wchodzi w okres schyłkowy (Markowski, 1999, s. 224–226).

rewitalizacji centralnych stref miasta) i powstrzymania ekspansji terytorialnej w obszarach podmiejskich (Drzazga, Ratajczyk, 2005b, s. 184).

Rozrastające się terytorialnie osiedla ludzkie tworzą więc coraz bardziej złożone struktury wielkoprzestrzenne, na które składają się tereny o różnorodnym przeznaczeniu: mieszkaniowym, komunikacyjnym, przemysłowym, usługowym, handlowym, rekreacyjno-wypoczynkowym itp., które – aby mogły pełnić swoje funkcje – muszą być wyposażone w odpowiednią infrastrukturę techniczną i społeczną. Tereny osadnicze są zazwyczaj otoczone przez obszary użytkowane rolniczo, a także inne obszary biologicznie pełniące funkcje środowiskotwórcze, na przykład lasy, nieużytkowane doliny rzeczne czy tereny górskie, które mogą wymagać ochrony ze względu na walory przyrodnicze czy krajobrazowe.

Można więc stwierdzić, iż ze względu na terytorialną skalę aktywności społeczno-gospodarczej człowieka (oraz wspomnianą wcześniej ograniczoność przestrzeni), koordynacja rozwoju przestrzennego jest warunkiem koniecznym procesów rozwoju. Potrzebny jest mechanizm wspomagający „doraźne" (przynoszące krótkookresowe korzyści) procesy rynkowe, sterujący rozwojem miast i innych wielkoprzestrzennych struktur, zwłaszcza układów osadniczych. Planowanie przestrzenne ułatwia nie tylko optymalną alokację (koordynację) przestrzenną różnych wzajemnie powiązanych elementów zagospodarowania przestrzennego, ale także sprzyja racjonalnemu i trwałemu użytkowaniu walorów przestrzeni (przyrodniczych, ekonomicznych) w długim czasie.

1.3.2. Kształtowanie systemu wartości społecznych w procesie zagospodarowywania przestrzeni

Wielość podmiotów gospodarki przestrzennej (podmioty publiczne, prywatne, społeczności lokalne/regionalne/narodowe/ponadnarodowe, formalne i nieformalne) wskazuje na konieczność uzgadniania różnych interesów w procesie podejmowania decyzji o zagospodarowaniu przestrzennym, na zasadzie konsensusu lub kompromisu. Służyć temu może partycypacja (społeczna) w planowaniu zagospodarowania przestrzennego.

Udział społeczeństwa w procesie przygotowywania projektów rozwiązań planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego może służyć wzrostowi świadomości społecznej (edukacji) w przedmiotowym zakresie.

Partycypacyjne opracowywanie planów, to znaczy z udziałem różnych interesariuszy – nie tylko podmiotów społecznych, ale również prywatnych – może również sprzyjać rozwojowi partnerstwa publiczno-prywatnego na późniejszym etapie realizacji planów.

Planowanie przestrzenne, kształtujące fizyczną przestrzeń życia ludzi, przyczynia się także do konsolidacji społeczności lokalnych (jeżeli kreuje zagospodarowanie przestrzenne wysokiej jakości) lub osłabia więzi międzyludzkie, prowadzi do degradacji poczucia tożsamości oraz identyfikacji z miejscem życia/zamieszkania, może również sprzyjać szerzeniu się różnych patologii społecznych (jeżeli jakość zagospodarowania przestrzeni jest zła).

1.4. Ekonomiczne aspekty ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni

Rozważania na temat ekonomicznych skutków ochrony przyrody i krajobrazu podyktowane są potrzebą dokonania refleksji na temat uwarunkowań skuteczności działań ochronnych. Należy bowiem mieć na uwadze dość oczywisty fakt, iż ustalenia ochronne (konserwatorskie) mają swój silny kontekst gospodarczy. Z ekonomicznego punktu widzenia działania konserwatorskie są w gruncie rzeczy decyzjami dotyczącymi określonej alokacji zasobów (czynnika produkcji – ziemi). Podejmując działania ochronne lub powstrzymując się od nich, państwo (sektor publiczny) dokonuje określonej alokacji i zdyskontowania w czasie zasobów gruntów lub przeznacza je do bieżącego użytkowania, przez co umożliwia uzyskiwanie doraźnych korzyści ekonomicznych. Co istotne, decyzje te generowane są nie przez rynek, ale w wyniku interwencyjnego oddziaływania państwa (instytucji publicznych) na sposób funkcjonowania rynku. Upraszczając rozważania na temat gospodarczych konsekwencji działalności ochronnej, problem ten zredukować można do zasadniczej z ekonomicznego punktu widzenia kwestii, jaką jest generowanie przez grunt korzyści (dochodów) dla jego właściciela lub użytkownika oraz ich wielkość.

Można więc powiedzieć, że decyzje ochronne zmieniają warunki kształtowania się rynku gruntów, stanowiąc dla sił popytu i podaży nowy czynnik determinujący te zjawiska – mogą stymulować lub osłabiać procesy aktywności społeczno-ekonomicznej na terenach poddanych ochronie. Przyjmując założenie, że podmioty mikroekonomiczne (właściciele gruntów) kierują się zasadą dążenia do maksymalizacji własnych korzyści, należy spodziewać się, iż decyzje państwa obejmujące ochroną określone tereny staną się istotną przesłanką dla zachowań użytkowników i właścicieli gruntów: będą aprobowane tam, gdzie dostarczają korzyści, a kwestionowane w sytuacji, gdy zmniejszają pożytki płynące z użytkowania gruntu.

Ustanawianie obszarowych form ochrony przyrody wiąże się więc z tworzeniem efektów zewnętrznych, których źródłem są regulacje w zakresie zagospodarowania przestrzennego i zabudowy terenu, zmierzające zazwyczaj do ograniczenia

intensywności procesów inwestycyjnych na terenach o znaczących walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Można stwierdzić, że status ochrony nałożony na jakiś obszar może być źródłem dwojakiego rodzaju efektów zewnętrznych, rozpatrywanych z punktu widzenia gospodarstw domowych zasiedlających przedmiotowe tereny oraz podmiotów gospodarczych prowadzących na nich swoją działalność, będących zarazem właścicielami bądź dzierżawcami gruntów (Drzazga, 2010a, s. 12–19):

1) **negatywnych –** jeżeli wprowadzone regulacje powodują istotne ograniczenia w możliwościach zabudowy terenu i/lub zabraniają podejmowania na danym terenie określonych form działalności gospodarczej; tego typu sytuacja ma zazwyczaj miejsce na obszarach o wysokich reżimach ochronnych, jakie obowiązują na przykład w parkach narodowych, rezerwatach przyrody, a częściowo także na obszarach Natura 2000; jej skutkiem jest spadek dochodów (korzyści) z gruntu dla ich właścicieli/użytkowników;
2) **pozytywnych** – jeżeli reżim ochronny danego terenu nie wprowadza zbyt restrykcyjnych ograniczeń w zakresie zabudowy, zagospodarowania terenu czy form prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast podwyższa znacząco wartość gruntów jako terenów budowlanych leżących w strefie chronionej przyrody i/lub krajobrazu; sytuacja taka ma miejsce zazwyczaj na terenach chronionych jako parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; jej skutkiem jest wzrost dochodów (korzyści) z gruntu dla ich właścicieli/użytkowników (co oznacza uzyskiwanie swoistej „renty ochronnej").

Występowanie wymienionych zjawisk ma zazwyczaj istotne konsekwencje dla funkcjonowania obszarów chronionych. W pierwszym z wymienionych przypadków regulacje ograniczające możliwości użytkowania gruntów, o ile nie wiążą się z jakąś formą rekompensaty utraconych korzyści gospodarczych, powodują, że ich właściciele protestują zazwyczaj przeciwko tworzeniu bądź poszerzeniu istniejących obszarów chronionych. Powołanie lub powiększenie terenu chronionego staje się przedmiotem konfliktu społecznego, którego jedną ze stron są zazwyczaj lokalne samorządy terytorialne, społeczność miejscowa (lub jakaś jej część), drugą natomiast instytucje publiczne (a czasem również organizacje pozarządowe) działające w interesie ogólnospołecznym, w których kompetencjach mieści się wprowadzanie określonych form ochrony przyrody lub krajobrazu. W drugim przypadku status ochronny danego terenu prowadzi do ujawnienia się zjawiska, które można określić jako **renta ochronna**. Zjawisko to, choć dobrze znane, jest stosunkowo rzadko przedmiotem pogłębionych analiz i nie jest, niestety, brane pod uwagę w procesach decyzyjnych podmiotów i instytucji sektora publicznego odpowiedzialnych za działania prorozwojowe i wprowadzanie form

ochrony dóbr wspólnych (przyrody, krajobrazu, kultury itp.). Z tego też względu kwestia ta zostanie omówiona szerzej.

Rentę ochronną[12] można uznać za specyficzną składową renty gruntowej[13]. Jej geneza jest natomiast podobna do renty planistycznej[14]. **Renta ta wtórnie przyczynia się do zmiany użytkowania terenu (z rolnego, leśnego na budowlany) oraz generuje wzrost wartości gruntów** (zob. Drzazga, Ratajczyk, 2005b, s. 190–192).

W przypadku renty ochronnej wzrost wysokości dochodu z powierzchni gruntu i związany z tym wzrost wartości gruntów powodowane są nadaniem określonym terenom statusu obszarów chronionych ze względów krajobrazowych, względnie przyrodniczych.

Renta ochronna w zróżnicowany sposób wpływa na obszary poddane ochronie. O ile parki narodowe i rezerwaty przyrody są stosunkowo skutecznie chronione przed zabudową przez dość rygorystyczne ograniczenia prawne dotyczące sposobu prowadzenia na ich terenie wszelkiej działalności inwestycyjnej, o tyle praktyka pokazuje, że analogiczne regulacje dotyczące parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, a także otulin parków narodowych i rezerwatów przyrody nie zapewniają wystarczającej kontroli i koordynacji procesów zagospodarowania przestrzennego i zabudowy na ich terenie (Drzazga, 2009, s. 186–187).

We współczesnym społeczeństwie tereny o statusie ochronnym postrzegane są zazwyczaj jako atrakcyjne miejsca do zamieszkania i co się z tym wiąże – lokalizacji obiektów budowlanych o takim charakterze (zob. Kistowski, Kowalczyk, 2011, s. 99–100). Zwiększony społeczny popyt na takie tereny (a nawet swoista moda na mieszkanie na przykład w parku krajobrazowym) powoduje wzrost renty gruntowej na obszarach chronionych, takich jak park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, otulina lub obszar ochrony krajobrazowej w parku narodowym.

Zjawisko to ukazuje dwojakiego rodzaju paradoks:

1) instytucja parku narodowego, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu powołana w celu ochrony określonych wartości krajobrazowych i przyrodniczych „dowartościowuje" dany obszar i wtórnie stymuluje

12 Można ją również nazwać rentą przyrodniczo-krajobrazową i zdefiniować jako dodatkowy dochód z powierzchni gruntu uzyskiwany w wyniku objęcia danego terenu określonymi formami obszarowej ochrony przyrody bądź krajobrazu (por. Drzazga, Ratajczyk, 2005b, s. 190).

13 Renta gruntowa to dochód uzyskiwany z faktu posiadania prawa własności do określonego terenu, otrzymywany bez ponoszenia nakładów pracy. Formą renty jest na przykład czynsz pobierany za wydzierżawienie gruntu.

14 Dochód uzyskiwany z faktu dokonania zmiany przeznaczenia terenu w planie zagospodarowania przestrzennego; generowany na przykład wskutek zmiany charakteru terenu z niebudowlanego na budowlany.

zainteresowanie społeczne nim, generujące zwiększony ruch inwestycyjno-budowlany w jego obrębie;

2) jeżeli uznać, iż źródłem renty ochronnej jest status parku narodowego, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, nadany określonemu obszarowi przestrzeni i pozytywnie odróżniający go od otoczenia, co związane jest z powołaniem i **utrzymywaniem ze środków publicznych instytucji** parku narodowego, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, to można zauważyć, iż:
   a) **koszty** funkcjonowania obszaru chronionego mają wymiar ogólnospołeczny (ich źródłem jest bowiem budżet publiczny),
   b) natomiast **korzyści**, w postaci wzrostu renty (dochodu z gruntu), są transferowane do podmiotów prywatnych – właścicieli terenów w obszarze chronionym, dokonujących ich dzierżawy lub sprzedaży; dobro publiczne, jakim jest ochrona walorów przyrodniczych i krajobrazowych, zostaje więc zawłaszczone przez sektor prywatny.

Można stwierdzić, że funkcjonowanie obszarów chronionych, zależnie od ich reżimu ochronnego, jest źródłem różnorodnych efektów zewnętrznych, których odbiorcami są podmioty mikroekonomiczne, społeczności i samorządy lokalne oraz całe społeczeństwo. Syntetyczne zestawienie tych zjawisk zaprezentowano w tabeli 2.

Należy nadmienić, iż przedstawione w tabeli 2 zestawienie jest prawdziwe, o ile spełnione są dwa zasadnicze warunki:

1) w systemie ochrony przyrody państwo nie stosuje w ogóle (lub wykorzystuje w bardzo ograniczonym zakresie) instrumenty rekompensujące podmiotom gospodarczym utracone korzyści ekonomiczne wynikające z wprowadzonych regulacji ochronnych (działań konserwatorskich);
2) podatki od nieruchomości nie są powiązane z realną wartością nieruchomości gruntowych – nie ma podatku katastralnego i nie ma instrumentów (np. opłat planistycznych) zabezpieczających przed przejmowaniem renty planistycznej (także renty ochronnej) przez podmioty sektora prywatnego[15].

Oba te warunki są – niestety – spełnione w Polsce.

15 Należy podkreślić, iż w systemie opodatkowania nieruchomości pozbawionym podatku katastralnego wzrost dochodów z gruntu, będący efektem rozstrzygnięć władzy planistycznej lub ochrony pewnych walorów przestrzeni, przysparza korzyści jedynie właścicielom gruntów – zwykle podmiotom prywatnym, a nie wspólnocie samorządowej.

Tabela 2. Syntetyczna charakterystyka źródeł efektów zewnętrznych w obszarach chronionych

Typy obszarów chronionych	Odbiorcy efektów zewnętrznych		
	Pojedyncze podmioty mikroekonomiczne	Samorząd lokalny, społeczność miejscowa	Całość społeczeństwa
Parki narodowe, rezerwaty przyrody, niektóre obszary Natura 2000 (bardziej restrykcyjny reżim ochronny)	(–) Utrata realnych i potencjalnych korzyści (dochodów), wynikająca z: 1) zakazu zabudowy lub znaczącego ograniczenia możliwości zagospodarowywania terenów, 2) zakazu lub znaczącego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej.	(+) Pośredni wzrost dochodów gminy z tytułu zwiększenia aktywności gospodarczej (rozwój branży turystycznej, wypoczynkowej, rekreacyjnej).	(+) Zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych obszaru i ich ogólnospołeczne udostępnienie do celów rekreacyjnych, wypoczynkowych, poznawczych (naukowych i edukacyjnych).
Parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, otuliny i strefy ochrony krajobrazowej w parkach narodowych (mniej restrykcyjny reżim ochronny)	(+) Wzrost wartości renty gruntowej i dochodów z tytułu sprzedaży lub dzierżawy terenów. (+) Możliwości uzyskiwania dodatkowych dochodów ze świadczenia usług turystycznych i wypoczynkowych. (–) Utrata potencjalnych i realnych korzyści (dochodów) wynikających z ograniczenia prowadzenia niektórych form działalności gospodarczej.	(+) Pośredni wzrost dochodów gminy z tytułu podatków od nieruchomości i zwiększenia aktywności gospodarczej na danym obszarze, (–) nieproporcjonalny jednakże do wzrostu dochodów podmiotów mikroekonomicznych z tytułu renty ochronnej.	(+) Zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych obszaru i ich ogólnospołeczne udostępnienie do celów rekreacyjnych, wypoczynkowych, poznawczych (naukowych i edukacyjnych). (–) Utrata walorów przyrodniczo-krajobrazowych przestrzeni w efekcie nadmiernego nasilania się działalności inwestycyjnej (budowlanej) mimo ponoszenia kosztów funkcjonowania instytucji PK, OChK, PN itp.

(–) Efekt zewnętrzny negatywny. (+) Efekt zewnętrznych pozytywny.

Źródło: Drzazga, 2010a, s. 16.

Istotą poruszonego problemu jest w gruncie rzeczy niepełne ujawnianie kosztów funkcjonowania obszarów chronionych i trudność w wycenie społecznych

korzyści. Koszty i korzyści wiążące się z funkcjonowaniem obszarów chronionych można więc podzielić na:

1) **korzyści ogólnospołeczne**, wynikające z podejmowanych działań ochronnych, które zwykle mają **charakter niepieniężny** lub trudny do wyceny pieniężnej (zachowanie walorów przyrodniczych do badań naukowych; udostępnienie społeczeństwu na cele rekreacyjne, wypoczynkowe, turystyczne);
2) **bezpośrednie koszty funkcjonowania** instytucji publicznych zajmujących się administrowaniem obszarami chronionymi i wykonywaniem zadań konserwatorskich; koszty te są wymierne, mają charakter ogólnospołeczny (są ponoszone przez budżet państwa);
3) tradycyjnie nieujawniane (lub nie w pełni ujawniane) **koszty i korzyści zewnętrzne** funkcjonowania obszarów chronionych, związane:
   a) ze wzrostem dochodów podmiotów prywatnych i pośrednio również samorządów, w efekcie rozwoju usług turystycznych, rekreacyjnych i wypoczynkowych w sąsiedztwie i na terenach chronionych,
   b) z ograniczeniem dochodów podmiotów prywatnych wskutek wprowadzania zakazu zabudowy i prowadzania działalności inwestycyjnej, gospodarczej na obszarach o restrykcyjnych reżimach ochronnych,
   c) z transferem renty ochronnej z sektora publicznego do sektora prywatnego (właścicieli gruntów) na obszarach o łagodnych reżimach ochronnych.

Reasumując, w pewnym uproszczeniu powiedzieć można, że **na obszarach o restrykcyjnych reżimach ochronnych korzyści mają głównie charakter ogólnospołeczny**, zewnętrzny, są rodzajem **dobra publicznego**, znaczącą część kosztów (w postaci kosztów zewnętrznych) ponoszą natomiast lokalne podmioty mikroekonomiczne. Z kolei **na obszarach o łagodnych reżimach ochronnych mamy najczęściej do czynienia z negatywnymi efektami zewnętrznymi o charakterze ogólnospołecznym**, wynikającymi z ponoszenia przez sektor publiczny kosztów utrzymania instytucji ochronnych, przy postępującej jednocześnie degradacji walorów przyrodniczo-krajobrazowych terenów **(koszty społeczne)**. Jednocześnie **działalność ochronna** jest dla miejscowych podmiotów i pośrednio **samorządów źródłem korzyści zewnętrznych** o zasięgu lokalnym (renta ochronna, dochody z turystyki, rekreacji itp.).

Funkcjonowanie obszarów chronionych jest więc w Polsce obarczone problemami wynikającymi z ułomnej dystrybucji dobra publicznego, jakim jest działalność ochronna, oraz z niepełnej internalizacji pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych, której źródłem jest również działalność ochronna. **Stwierdzenia tego nie należy jednakże w żadnym przypadku traktować jako postulatu zaniechania działalności instytucji państwowych w zakresie konserwatorskiej ochrony przyrody i krajobrazu.** Jest to natomiast przesłanka do poszukiwania sposobów usprawnienia działania instytucji publicznych zajmujących się ochroną

tworów przyrody w warunkach gospodarki rynkowej, przede wszystkim w zakresie instrumentów wykorzystywanych przez te instytucje do regulowania zachowań podmiotów mikroekonomicznych.

Z przedstawionych dotychczas rozważań wynika, że ustanawianie i funkcjonowanie obszarów chronionych jest przez samorządy lokalne, społeczności miejscowe i podmioty prywatne zazwyczaj pożądane – o tyle, o ile jest czynnikiem ułatwiającym uzyskiwanie dodatkowych korzyści gospodarczych z tytułu wzrostu dochodów z usług turystycznych, rekreacyjnych czy też z tytułu renty ochronnej skutkującej ożywieniem rynku nieruchomości itp. Prowadzi to do pytania, czy w warunkach ustroju demokratycznego, w państwie, w którym zarządzanie rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym oparte jest na zasadzie samorządności terytorialnej, możliwe jest stworzenie systemowych rozwiązań sprzyjających ochronie dóbr wspólnych, publicznych o ogólnospołecznym znaczeniu, takich jak na przykład twory przyrody i krajobraz, których występowanie ma (z natury rzeczy) charakter lokalny.

1.5. Ułomności instytucjonalne w planowaniu zagospodarowania przestrzennego

Przedstawione powyżej ułomności i specyfika mechanizmu rynkowego uzasadniają potrzebę interwencyjnego oddziaływania państwa na procesy zagospodarowania przestrzeni, zabudowy terenów, użytkowania gruntów, a podstawową formą tej interwencji jest planowanie. Należy jednak przy tym wspomnieć, że mechanizmy funkcjonowania instytucji publicznych (podobnie jak rynek) nie są pozbawione pewnych „naturalnych" dla nich ułomności, ograniczających w praktyce skuteczność interwencji sektora publicznego w procesy rynkowe rządzące zagospodarowaniem przestrzeni. Można więc spodziewać się, iż regulacje planistyczne procesów zagospodarowania terenów będą obarczone wadami instytucjonalnymi. Tak też jest w istocie.

> Do zrozumienia determinant, w jakich działa upolityczniony podmiot zarządzania publicznego (a więc także administracja samorządowa lub rządowa planująca zagospodarowanie przestrzeni), wiele wnosi tzw. **teoria wyboru publicznego** (*Public Choice Theory*) sformułowana przez Jamesa McGilla Buchanana, Gordona Tullocka i Williama Arthura Niskanena[16] (Drzazga, 2008, s. 83).

16 Roman Milewski do twórców tej teorii zalicza: Kennetha Arrowa (otrzymał nagrodę Nobla w 1972 r.), Jamesa McGilla Buchanana (otrzymał nagrodę Nobla w 1986 r.), Gordona Tullocka, Anthony'ego Downsa, Williama Arthura Niskanena, Bruno Freya (Milewski, 1999, s. 88).

W teorii tej, nazywanej również **ekonomiczną teorią polityki** albo **nową ekonomią polityczną**, omawia się – w istocie rzeczy – **ułomności instytucjonalne państwa (administracji publicznej)**.

> […] teoria ta zwraca uwagę na słabości systemu demokracji przedstawicielskiej i administracji publicznej (*Współczesne…*, 2004), wskazując, iż posiadają one ułomności (*government failure*), podobnie jak i mechanizm rynkowy (*market failures*), co powoduje, iż interwencja administracyjna nie zawsze przynosi pożądane efekty (Shaw, 2004; Shughart, 2017), czyli pozwala osiągać zakładane cele polityki (Drzazga, 2008, s. 83)[17].

Doktryna ekonomicznej teorii polityki analizuje polityczne ramy, w jakich zachodzą procesy gospodarcze i realizowana jest polityka ekonomiczna; bada interakcje między sferą ekonomii i polityki. Teoria ta zakłada, iż w instytucjach zbiorowych, takich jak rząd, partie, grupy interesu, ostatecznym podmiotem decyzyjnym jest jednostka, która optymalizuje swoją egoistyczną funkcję celu i (mimo iż działa ona w instytucjach publicznych) w gruncie rzeczy obce jest jej pojęcie interesu (dobra) społecznego. Państwo nie jest więc instytucją z definicji odzwierciedlającą interesy całego społeczeństwa, może też być „niesprawne", wyręczając rynek w funkcji alokacji zasobów (Milewski, 1999, s. 88). W takim ujęciu błędny jest schemat tradycyjnej ekonomii: sektor prywatny = egoizm, sektor publiczny = interes społeczny (Milewski, 2002, s. 298). „Rozumowanie typu: jeśli rynek nie rozwiązuje czegoś dobrze, to na pewno lepiej zrobi to państwo, należy zdecydowanie odrzucić. Państwo powinno interweniować tylko wtedy, gdy istnieją jednoznaczne dowody, że rozwiązania rynkowe są mniej efektywne" (Milewski, 1999, s. 406), czy też gdy „zastosowane przez nie formy oddziaływania będą mniej kosztowne od oddziaływania mechanizmu rynkowego" (Milewski, 1999, s. 88; 2002, s. 45).

Istotą problematyki teorii wyboru publicznego jest ocena zdolności państwa (instytucji publicznych) do odczytywania interesu społecznego oraz faktycznego zainteresowania jego realizacją.

> Każda jednostka, także i państwo musi dokonywać wyboru przed podjęciem decyzji. Każda decyzja [państwa – przyp. D.D.] jest funkcją nie tylko preferencji indywidualnych, lecz także sposobu, w jaki dokonuje się agregacji tych preferencji. Jak dotąd

17 Szersze rozważania na temat teorii wyboru publicznego odnaleźć można przede wszystkim w literaturze anglojęzycznej (np. Machan, 1987; Eskridge, 1988; Schwartz, 1994, s. 48–77; Novak, 1998; Felkins, 2001; Buchanan, 2003; Fagin, 2004; Shaw, 2004; Watkins, 2004; Ross, 2015; Shughart, 2017) oraz w opracowaniach przetłumaczonych na język polski (Stiglitz, 2004, s. 184–220).

problem […] stopnia odzwierciedlenia indywidualnych skal użyteczności w konkretnej decyzji zespołowej nie został rozwiązany […],

albowiem:

[…] żaden system głosowania nie pozwala przejść w sposób zadowalający od preferencji indywidualnych do społecznych, a to oznacza, że demokracja doskonała nie istnieje[18]. We współczesnych społeczeństwach decyzja kolektywna pochodzi z reguły od władz politycznych, ale nie można ich traktować jako podmiotu neutralnego, obarczonego czysto techniczną funkcją ujawniania ukrytych kolektywnych preferencji poszczególnych jednostek. Te preferencje są tak wieloznaczne i sprzeczne ze sobą, że państwo może je uzgadniać w sposób dość dowolny (Milewski, 2002, s. 297).

Taki stan rzeczy wynika z istnienia **specyficznego rynku „politycznego"** w systemach politycznych opartych na demokracji parlamentarnej i wyborach powszechnych, w których stosuje się zasadę prostej większości głosów[19].

Na tym rynku partie bądź poszczególni kandydaci starają się uzyskać niezbędną do zwycięstwa liczbę głosów, przy czym podobnie jak przedsiębiorstwa, zmierzają do maksymalizacji „zysku" lub powiększenia swej „sprzedaży", stosując odpowiedni marketing. Każdy obywatel oczekuje od państwa dostarczenia mu preferowanego przez siebie koszyka produktów i usług, którym stają się różne programy polityczne oferowane przez poszczególne partie (drogi, szkoły, obrona narodowa, ochrona zdrowia, walka z inflacją itd. [a także: przeciwdziałanie bezrobociu, ochrona środowiska, przyrody, krajobrazu, dóbr kultury – przyp. D.D.]). Wyborca stara się optymalizować swój poziom użyteczności, wspierając tych polityków, którzy obiecują mu dobra najbardziej przez niego pożądane. Dobrami wymienianymi na rynku politycznym są głosy wyborcze i decyzje władz przyjmujące prawną postać ustaw, dekretów, wydatków [a także planów, programów, projektów inwestycyjnych – przyp. D.D.] itp. **Teoria rynku politycznego** pozwala zrozumieć, skąd pochodzi tak silny nacisk na wzrost oferty państwa. Każdy wyborca bowiem, choć jako zarazem podatnik, ma często świadomość uczestnictwa w grze o sumie zerowej, stara się przechwycić

18 Przykład: „niech będą do wyboru trzy rozwiązania: A, B i C. Gdy większość obywateli woli rozwiązanie A niż B, a jednocześnie B niż C, wcale nie musi to oznaczać, że mając do wyboru między A i C wypowiedzą się oni za A" (Milewski, 2002, s. 297).

19 W teorii rynku politycznego demokrację parlamentarną „można traktować jako polityczny odpowiednik modeli przedsiębiorstwa działającego w warunkach konkurencji oligopolistycznej. Zdaniem przedstawicieli tego nurtu [ekonomii – przyp. D.D.] decyzje państwa można analizować za pomocą tradycyjnych narzędzi mikroekonomii" (Milewski, 2002, s. 297).

od innych większą część dochodu narodowego, niż sam do niego wniósł (Milewski, 2002, s. 300).

Wyjaśnienia mechanizmów wpływu grup społecznych na instytucje publiczne dostarcza również **teoria asymetrii**. Wskazuje ona, iż (Milewski, 2002, s. 300):

1) stosunkowo małe grupy społeczne mają większą sprawność organizowania się dzięki relatywnej łatwości w forsowaniu swoich interesów kosztem rozproszonych podatników[20];
2) konfrontując interesy skonsolidowane przeciw interesom rozproszonym, politycy przede wszystkim będą skłonni popierać żądania grupowe; tym bardziej że systemy wyborcze oparte na zasadzie prostej większości głosów prowadzą do procedur wzajemnego udzielania sobie poparcia przez grupy reprezentujące różne interesy w celu uzyskania większości na czas głosowania nad projektami poszczególnych decyzji (*logrolling*).

Teoria asymetrii wyjaśnia również podatność świata polityki na lobbing różnych grup interesu; interesy lobbujących są – z istoty rzeczy – „dobrze skonsolidowane", ponadto posługują się oni często dodatkowymi (legalnymi bądź nielegalnymi) instrumentami służącymi przekonaniu polityków do własnych racji, takimi jak na przykład finansowanie kampanii wyborczych, dotowanie partii politycznych lub wreszcie udzielanie łapówek.

Kluczowe twierdzenia teorii wyboru publicznego można sformułować następująco (Milewski, 2002, s. 297–298):

1) nie można idealizować instytucji państwowych/publicznych,
2) państwo jest podmiotem niepozbawionym własnej niedoskonałości,
3) państwo to organizacja zespołów ludzkich, w której decyzje podejmowane są przez jednostki nieróżniące się zasadniczo od innych,
4) gdy interes osobisty polityków, decydentów, funkcjonariuszy publicznych koliduje z interesem społecznym, będą oni zawsze preferować interes prywatny.

Wskazane ułomności instytucjonalne państwa powodują, iż nie jest ono w pełni zdolne do realizowania przypisywanych mu współcześnie funkcji społeczno-gospodarczych, takich jak tworzenie ładu instytucjonalno-prawnego, funkcja alokacyjna, redystrybucyjna, stabilizacyjna (por. Milewski, 1999, s. 388–397; 2002, s. 300–306; Markowski, 2011b, s. 27). Można nawet twierdzić, iż wskazane

20 Jako przykład wskazać można dobrze „skonsolidowane", to jest reprezentowane społecznie (np. przez związki zawodowe) interesy niektórych grup pracowniczych, takich jak: górnicy, stoczniowcy, pielęgniarki, nauczyciele, rolnicy. Zdolność oddziaływania tych grup zawodowych na rząd i prowadzoną przez niego politykę jest niewspółmiernie duża w stosunku do często liczniejszych, ale słabo „skonsolidowanych" – reprezentowanych społecznie – interesów takich grup, jak emeryci, renciści, studenci, pracownicy najemni sektora prywatnego itp.

wady państwa powodują, że zamiast usprawniać mechanizm rynkowy, dodatkowo destabilizuje ono gospodarkę, pogarsza alokację zasobów i redystrybucję dochodów. Problemy te wyjaśnia koncepcja **politycznego cyklu koniunkturalnego**, która głosi, że

> […] rząd, oddziałując na przebieg procesów gospodarczych, jest czynnikiem generującym, a nie wygaszającym cykliczny rozwój gospodarczy, kieruje się bowiem celem, którym jest zwycięstwo w wyborach i utrzymanie przy władzy, a nie strategicznymi, długookresowymi wymogami rozwoju gospodarczego (Milewski, 1999, s. 88; por. 2002, s. 45).

Teoria cyklu politycznego wyjaśnia to zjawisko w sposób następujący (Milewski, 1999, s. 519; 2002, s. 379):

1) w okresach poprzedzających wybory mają miejsce zmiany priorytetów ekonomicznych władzy w celu pozyskania wyborców i zapewnienia sobie reelekcji[21],
2) okresowe wybory powodują, że rząd kieruje się w swoich działaniach nie strategicznymi, długookresowymi wymogami rozwoju gospodarczego, lecz taktycznymi posunięciami, mającymi mu zapewnić ponowną akceptację przez wyborców,
3) cele polityczne, zewnętrzne w stosunku do gospodarki, generują jej cykliczny rozwój.

Przedstawione powyżej w zarysie główne, uogólnione tezy teorii wyboru publicznego mogą być podstawą do przeanalizowania jej szczegółowych implikacji w odniesieniu do instytucjonalnych mechanizmów gospodarowania przestrzenią.

Ułomność mechanizmów instytucjonalnych w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią przejawia się – najogólniej rzecz ujmując – tym, iż politycy, decydenci czy urzędnicy wyższego szczebla administracji publicznej nie są skłonni do podejmowania działań zmierzających do usuwania opisanych wcześniej ułomności mechanizmów rynkowych w zakresie gospodarowania przestrzenią, mimo świadomości przesłanek do działania w przedmiotowym zakresie i dysponowania stosownymi do tego instrumentami (planowanie). Dziwić może, że problemy

21 Przykładem może być prowadzenie przez sprawujący władzę rząd prosocjalnej polityki przed wyborami, nakierowanej na pozyskanie sobie jak największego poparcia społecznego, dzięki zwiększeniu wydatków budżetowych zgodnie z oczekiwaniami potencjalnych wyborców, a następnie – po wyborach – wprowadzenie restrykcyjnej polityki „zaciskania pasa", ukierunkowanej na zmniejszenie deficytu budżetowego i/lub inflacji wywołanej wcześniejszymi – przedwyborczymi – decyzjami.

gospodarki przestrzennej, takie jak na przykład poszanowanie ładu przestrzennego, ochrona terenów przed niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się zabudowy, potrzeba rewitalizacji centrów miast, ochrona walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych przestrzeni – mimo iż są relatywnie dobrze naukowo poznane i udokumentowane, a na ich temat podejmowana jest publiczna i społeczna dyskusja – nie są skutecznie rozwiązywane przez sektor publiczny. Wyjaśnienie tej (pozornej) sprzeczności tkwi w tym, iż rozwiązanie przykładowo wskazanych problemów przez upolitycznione instytucje publiczne nie leży w gruncie rzeczy w ich interesie. Należy bowiem uświadomić sobie, że rozwiązanie wymienionych wyżej problemów, choć obiektywnie pożądane, to jest uzasadnione z naukowego (merytorycznego) punktu widzenia, stoi jednak w sprzeczności z interesami ekonomicznymi wielu podmiotów mikroekonomicznych – użytkowników przestrzeni (np. właścicieli, dzierżawców gruntów). Niejednokrotnie podmioty te nie są zainteresowane poddaniem się regulacjom, jakie nakładałby na nie plan zagospodarowania przestrzennego czy też decyzje administracyjne i/lub instrumenty fiskalne, których zastosowanie wynikałoby z przyjętego planu. Ponieważ podmioty mikroekonomiczne użytkujące przestrzeń są zarazem potencjalnymi wyborcami władz publicznych (samorządowych, rządowych), których jurysdykcji przestrzennej podlegają określone terytoria, władze te nie są skłonne do podejmowania decyzji sprzecznych z ich interesami.

Można oczywiście wskazywać na potencjalne, nawet znaczące korzyści społeczne (a więc dotyczące także wyborców władzy publicznej) płynące z tytułu podejmowania działań, takich jak ochrona pewnych cennych walorów przestrzeni (w imię czego dokonuje się na przykład regulacji rynku nieruchomości gruntowych), jednakże korzyści te są, niestety, zwykle odczuwalne dopiero w długim okresie (dłuższym niż kadencja władzy publicznej), mają zwykle charakter niematerialny i są „rozproszone" na znaczną część społeczeństwa. Regulacje planistyczne przynoszą tymczasem ograniczenia (niekorzyści zewnętrzne) w procesach zagospodarowania terenów dla często niewielkiej, ale dobrze identyfikowalnej grupy podmiotów lokalnych/regionalnych, mają wymiar materialny (często finansowy) i są odczuwalne w krótkim okresie (kadencji władzy lub krótszym). Z tego też powodu interesy właścicieli/użytkowników gruntów można uznać za dobrze zdefiniowane, skonsolidowane, dzięki czemu mogą oni skutecznie oddziaływać (*lobbing*) na wybierane przez nich władze lokalne, podczas gdy interesy szerokich grup społecznych korzystających z regulacji procesów zagospodarowania przestrzeni są słabo reprezentowane (ze względu na relatywnie niewielkie – jednostkowe, niewymierne i często odroczone w czasie – korzyści).

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż to, w jakim stopniu władze publiczne są skłonne wprowadzać regulacje planistyczne w zakresie zagospodarowania

przestrzeni i zabudowy, służące ochronie pewnych walorów przestrzeni w interesie ogólnospołecznym, zależy także od stanu świadomości społecznej problemów, o których mowa. Niska świadomość społeczna w przedmiotowym zakresie (por. Karwińska, 2008, s. 49, 245), przejawiająca się traktowaniem ładu przestrzennego zagospodarowania jako kategorii o drugorzędnym znaczeniu dla rozwoju i jakości życia, powoduje, że oczekiwania większej części społeczeństwa adresowane w kierunku polityków (decydentów) ukierunkowane są na inne działania niż kreowanie ładu zagospodarowania przestrzennego. Dbałość o jakość przestrzeni nie jest przedmiotem presji społecznej wywieranej na władze publiczne (lub nacisk społeczny jest w tym zakresie zbyt słaby). Taki stan rzeczy powoduje, iż decydenci dostrzegają, że koncentrowanie się na dbałości o stan zagospodarowania przestrzennego nie przysparza im korzyści w postaci poparcia społecznego, w związku z czym angażowanie się w tym zakresie nie jest „politycznie opłacalne". Problemy zagospodarowania przestrzennego nie są więc istotnym przedmiotem walki politycznej między ugrupowaniami dążącymi do zdobycia/przejęcia/utrzymania władzy. Co więcej, decydenci są skłonni nie tylko pozostawać bierni wobec problemów zagospodarowania przestrzennego, ale wręcz sprzyjać i forsować rozwiązania planistyczne czy legislacyjne łagodzące kryteria zagospodarowania przestrzennego, jeżeli tylko tego oczekują podmioty mikroekonomiczne (właściciele gruntów, deweloperzy – potencjalni wyborcy). Dzieje się tak nawet wówczas, gdy jest to sprzeczne z regułami zagospodarowania przestrzennego mającymi na względzie interes ogólnospołeczny rozpatrywany w długim horyzoncie czasowym. Można powiedzieć, że skoro właściciele i użytkownicy gruntów (wyborcy) nie dostrzegają korzyści płynących z regulacji procesów zagospodarowania przestrzennego i zależy im przede wszystkim na tym, by jednostki miały prawnie zagwarantowaną maksymalną swobodę w gospodarowaniu gruntami (interes ogólnospołeczny schodzi na dalszy plan), to decydenci są skłonni „dostarczyć" swoim potencjalnym wyborcom rozwiązań legislacyjnych, planistycznych, które to zagwarantują[22], licząc na korzyści polityczne z tego wynikające.

22 Spektakularnym przykładem podejmowania takich działań przez polityków w Polsce było na przykład wejście w życie 1 stycznia 2009 roku nowelizacji Ustawy z dnia 10 października 2008 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zakładającej odrolnienie z mocy prawa gruntów znajdujących się na obszarze miast (ustawa ta w konsekwencji zawetowania przez prezydenta RP została ponownie – i ostatecznie – przyjęta przez Sejm 19 grudnia 2008 r.). Rozwiązanie to wzbudziło zdecydowany sprzeciw środowiska urbanistów, planistów, przyrodników, w tym naukowców, natomiast zadowolenie deweloperów i części środowisk prawniczych zatrudnionych w kancelariach adwokackich (zob. np. Buczek, 2008; Markowski, 2008c; Rusin, 2009, s. 16; Wójcik, 2008; *Ustawa o odrolnieniu…*, 2009; Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Zaniechanie bądź opieszałość w podejmowaniu przez władze publiczne regulacji planistycznych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (mimo przysparzania korzyści społeczeństwu), mogą wynikać z jeszcze innego powodu. Nawet jeżeli proponowane regulacje/rozwiązania/programy działania nie ograniczałyby swobody gospodarowania gruntami podmiotom prywatnym i byłyby obiektywnie pożądane przez większość lub znaczną część społeczeństwa (np. procesy/programy rewitalizacji miast), mogą one nie być podejmowane ze względu na fakt, iż korzyści z takich inicjatyw będą odczuwalne przez społeczeństwo dopiero w długim okresie, czasami nawet w perspektywie przyszłych pokoleń. Angażowanie przez władze publiczne środków (nierzadko znacznych) w tego rodzaju przedsięwzięcia oznacza zazwyczaj, iż nie mogą być one wykorzystane na zaspokojenie innych – doraźnych/bieżących – potrzeb ludności (wyborców). Tymczasem w świetle twierdzeń teorii wyboru publicznego władza publiczna preferuje posunięcia taktyczne, czyli takie inicjatywy i sposoby wydatkowania publicznych środków, których korzystne społecznie skutki będą odczuwalne dla potencjalnych wyborców przed końcem kadencji (przed najbliższymi wyborami). Planowanie zagospodarowania przestrzennego jest natomiast – z natury rzeczy – działaniem nastawionym na osiąganie pozytywnych skutków ogólnospołecznych w długim okresie; jako takie nie stanowi więc przedmiotu szczególnego zainteresowania polityków.

W procesie regulowania zagospodarowania przestrzennego przez instytucje publiczne mogą wreszcie ujawniać się takie ułomności, jak nadmierna biurokratyzacja procedur (np. związanych z uzyskiwaniem decyzji administracyjnych) oraz korupcja (również związana zwykle z uzyskiwaniem decyzji administracyjnych).

Skutkiem nadmiernej biurokratyzacji procedur może być na przykład zniechęcenie podmiotów gospodarczych do podejmowania inwestycji rozwojowych na rozpatrywanych terenach, aczkolwiek omawiane zjawisko może także skłaniać te podmioty do przekupywania urzędników (decydentów) w celu uzyskania określonych ułatwień w realizacji inwestycji. Warto nadmienić, że szczególne pole do nadużyć korupcyjnych może pojawiać się tam, gdzie brakuje rozwiązań systemowych, a zamiast nich stosuje się działania o charakterze doraźnym, obarczone większym zakresem „uznaniowości" decyzji urzędnika, decydenta, polityka. W systemie planowania przestrzennego taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku braku planów zagospodarowania przestrzennego (np. planów miejscowych, zastępowanych wydawanymi doraźnie decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów).

Podsumowując powyższe rozważania, stwierdzić można, iż:

> […] w procesie formułowania każdej polityki należy więc uwzględniać taką cechę administracji publicznej, jak jej skłonność do kierowania się własnym interesem,

> co jest pewną analogią tendencji do maksymalizacji zysku w instytucjach działających na zasadach komercyjnych. Implikacją tej teorii jest stwierdzenie, iż rozbudowa aparatu władzy (państwa), nawet jeżeli usuwa pewne ułomności rynku (jako wadliwego mechanizmu, niesłużącego optymalnej alokacji zasobów, w tym zasobów środowiska przyrodniczego) w wyniku swej interwencji, to jednocześnie wywołuje w efekcie swego działania inne zaburzenia procesu gospodarowania. Można postawić tezę, iż zarządzanie w sektorze publicznym powinno być optymalną kombinacją mechanizmów rynkowych i administracyjnego sterowania procesami gospodarowania. Co więcej, zarządzanie w sektorze publicznym winno być kombinacją o charakterze dynamicznym, zmiennym w czasie i przestrzeni, uzależniającym zakres interwencji władzy od aktualnych potrzeb społecznych, możliwości gospodarczych i wymogów w zakresie ochrony środowiska (Drzazga, 2008, s. 83).

Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że prowadzenie polityki publicznej w wymiarze ekonomicznym stanowi więc dylemat wyboru „złotego środka" między dwoma skrajnymi rozwiązaniami:

1) likwidacją rynku i zastąpieniem go państwowym sterowaniem, które ujawnia ułomności sektora publicznego,
2) wycofaniem się sektora publicznego z gospodarowania przestrzenią, co z kolei ujawnia wady rynku.

1.6. Prawa własności w gospodarowaniu przestrzenią

Prawa własności mają fundamentalne znaczenie dla problematyki gospodarowania gruntami, tak z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Wyjaśnienie tej kwestii poprzedzone zostanie zwięzłą refleksją historyczną na temat powstania prawa własności, opartą na tak zwanym podejściu konserwatywnym, to jest takim, w którym własność wynika z jej genezy i ewolucji oraz naturalnego procesu historycznego (zob. Bell, Parchomovsky, 2005, s. 541–542; Sokołowicz, 2015, s. 114).

Prawo własności jako rodzaj instytucji społecznej (początkowo niesformalizowanej – zwyczajowej, a później sformalizowanej) rozwijało się i kształtowało w toku ewolucji biologicznej i kulturowej człowieka (zob. Steelman, 2003, s. II; Krier, 2009, s. 147–159). Nasi bardzo dalecy przodkowie uznawali w sposób niejako naturalny, że uzyskane samodzielnie z otaczającego środowiska dobra (zasoby) należą do tej jednostki (lub grupy), która je zdobyła (np. żywność). Wraz z rozwojem zdolności manualnych i intelektualnych ludzie zaczęli samoistnie przypisywać sobie prawo własności do rzeczy wytworzonych przez siebie z surowców pozyskanych z natury, takich jak broń, odzież, naczynia, ozdoby i inne rzeczy

osobiste codziennego użytku. Mając na uwadze tematykę niniejszej pracy, istotne jest jednak zwrócenie uwagi na to, że na pewnym etapie rozwoju cywilizacji (to jest w momencie przejścia od koczowniczego, zbieracko-łowickiego trybu życia do życia osiadłego) istoty ludzkie zaczęły sobie, w sposób świadomy, przypisywać prawo do użytkowania określonej powierzchni przestrzeni ziemskiej, potrzebnej do zamieszkania (budowy siedzib), uprawy roli itd. Pierwotnym mechanizmem, który niejako stał za nadaniem prawa własności do gruntu, było więc po prostu zajęcie określonego wolnego terenu przez jednostki i/lub grupy osób, zanim zrobiła to inna jednostka lub grupa (decydujący był więc czynnik czasu – Epstein, 2009, s. 2–3), a następnie zagospodarowanie go pod określone potrzeby (np. wykarczowanie lasu pod uprawę) i „zasiedzenie" na tak zajętym obszarze (tzw. oryginalne/pierwotne przywłaszczenie). Użytkowany obszar przestrzeni był przekazywany z pokolenia na pokolenie, co również utrwalało przeświadczenie o własności – przynależności pewnego terenu do określonej osoby czy grupy społecznej (*occupation theory*) (zob. Panesar, 2000, s. 115). Uznawanie prawa własności do dóbr (w tym gruntów) w ewoluujących i rozwijających się systemach społecznych było użytecznym narzędziem porządkującym relacje międzyludzkie. Dawało pewność co do swobody dysponowania dobrami, czerpania z nich pożytków, rozporządzania nimi – w tym sensie ograniczało konflikty, których skala byłaby większa, gdyby prawa własności do użytkowanych dóbr były permanentnie nieokreślone, a co za tym idzie – dochodziłoby do ciągłych sporów o zasoby. Harold Demsetz (1967, s. 348) stwierdza, że:

> […] podstawową funkcją praw własności jest kierowanie zachętami do osiągnięcia większej internalizacji efektów zewnętrznych. Wszelkie koszty i korzyści związane ze współzależnościami społecznymi stanowią potencjalny efekt zewnętrzny (por. Merrill, 2002, s. 331 i nast.).

Czytelne określenie praw własności do dóbr pozwala więc na „przypisanie" efektów (np. korzyści) wynikających z gospodarowania danym dobrem do konkretnych podmiotów. Z tej też przyczyny prawo własności, jako pewna instytucja społeczna, zostało z czasem sformalizowane, co wiązało się z tym, że stało się ono przedmiotem obrotu gospodarczego (zob. Paradowski, 2017, s. 188–189). Istotne jest podkreślenie, że społeczna idea prawa własności do rzeczy, dóbr pojawiła się niejako samorzutnie w toku interakcji jednostek i społeczności z materialnym otoczeniem (środowiskiem), z którego czerpano rozmaite pożytki (zasoby) dla zaspokojenia własnych potrzeb.

Istotne jest również zwrócenie uwagi na to, że objęcie własnością składników otoczenia łączyło się pierwotnie z ponoszeniem nakładu pracy na przekształcenie

ich do użytecznej formy (przykładem może być właśnie grunt, który należało poddać określonym zabiegom agrarnym/technicznym, aby móc go wykorzystywać do uprawy lub zabudowy). Zależność ta pozostaje aktualna także obecnie. Koncepcję prawa własności można więc uznać za efekt przyjęcia określonej konwencji społecznej, mającej także wymiar filozoficzny.

Można stwierdzić, że wchodzenie w posiadanie składników otaczającego środowiska było historycznie zjawiskiem zupełnie naturalnym i – jako takie – niebudzącym (przynajmniej do pewnego czasu) poważniejszych dylematów natury filozoficznej czy problemów praktycznych. Skala działalności człowieka na wczesnych etapach rozwoju cywilizacji, uwarunkowana wielkością populacji ludzkiej i wynikającym z niej zapotrzebowaniem na dobra materialne, mogła wydawać się znikoma wobec ogromu zasobów naturalnych Ziemi. Sytuacja ta zaczęła się jednak radykalnie zmieniać od okresu gwałtownego przyspieszania rozwoju cywilizacji, zainicjowanego rewolucją przemysłową w XVIII wieku, która wywarła ogromny negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze. Jedną z fundamentalnych reguł rozwijającej się od tego czasu gospodarki kapitalistycznej było oparcie procesów gospodarczych na prywatnej własności środków produkcji i swobodnym obrocie dobrami (a więc również prawami własności, np. do gruntów) w ramach wolnego rynku (zob. Panesar, 2000, s. 119). W świadomości społecznej utrwaliło się przekonanie o potrzebie i słuszności istnienia prywatnych praw własności do dóbr, mających charakter „prawa naturalnego" (zob. Panesar, 2000, s. 123).

W ujęciach teoretycznych nauk ekonomicznych prywatne prawa własności zaczęto postrzegać jako swoiste narzędzie maksymalizujące bogactwo przez rozwój dobrowolnej wymiany dóbr gruntowych, prowadzący do bardziej efektywnego (w sensie ściśle ekonomicznym) ich wykorzystania[23]. Skutkiem tego jest transfer własności od podmiotów/osób, które przypisują im niższą wartość, do podmiotów/osób, które przypisują im wartość wyższą. Ponieważ wartość gruntów była i jest postrzegana przez pryzmat umiejętności zagospodarowania terenów w sposób przynoszący dochody pieniężne, prywatne prawa własności gruntów doprowadziły *de facto* do coraz bardziej intensywnego ich użytkowania.

Współcześnie identyfikowane są jednak różnego rodzaju ułomności, które rodzi mechanizm wolnorynkowy związany z gospodarowaniem czynnikami produkcji, będącymi własnością prywatną, a jednym z tych czynników jest między innymi przestrzeń. Jak już wspomniano (zob. punkt 1.2.3), szczególnym problemem

23 Jak zwraca uwagę Sokołowicz, „prawa własności są efektywne, kiedy tworzą bodźce do maksymalizacji bogactwa. Dobrowolna wymiana przesuwa zwykle zasoby od osób, które przypisują im niższą wartość do osób, które przypisują im wartość wyższą. Prawa własności maksymalizują więc bogactwo, zwiększając rozwój dobrowolnej wymiany" (Sokołowicz, 2015, s. 111).

są negatywne, technologiczne efekty zewnętrzne, powstające między innymi w procesie zagospodarowywania prywatnych gruntów, wynikające z dążenia do maksymalizacji korzyści (zysków) przez ich właścicieli, niezależnie od rozmiarów kosztów społecznych i środowiskowych. Skala tych zjawisk jest dziś na tyle istotna, że zasadne wydaje się postawienie pytania – tyleż praktycznego, co filozoficznego – jak powinny być współcześnie rozumiane prawa własności w odniesieniu do tak szczególnego zasobu, jakim jest fizyczna przestrzeń. W jakim zakresie można być właścicielem obszarów w fizycznej przestrzeni, skoro nie da się w niej wyznaczyć nieprzekraczalnych barier dla efektów zewnętrznych, a wyodrębnione w procesie nadawania własności obszary stanowią – *de facto* – integralną część środowiska życia całej wspólnoty ludzkiej, a także innych istot żywych?

Jak zwraca uwagę Markowski (2013, s. 21), w fizycznej przestrzeni realizuje się nie tylko prywatne prawo własności do gruntów (zagospodarowania), ale także prawo jednostek do swobodnego przemieszczania się, które stanowi interes publiczny najwyższej rangi. Mając na uwadze to, że ziemska przestrzeń jest dobrem danym pierwotnie przez naturę (a dopiero wtórnie podlegającym zagospodarowaniu), uznać można, że prawo to ma równie naturalny charakter jak prawo własności i stąd powinno podlegać ochronie konstytucyjnej jako jedno z praw podstawowych. Teza ta wywiedziona została przez Markowskiego z teorii sprawiedliwości autorstwa Johna Rawlsa (2013). Argumentując na jej rzecz, Markowski wskazuje, że:

> […] przestrzeń warunkuje byt i warunkuje dostęp do czynników niezbędnych nam do życia. W przestrzeni realizuje się zatem podstawowe prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr (*primary goods*). Ponieważ przestrzeń jest zawłaszczana przez właścicieli i innych jej użytkowników, powoduje to, że dobra nie są równo dostępne. Także wiele innych dóbr z klasy publicznej i quasi-publicznej, będących wytworem działalności człowieka, jest uzależnionych od czynnika dostępności i organizacji dostępu do miejsc ich konsumpcji i kanałów dystrybucji. Zatem bazując na teorii sprawiedliwości, dochodzimy do wniosku, że zapewnienie sprawiedliwego dostępu i konsumpcji dóbr wspólnie użytkowanych i ważnych z punktu widzenia interesu publicznego i zasad sprawiedliwości społecznej zależy w dużym stopniu od stanu zagospodarowania. Nawiązując do teorii sprawiedliwości (Rawlsa), możemy przyjąć, że przestrzeń będziemy ujmować w kategoriach relatywnych; nie bezwzględnych (fizycznych). Tak więc przestrzeń, w której żyje człowiek, jest podstawowym dobrem naturalnym, które to przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z różnymi dobrami i kosztami społecznymi. W tym rozumieniu jest ona kategorią ekonomiczną integralnie związaną z kosztami jej wytworzenia. Będzie więc to przestrzeń miejska, przestrzeń społeczna etc. Podstawowym prawem konstytucyjnym musi więc być

prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni (Markowski, 2013, s. 13–14; por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 11).

Takie cechy przestrzeni jak: immobilność, niepomnażalność w procesach produkcji i jej ścisła integralność ze środowiskiem przyrodniczym życia człowieka (którego populacja globalnie rośnie) powodują, że istota prawa własności w odniesieniu do tego dobra może być poddana rewizji. Jakkolwiek postulat ten może wydawać się kontrowersyjny, w szczególności w kontekście utrwalonego społecznie przekonania o „świętości prawa własności", to należy zwrócić uwagę, że teoria praw własności nie jest utrwalonym i zamkniętym zbiorem tez, ponieważ istnieją różne filozoficzne ujęcia koncepcji własności (podejście utylitarne, podejście odwołujące się do idei sprawiedliwości dystrybutywnej, podejście interpretujące własność jako narzędzie wolności i swobody wypowiedzi, podejście konserwatywne) (zob. Sokołowicz, 2015, s. 113–114). Mogą one stanowić podstawę do opracowywania różnych sformalizowanych rozwiązań instytucjonalnych prawa własności.

Mówiąc o zakresie prawa własności w odniesieniu do gruntów, można zauważyć, że składają się na nie podzbiory różnych uprawnień, takie jak:

1) posiadanie i rozporządzanie/dysponowanie gruntem, zarządzanie nim, w tym prawo do jego zbywania, użyczania itp.,
2) czerpanie faktycznych korzyści (pobieranie pożytków) z użytkowania/zagospodarowania gruntu.

Mając powyższe na uwadze, można postulować, aby prawo własności gruntu było oddzielane od prawa do jego zagospodarowania, nie tylko w rozważaniach teoretycznych, ale przede wszystkim w praktyce. W takim ujęciu prawo własności oznaczałoby więc przede wszystkim prawo do przenoszenia jej na inne podmioty. Natomiast, ze względu na specyficzną naturę dobra, jakim jest przestrzeń, prawo do zagospodarowywania (użytkowania) gruntu (a dokładniej jego zakres) powinno być ustalane odrębnie, a więc nieutożsamiane z prawem własności jako takim. Podstawą do ustalenia zakresu praw do zagospodarowania terenów nie powinny być przesłanki ideologiczne („przyrodzone" – „naturalne" lub nabyte prawo własności – posiadania), ale przesłanki merytoryczne, oparte na ocenie skutków efektów zewnętrznych (powstających w konsekwencji różnych potencjalnych form użytkowania terenu) i zakresu ich oddziaływania na otoczenie (por. Mironowicz, 2017, s. 108).

Takie ujęcie prawa własności i prawa do zagospodarowania gruntów może wydawać się trudne do zaakceptowania, w szczególności w społeczeństwach o silnym przywiązaniu do prywatnego prawa własności. Należy jednak podkreślić, że prawo własności (jak już wspomniano wyżej) nie ma charakteru absolutnego – wykształciło się bowiem jako pewna konwencja społeczna w toku ewolucji kulturowej,

w określonych uwarunkowaniach demograficznych, środowiskowych i przy określonych możliwościach technologicznych oddziaływania na otoczenie itp. Można więc argumentować, że zmiana tych uwarunkowań (wynikająca z postępu cywilizacyjnego) uzasadnia również potrzebę rewizji koncepcji prawa własności, dostosowując ją do aktualnych problemów i wyzwań rozwojowych[24] (zob. Bell, Parchomovsky, 2005, s. 615). Tego typu spojrzenie odwołuje się po części do utylitarnej teorii praw własności (koncepcji prawa pozytywnego w opozycji do prawa naturalnego)[25] oraz idei sprawiedliwości dystrybutywnej. Źródłem prawa do zagospodarowania jest regulacja (plan) ukierunkowana na optymalizację alokacji zasobów, tworzona przez państwo (instytucję publiczną) w uspołecznionym (partycypacyjnym) procesie.

Oddzielanie prawa własności gruntu (prawa do przenoszenia własności w wyniku transakcji rynkowych) od prawa do jego zagospodarowania (wynikającego z publicznie przyjętej regulacji) rodzi jednak istotne konsekwencje w postaci efektów zewnętrznych wynikających z interwencji publicznej, powodującej zmiany rozkładu korzyści i kosztów dla różnych podmiotów użytkujących grunty (co scharakteryzowano już w podrozdziale 1.4). Publicznej regulacji praw do zagospodarowania terenów powinno więc towarzyszyć wprowadzanie mechanizmów kompensowania efektów zewnętrznych, zgodnie z zasadą przypisywania kosztów podmiotom odnoszącym korzyści z użytkowania dóbr, którymi w rozpatrywanym przypadku są: grunty, przestrzeń, krajobrazy. Oznacza to, że:

1) powstawaniu kosztów społecznych w efekcie intensywnego użytkowania gruntów prywatnych, powodującego takie skutki, jak degradacja krajobrazu, utrata terenów otwartych, zmniejszanie się powierzchni biologicznie czynnych itp., powinno towarzyszyć wprowadzanie rozwiązań internalizujących efekty zewnętrzne przez system kosztowy nadawców (tj. właścicieli i użytkowników gruntów), takich jak opłaty planistyczne, podatki itp.;
2) powstawaniu niekorzyści zewnętrznych po stronie właścicieli gruntów wskutek wprowadzenia regulacji zmierzających do ochrony i zachowania tych elementów przestrzeni, które stanowią dobro ogólnospołeczne (np. krajobraz, otwarta przestrzeń, tereny biologicznie czynne), powinno towarzyszyć

24 Sokołowicz podkreśla za Justyną Miklaszewską (2001, s. 103), że „prawo własności, aby było skutecznie egzekwowane, musi pozostawać silnie zakorzenione w umowie społecznej. Współcześnie własność traktuje się jako jedno z podstawowych praw człowieka (obok prawa do życia i wolności), jednak nie jako prawo «naturalne», lecz czerpiące swą moc z decyzji zbiorowości co do zakresu treści pojęcia «własność». Taka umowa społeczna powinna zostać zapisana w konstytucji" (Sokołowicz, 2015, s. 115).

25 Sukhninder Panesar (2000, s. 132–133) zauważa, że „istotą prawa pozytywnego jest to, że jest ono przepisane przez państwo, prawo jest zarówno dane, jak i chronione przez państwo".

kompensowanie korzyści podmiotów prywatnych utraconych wskutek przedmiotowych regulacji.

W praktyce internalizacja efektów zewnętrznych wynikających z użytkowania gruntów lub nałożenia regulacji, prowadząca do nakładania opłat lub zwiększania obciążeń fiskalnych oraz wypłaty rekompensat, wymaga opracowania wiarygodnych systemów wyceny kosztów i korzyści. Duże znaczenie ma w tym zakresie rozwój metod i technik wyceny strat i korzyści środowiskowych (zob. Winpenny, 1995; Woś, 1995; Famielec, 1999).

1.7. Planowanie przestrzenne w ujęciu prakseologicznym i regulacyjnym

Dla zrozumienia istoty planowania przestrzennego konieczne jest jeszcze rozróżnienie jego prakseologicznego i regulacyjnego charakteru (Markowski, 2015a, s. 19–20). Uwagi zawarte w tym podrozdziale mają charakter bardziej ogólny – odnoszą się zarówno do planowania przestrzennego, jak i potencjalnie każdego innego obszaru interwencji państwa w ułomne mechanizmy rynkowe, które wymagają regulacji w formie planistycznej (o czym była mowa w podrozdziale 1.2).

Planowanie w ujęciu prakseologicznym związane jest z jego funkcją w procesie zarządzania organizacją, którą w przypadku planowania przestrzennego jest określona jednostka (czy też wspólnota) terytorialna. Planowanie jest więc elementem procesu zarządzania, związanym z etapem przygotowywania się podmiotu planującego do działań, które zamierza podjąć w celu sterowania organizacją w określony sposób. W klasycznym ujęciu na zakres planowania składają się następujące etapy (Kożuch, 2000, s. 81):

1) określenie celów,
2) ocena sytuacji [np. analiza stanu istniejącego przedmiotu planowania i zidentyfikowanie problemów – przyp. D.D.],
3) ustalenie procedury, przy czym pod pojęciem procedury w planowaniu rozumie się opis procesu transformacji zasobów w rezultaty, czyli określenie tego, co i kiedy ma być zrobione i kto odpowiada za realizację,
4) ustalenie harmonogramu pracy,
5) wyznaczenie odpowiedzialności przez określenie w każdym elemencie realizacji planu odpowiedzialnego podmiotu i jego władzy, kontroli nad planem i zasobami, jak również rezultatów, za których osiągnięcie jest odpowiedzialny,
6) sprawdzenie wykonalności planu i kosztów jego realizacji.

Aby planowanie miało walory praktyczne – było użytecznym narzędziem sterowania i zarządzania organizacją (w przypadku planowania przestrzennego – organizacją zagospodarowania określonego terytorium), musi być skuteczne. Jak zauważa Kotarbiński: „skutecznym nazwiemy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel" i dalej: „działa […] skutecznie, kto swym działaniem przygotowuje dalszy ciąg działania dla osiągnięcia danego celu, umożliwiając lub ułatwiając sobie dążenie do tego celu na przyszłość" (Kotarbiński, 2000, s. 74). Co istotne: „skuteczność podlega stopniowaniu" (Kotarbinski, 2000, s. 76).

Zdaniem Kotarbińskiego **skuteczność** działania jest, obok korzystności i ekonomiczności, pewną postacią **sprawności** rozumianej w sensie uniwersalnym (zob. Zieleniewski, 1981, s. 232). Według Jana Zieleniewskiego (1981, s. 232) na pojęcie sprawności w ogólnym znaczeniu składają się: skuteczność, korzystność i ekonomiczność (tzw. walory praktyczne). Najistotniejszą oceną działania, a tym samym składową pojęcia *sprawność*, jest ocena skuteczności – „żadnego działania nie nazwiemy sprawnym w znaczeniu ogólnym, jeśli nie spodziewaliśmy się, że zapewni nam ono przynajmniej minimalną skuteczność" (Zieleniewski, 1981, s. 234). Przedsięwzięte działanie jest skuteczne, jeżeli pozwala na osiągnięcie (w całości lub w jakimś stopniu) zamierzonego celu lub przynajmniej umożliwia jego realizację w przyszłości. Miarą skuteczności działania jest więc stopień zbliżenia do celu (jego osiągnięcia), lub – ujmując rzecz inaczej – skuteczność jest miarą zgodności między wartością modelowa (planistyczną, zadaną) a stanem faktycznym (rzeczywistym) (Zieleniewski, 1981, s. 225). W ocenie skuteczności działania nie są brane pod uwagę koszty, co ma miejsce w przypadku oceny korzystności i ekonomiczności działań (zob. Szaja, 2016, s. 101–102)[26].

Charakteryzując planowanie w znaczeniu prakseologicznym, należy podkreślić, za Kotarbińskim (2000, s. 117), że „plan winien być przede wszystkim celowy, to znaczy winien być przydatny do tego celu, do którego został zrobiony". Można więc powiedzieć, że plan (w sensie prakseologicznym) stanowi opis sposobu osiągnięcia celu. Ważną cechą planu jest również jego wykonalność (niewykonalność cechuje koncepcje, które są utopijne) (Kotarbiński, 2000, s. 117–118).

Aby planowanie było skuteczne (prowadziło do osiągnięcia celu), musi spełniać szereg warunków. Znamiona dobrego planu według Kotarbińskiego (2000, s. 117–122; por. też Bury, 1993, s. 164–165; Kożuch, 2000, s. 82; Sołtys, 2008, s. 42–43) to:

26 Zagadnienie skuteczności planowania przestrzennego można rozpatrywać w kontekście skuteczności polityki przestrzennej w ogóle. Problem ten omawia w swojej pracy Marta Szaja (2016, s. 101–113).

1) wykonalność – rozumiana w ten sposób, że przygotowując plan, „bierzemy za punkt wyjścia wzorzec, który okazał się wykonalnym, ponieważ wytrzymał próbę faktycznego wykonania";
2) ekonomiczność, w znaczeniu takim, że: „1) bardziej lub mniej ekonomiczne może być samo jego [planu – przyp. D.D.] tworzenie; 2) może być łatwiej lub trudniej z niego korzystać; 3) te czynniki, których tok i dobór on zaleca, mogą być dobrane i ułożone rozmaicie, tak, iż działanie według pewnego doboru i układu byłoby ekonomiczniejsze niż działanie wedle innego doboru i układu"; Piotr Bury (1993, s. 168) określa tę cechę jako gospodarność (właściwe zużycie środków);
3) przejrzystość i czytelność – Bury (1993, s. 169) określa tę cechę jako komunikatywność, a więc zrozumiałość treści planów dla potencjalnych jego odbiorców (interesariuszy);
4) operatywność – rozumiana jako „łatwiejsza wykonalność", to znaczy łatwość przejścia od zapisu planu do jego realizacji;
5) jedność – rozumiana jako zgodność wewnętrzna treści, celów, ustaleń – ich niesprzeczność (spójność);
6) ciągłość – rozumiana jako celowe następstwo kolejnych czynności zmierzających do stałego celu i ułożonych w ten sposób, że nie tylko sobie nie przeszkadzają, lecz pewne wcześniejsze służą jako przygotowanie do pewnych późniejszych; choć rozwój jest procesem ciągłym (a co za tym idzie – jego planowanie także) to jednak – jak zwraca uwagę Bury (1993, s. 167) – ważną cechą celów (zwłaszcza tych niższego rzędu) oraz zadań zawartych w planie jest prekluzyjność, czyli oznaczenie terminu zakończenia działań; cecha ta warunkuje bowiem możliwość oceny realizacji planu, a co za tym idzie – także cyklicznego jego doskonalenia[27];
7) dokładność (szczegółowość) – „plan będzie tym lepszy, im dokładniej określa projektowany przebieg czynność w granicach tego, co z góry wiadome, czyli wiadome w chwili jego kształtowania"; ponadto „plan należycie dokładny winien w pewnych razach przewidywać różne alternatywne modyfikacje działania na przypadek takich lub innych okoliczności, jeżeli z góry można przewidzieć rozmaitość tych okoliczności, ich poczet kompletny lub nawet tylko cząstkowy" (Kotarbiński, 1982, s. 167);
8) giętkość, plastyczność (elastyczność) – plan nie powinien sztywno wskazywać określonych działań tam, gdzie działania te będą zależały od okoliczności, które ujawnią się później;

27 Znajduje to wyraz we współczesnych koncepcjach doskonalenia jakości zarządzania, określanych jako kompleksowe zarządzanie jakością (*Total Quality Management* – TQM), opartych na tak zwanym cyklu Deminga (zob. Sokovic, Pavletic, Kern Pipan, 2010, s. 477–478).

9) długodystansowość – z jednej strony należy wybiegać w planowaniu możliwie jak najdalej w przyszłość, aby uniknąć przypadkowości i doraźności we własnym działaniu, z drugiej dalekie wybieganie w przyszłość implikuje trudność w przewidywaniu niewiadomych czynników, od których zależne są przyszłe działania; należy więc szukać w każdym przypadku jakiegoś optimum czasowego dystansu planu;
10) ugruntowanie poznawcze – oparcie planu na wynikach poznawczych badania naukowego, a zatem jego unaukowienie (racjonalność).

W innych niż cytowana wyżej pracach Kotarbińskiego lista cech dobrego planu bywa rozszerzana ponadto o (Bury, 1993, s. 164–165):

1) celowość – stanowiącą warunek wstępny, preliminujący dalsze postępowanie; oznacza potwierdzenie potrzeby sporządzenia planu, który musi służyć założonemu celowi;
2) zupełność (kompletność) – oznaczającą, że plan obejmuje wszystkie istotne aspekty przedmiotu planowania.

Bury wskazuje ponadto, że:

> […] przedstawione cechy dobrego planu różnią się między sobą pod względem możliwości ich osiągnięcia. Niektóre […] odznaczają się stopniowalnością, inne natomiast […] mogą być spełnione, albo nie (Bury, 1993, s. 169).

Kotarbiński (2000, s. 9) podkreśla, że jedność, ciągłość, giętkość i dokładność to cechy dobrego planu (planowego postępowania) odnoszące się do wszelkiej pracy zbiorowej czy też do wszelkich kompleksowych działań (czyli takich, gdzie mamy do czynienia ze „scalonym kompleksem równoległych procesów czynnych"). Procesy kształtujące zagospodarowanie przestrzenne terenów, będące przedmiotem planowania, niewątpliwie do takich należą.

Jerzy Regulski (1974, s. 28–33) w swojej pracy pt. *Cybernetyka systemów planowania* dzieli plany na (zob. też: Sołtys, 2012, s. 33):

1. **Przedmiotowe** (w ujęciu przedmiotowym) – takie, które stanowią pewien obraz przedmiotu naszego zainteresowania (np. plany miast, budynków, plany techniczne urządzeń itp.). Plany przedmiotowe dotyczą systemów sterowanych i mają na celu ich opis, opis ich składników czy sposobu działania. Odpowiadają więc na pytanie, jak sterowany system ma wyglądać w przyszłości, jak ma funkcjonować, jakie cechy ma posiadać lub w jaki sposób ma się rozwijać. Wśród nich wyróżnia się:
   a) plany struktury – odwzorowanie całokształtu relacji między elementami jakiegoś systemu oraz między tymi elementami a systemem traktowanym jako całość; plan struktury mówi, jak system sterowany ma wyglądać

w przyszłości, z jakich elementów ma się składać i jak elementy te mają być ze sobą powiązane;

b) plany funkcjonowania – są to zbiory informacji określających sposoby użytkowania pewnego przedmiotu lub współdziałanie jego części składowych; dotyczą systemów, w których nie zmieniają się stosunki między poszczególnymi elementami układu, a więc nie zmienia się ich struktura; celem procesu funkcjonowania są zmiany w otoczeniu, natomiast sam układ (system) jest w stanie równowagi, powracając w ramach kolejnych cykli do pozycji wyjściowej; najprostszymi przykładami tego typu planów są instrukcje, ale plany funkcjonowania mogą dotyczyć też złożonych układów, takich jak miasto czy określony system infrastruktury komunalnej;

c) plany rozwoju – zajmują się przekształcaniem struktury systemu; określają kolejne fazy przekształceń, środki i sposób ich użycia, współdziałanie różnych ludzi, instytucji itp.; jak zauważa Regulski (1974, s. 31): „w praktyce gospodarczej plany funkcjonowania i rozwoju na ogół nie są i nie mogą być rozdzielane. Rozwój większości systemów następuje bowiem w czasie ich funkcjonowania i oba procesy muszą być ściśle skoordynowane"; wyróżnienie jednak obu tych typów planów ma istotne znaczenie dla przedstawionej tu próby uporządkowania procesu planowania.

2. **Podmiotowe** (w ujęciu podmiotowym) – plany działania, które są zbiorem informacji o tym, jak dany system, człowiek, instytucja lub maszyna ma działać, aby spowodować zamierzone zmiany strukturalne systemu sterowanego, ale również utrzymać stan istniejący. Regulski zwraca uwagę, że: „w wyniku funkcjonowania każdego systemu następuje jego zużycie i w celu utrzymania jego niezmienionej struktury konieczne jest przeciwdziałanie zachodzącym procesom. Jest to szczególny przypadek, który jednak mieści się w przytoczonej powyżej ogólnej definicji" (Regulski, 1974, s. 33)[28].

Potrzebę rozróżnienia planów rozwoju od planów funkcjonowania Regulski (1974, s. 32) argumentuje istotną różnicą między nimi, polegającą na tym, że pierwszy dotyczy rozwoju systemu sterowanego, a drugi działalności systemu sterującego. Zwraca ponadto uwagę, że mała skuteczność systemu planowania wynika

28 Znamiona tego typu planu (jak i przedmiotowego planu funkcjonowania) mogą nosić plany zagospodarowania przestrzennego o charakterze konserwatorskim, to jest służące zachowaniu określonych przyrodniczych, krajobrazowych lub kulturowych walorów, o czym mowa szerzej w punktach 3.7.4, 3.7.5 i 3.16.1.

między innymi z nierozróżniania tych dwóch typów planów – tworzone są plany rozwoju, a pomijane plany działań jednostek je realizujących[29].

W nawiązaniu do powyższej typologii planowania Sołtys zauważa, że:

> […] w planowaniu przestrzennym tworzy się głównie plany struktury. Można to uznać za wadę i przyczynę niewielkiej skuteczności planowania przestrzennego. Wszystkie typy planowania są bowiem potrzebne, jako powiązane, jedne wynikają z drugich: plany podmiotowe są planami działania mającego na celu rozwój i właściwe funkcjonowanie systemu sterowanego, do tego zaś potrzebna jest właściwa struktura. Plany przedmiotowe sporządzane zaś są, aby określić działania […], jako służące rozwojowi w kierunku zaplanowanych struktur (Sołtys, 2012, s. 33; por. Regulski, 1981).

Planowanie uznawane jest za działalność prakseologiczną, ponieważ mieści się w dziedzinie badań naukowych dotyczących metod wszelkiego celowego działania ludzkiego (Szymczak, 1999, s. 867; Sobol, 2002, s. 890). Wymiar prakseologiczny planowania polega więc na tym, że służy ono do przewidywania przebiegu określonych zdarzeń/procesów w przyszłości i opracowania działań, jakie mają być podejmowane, aby dostosować się do tych zdarzeń i/lub kształtować otaczającą rzeczywistość. Jako takie powinno zwiększać, w założeniu, skuteczność (sprawność) przyszłych działań podmiotu planującego.

Można powiedzieć, że planowanie jest działaniem ciągłym, wspomagającym proces podejmowania decyzji dotyczących przyszłości, opartym na diagnozowaniu i prognozowaniu zjawisk będących przedmiotem planowania. W działalności planistycznej uwidaczniają się dwa aspekty (zob. Markowski, 2008a, s. 228):

1) **czynnościowy (procesowy)** – składają się na niego określone procedury planistyczne, formalne przepisy planowania, zasady planowania i warsztat planistyczny,
2) **rzeczowy (produktowy)** – jego przejawem są powstające w toku procesu planowania dokumenty planistyczne (różnego typu).

Efektem procesu planowania są określone dokumenty planistyczne – plany zagospodarowania przestrzennego, które na różnym poziomie organizacji terytorialnej społeczeństwa/państwa/kraju spełniają różnorodne funkcje (o czym będzie mowa w punkcie 3.8). Można więc powiedzieć, że w całym systemie planowania przestrzennego chodzi o to, aby w wyniku procesu planistycznego i sformalizowanych

29 W kontekście problematyki planowania przestrzennego i terytorialnego planowania rozwoju można powiedzieć, że problem ten dotyczy przede wszystkim planów strategicznych, które bywają pozbawione oprzyrządowania w postaci planów/programów operacyjnych o charakterze wdrożeniowym lub planów regulacyjnych.

procedur zatwierdzania dokumentów powstał system regulacji i decyzji, usprawniający funkcjonowanie gospodarki przestrzennej. Planowanie przestrzenne tworzy więc system usprawniający funkcjonowanie rynku w dziedzinach związanych z szeroko rozumianym użytkowaniem i przekształcaniem przestrzeni, **ingerując tam, gdzie nie ma sprawnego mechanizmu przestrzennej alokacji ludzkiej działalności**.

Jak zostało wspomniane, planowanie (zarówno w aspekcie czynnościowym – procedury planistyczne, jak i rzeczowym – akty planistyczne) oparte jest na przepisach prawnych, które formalizują tryb wykonywania planów zagospodarowania przestrzennego i określają ich formę. Należy jednak podkreślić, że plany (niektóre ich rodzaje w szczególności – np. miejscowe plany zabudowy) również same w sobie stanowią regulację. Regulacyjny charakter planowania wyraża się więc w tym, że za pomocą aktów prawa powszechnie i/lub miejscowo obowiązującego normuje ono – „tworzy ramy" – dopuszczalnego zakresu zachowań użytkowników przestrzeni. Ramy te powinny być wyznaczane na podstawie zidentyfikowanego interesu publicznego, który współcześnie definiowany jest przez odwołanie do paradygmatu rozwoju sustensywnego, w którego koncepcji szczególną rolę odgrywa zasada sprawiedliwości w dostępie do zasobów (szerzej o tym w rozdziale drugim). Planowanie i jego produkty (tj. plany będące systemami regulacji niesprawnego mechanizmu rynkowego) powinny więc stanowić wyraz (odzwierciedlenie) interesów publicznych w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego[30].

Konkludując, można powiedzieć, że w planowaniu przestrzennym niejako „zderzają się" i nakładają dwie perspektywy postrzegania planowania:

30 Mając na uwadze powyższą refleksję, można przytoczyć uwagę Zauchy, który wskazuje, że „polityka i planowanie przestrzenne może być postrzegane jako narzędzie rozładowywania konfliktów przestrzennych, a proces planowania jest w tym przypadku ważniejszy niż jego efekt". W takim ujęciu „planowanie jest rodzajem uczenia się przez działanie, w którym poszczególni aktorzy gry modyfikują swoje decyzje pod wpływem interakcji z innymi aktorami tej samej gry. Z punktu widzenia ekonomisty planowanie tego typu kładzie nacisk na zminimalizowanie kosztów transakcyjnych przy zachowaniu nadrzędnej roli rynku jako regulatora procesów przestrzennych. Udział w tym procesie od samego początku wszystkich zainteresowanych podmiotów sprawia, że poprawia się efektywność fazy realizacji podjętych w ten sposób dobrowolnych decyzji. W ekstremalnych przypadkach nacisk na planowanie przestrzenne jako proces prowadzić może jednak do zagubienia roli planowania przestrzennego w sferze międzygeneracyjnej, wytyczania długofalowych wizji i celów. Oznacza to, że planiści rezygnują z roli arbitrów pomiędzy celami krótko- i długofalowymi, społecznymi i prywatnymi, angażując się głównie w inżynierię planistyczną – budowanie systemu wzajemnych uzgodnień celów i działań pomiędzy różnymi podmiotami. W ten sposób niepotrzebne stają się prognozy długofalowych trendów rozwoju przestrzennego, wiedza dotycząca procesów przestrzennych i ich uwarunkowań. Planowanie traci tu jednak swój walor sprawczy" (Zaucha, 2007, s. 118).

1) planowanie rozpatrywane jako działanie prakseologiczne, nastawione na zarządzanie przestrzenną organizacją określonego, upodmiotowionego terytorium (instytucje władzy publicznej),
2) planowanie postrzegane z perspektywy ekonomiczno-prawnej, gdzie plan stanowi powszechnie obowiązujący, terytorialnie ograniczony system regulacji prawnych, za którego pośrednictwem władza publiczna interweniuje w ułomne mechanizmy rynkowe, oddziałując na zachowania przestrzenne użytkowników tego terytorium w celu zoptymalizowania alokacji zasobów gruntów (ziemi/ przestrzeni).

Nadmienić należy, że te dwie perspektywy widzenia planowania przekładają się na typologię stosowanych w praktyce podejść planistycznych, a przede wszystkim na rodzaje planów opracowywanych w ramach polityki przestrzennej, o czym będzie mowa w rozdziale trzecim.

1.8. Podsumowanie

Planowanie przestrzenne, podobnie jak każda inna forma planowania publicznego w gospodarce rynkowej, stanowi formę interwencji sektora publicznego w mechanizm rynkowy dokonujący alokacji czynników produkcji, dóbr i pośrednio również aktywności społeczno-gospodarczej człowieka w przestrzeni. Zagospodarowanie terenów, będące efektem swoistej „gry" sił podaży i popytu na grunty, ujawnia jednakże liczne ułomności wolnego, nieregulowanego rynku, które są szczególnie istotne z punktu widzenia paradygmatu sustensywnego rozwoju. Zjawiskami powszechnymi w tym zakresie są:

1) występowanie negatywnych, głównie technologicznych efektów zewnętrznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, kiedy to dochodzi do bezpośredniego niekorzystnego oddziaływania między podmiotami użytkującymi grunty, co powoduje konflikty społeczne;
2) problem nieoptymalnego (nieracjonalnego) gospodarowania przestrzenią jako dobrem wolnym (gdy jest ona wytworem procesów naturalnych) oraz jako dobrem publicznym lub mieszanym (gdy została ona ukształtowana przez człowieka), którego istotą jest tendencja do wpadania w pułapki społeczne, takie jak tragedia dóbr wspólnych (tragedia wspólnego pastwiska);
3) krótkookresowość efektywności alokacyjnej rynku, polegającej na tym, iż mechanizm rynkowy osłabia trwałość i podtrzymywalność procesów rozwoju, tj. nie tworzy wystarczająco silnych impulsów skłaniających podmioty mikroekonomiczne (które preferują korzyści doraźne, a nie zdyskontowane w czasie) do wprowadzania form gospodarowania gruntami zapewniających

długookresowe użytkowanie wszystkich (przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych, a nie tylko ekonomicznych) walorów przestrzeni.

Wymienione wady rynku wskazują na potrzebę interwencji, której zasadniczym celem jest korygowanie ułomności mechanizmu rynkowego. Wskazuje to, iż planowanie przestrzenne powinno być traktowane jako narzędzie korekty ułomności rynku, natomiast nie jako instrument jego likwidacji.

Mając na uwadze omówione wyżej ułomności mechanizmów rynkowych uzasadniające publiczną interwencję w rynek gruntów, można stwierdzić, iż planowanie przestrzenne potencjalnie stanowić może:

1) narzędzie zapobiegające powstawaniu negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych w procesach użytkowania przestrzeni, przyczyniających się do powstawania konfliktów społecznych lub służące internalizacji efektów zewnętrznych już powstałych;
2) narzędzie optymalizujące proces dostarczania dóbr publicznych, to jest kształtowania przestrzeni publicznej i reglamentacji dostępu do niej;
3) instrument zapewniania długookresowego i trwałego (w tym odnawialnego) użytkowania przestrzeni, tak antropogenicznej (kulturowo przekształconej), jak i przyrodniczej (naturalnej, pierwotnej).

Do pozaekonomicznych (społecznych) zastosowań planowania zaliczyć można ponadto wspieranie procesów konsolidacji społeczności (lokalnych, regionalnych, narodowych) i wzmacnianie poczucia tożsamości terytorialnej w efekcie podnoszenia jakości zagospodarowania przestrzennego.

Planowanie stanowi wreszcie nieodłączny etap procesu zarządzania rozwojem współczesnych jednostek osadniczych (w szczególności rozległych przestrzennie i liczebnych pod względem ludnościowym).

2. Gospodarowanie przestrzenią w kontekście paradygmatu rozwoju sustensywnego

2.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale omówiony zostanie przestrzenny kontekst współczesnego paradygmatu sustensywnego rozwoju (trwałego, zrównoważonego, samopodtrzymującego się). Ponieważ koncepcja sustensywnego rozwoju, w ujęciu ogólnym, jest szeroko omawiana w licznych publikacjach, tak w literaturze polskiej, jak i obcojęzycznej, w tym rozdziale zostaną jedynie przybliżone jej implikacje w odniesieniu do problematyki gospodarki przestrzennej.

2.2. Koncepcja rozwoju sustensywnego jako współczesnego paradygmatu rozwoju

Operując pojęciem *rozwój sustensywny*, autor niniejszej pracy utożsamia je z anglojęzycznym terminem *sustainable development*. Uwaga taka wydaje się zasadna, literaturę polską cechuje bowiem znaczna różnorodność ujęć teoretycznych koncepcji sustensywnego rozwoju, czemu towarzyszy zarazem terminologiczno-semantyczny „szum pojęciowy" związany z brakiem powszechnej akceptacji dotyczącej sposobu tłumaczenia terminu *sustainable development* (najbardziej rozpowszechnione w piśmiennictwie polskim odpowiedniki to *rozwój trwały*, *rozwój zrównoważony*, *samopodtrzymujący się rozwój* czy też *ekorozwój* i rzadziej – *rozwój stały*) (zob. Siemiński, 2001, s. 34–36).

Kwestia wyboru właściwego sposobu tłumaczenia terminu *sustainable development* wydaje się wciąż nierozstrzygnięta, choć niektórzy autorzy konsekwentnie dążą do uporządkowania wymienionych wyżej pojęć i sformułowania precyzyjnej, logicznej i wewnętrznie spójnej definicji (por. Borys, 2005a, s. 68–72; 2005b, s. 177–180; 2005c, s. 44–51; 2005d, s. 22–57). Warto tu zwrócić uwagę na prace

redagowane przez Tadeusza Borysa (np. 2005d, s. 56), którego zdaniem różnice w tłumaczeniu przymiotnika *sustainable* nie powinny być traktowane jako zaniedbywalne – są bowiem istotne nie tylko z teoretycznego (poznawczego, naukowego), ale i z praktycznego punktu widzenia. Według Borysa (2005a) nie jest to bowiem spór czysto semantyczny, ale w gruncie rzeczy merytoryczny – różnice pojęciowe, rzutując na sposób rozumienia tego pojęcia (wąska bądź szeroka interpretacja rozwoju – zob. Borys, 2005d, s. 49–56), determinują zarazem sposób implementacji tej koncepcji w praktyce gospodarczej[1]. Najogólniej rzecz ujmując, trwałość, zrównoważenie, podtrzymywalność, „ekologiczność" (w rozumieniu przyjazności dla środowiska), stałość są różnymi, istotnymi cechami procesów rozwoju i nie powinny być traktowane jako synonimy. Zamienne stosowanie wymienionych pojęć nie ma wobec tego uzasadnienia ani merytorycznego, ani semantycznego.

Rozmaita interpretacja przytoczonych terminów jest charakterystyczna nie tylko dla środowiska naukowego (teoretyków), ale w szczególności dotyczy ona często rozbieżnego rozumienia omawianego pojęcia przez praktyków gospodarowania (decydentów, polityków, urzędników, przedsiębiorców i inne podmioty). Mimo tego stwierdzić można, iż znaczna część rozwiniętych i rozwijających się społeczeństw współczesnego świata deklaruje poparcie dla omawianej koncepcji[2], co znajduje zwykle odzwierciedlenie w sferze politycznych deklaracji, regulacji i norm prawnych oraz (choć niestety zdecydowanie najrzadziej) w podejmowaniu konkretnych działań (Drzazga, 2004, s. 25).

W opinii niektórych autorów (zob. Poczta-Wajda, Sapa, 2017, s. 131–141; por. też: Sztumski, 2008, s. 133–139) obserwowana dowolność interpretacji pojęcia *sustainable development*, wynikających z jego niedookreślenia w wymiarze teoretycznym, jest jedną z fundamentalnych słabości tej koncepcji. Według Wiesława Sztumskiego (2008, s. 134):

> […] wadą definicji rozwoju zrównoważonego jest to, że nie jest to definicja operacyjna i z tego choćby względu nie nadaje się do tego, by wykorzystać ją jako narzędzie, za pomocą którego udałoby się dokonać skutecznych zmian w rzeczywistym świecie (Sztumski, 2008, s. 134).

1 Zagadnienie to ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia rozważań podejmowanych w ramach niniejszej pracy, której głównym wątkiem jest kwestia instrumentów służących sustensywnemu gospodarowaniu walorami przyrodniczymi przestrzeni.

2 Wyrazem tego była na przykład największa na świecie międzynarodowa konferencja zorganizowana w Rio de Janeiro w 1992 roku – II Konferencja ONZ pt. „Środowisko i Rozwój", tzw. Szczyt Ziemi (*Dokumenty…*, 1998).

Nieprecyzyjność terminologii prowadzi w efekcie do nadużywania tego pojęcia, swoistego „rozmycia" jego znaczenia, do tego stopnia, że staje się ono populistycznym sloganem wykorzystywanym na przykład do celów politycznych. Sztumski uważa nawet, że:

> […] idea zrównoważonego rozwoju, która powstała można rzec spontanicznie jako pozytywna reakcja na negatywne zjawiska ekonomiczne i społeczne, przekształciła się w instrument celowej manipulacji społecznej w rękach elit władzy światowej (Sztumski, 2008, s. 139).

Innym, praktycznym problemem wynikającym z ułomności definicji jest niemożność pomiaru (w praktyce) stopnia „zrównoważenia rozwoju", wynikająca po części z niejednoznaczności celów. Do dalszych zarzutów formułowanych najczęściej pod adresem koncepcji *sustainable development* zalicza się przede wszystkim brak określenia mechanizmów realizacji (operacjonalizacji), co w praktyce powoduje, że cele ujęte w tak zwanym raporcie Bruntland (*Nasza…*, 1991; *Our Common…*, 1987) nie zostały zrealizowane, a nawet stają się coraz bardziej odległe.

Ze względu na rozległość i wielowątkowość problematyki sustensywnego rozwoju (zależności środowiska i rozwoju społeczno-gospodarczego) oraz różne jej teoretyczne (i praktyczne) ujęcia, autor niniejszej pracy czuje się zwolniony z obowiązku szczegółowej ich prezentacji i dyskusji. W miarę wyczerpujące omówienie dotychczasowego krajowego dorobku naukowego i literaturowego w zakresie problematyki sustensywnego rozwoju mogłoby stanowić przedmiot odrębnej, bardzo obszernej pracy. Do interesujących opracowań w literaturze polskiej i zagranicznej poświęconych tej problematyce, opublikowanych tylko w ostatnich kilkunastu latach, zaliczyć można między innymi prace autorstwa: Stefana Kozłowskiego (1993; 1994; 1997; 2000; 2005); Tomasza Parteki (1997b, s. 11–50); Barbary Piontek, Franciszka Piontka, Wojciecha Piontka (1997); Tadeusza Borysa (1999b; 2005d); Jadwigi Bohdanowicz (2001); Janusza Lecha Siemińskiego (2001, s. 33–38; 2004/2005); Barbary Piontek (2002); Mariusza Kistowskiego (2003, s. 15–69); Krzysztofa Malika (2004); Jana Berdo (2006); Arnolda Bernaciaka (2009, s. 17–87); Tomasza Bergiera, Jakuba Kronenberga (2010); Holgera Rogalla (2010); Toma Theisa, Jonathana Tomkina (2012); Jacka Zauchy (2012, s. 7–11); Małgorzaty Burchard-Dziubińskiej, Dominika Drzazgi, Agnieszki Rzeńcy (2014); Ewy Rokickiej, Wojciecha Woźniaka (2016).

Kompleksowego, a zarazem syntetycznego zestawienia i podsumowania licznych prób zdefiniowania pojęć *zrównoważony i trwały rozwój*, *ekorozwój* oraz *równoważenie rozwoju*, dokonali w swoich pracach Mariusz Kistowski (2003, s. 31–33) oraz Barbara Piontek (2002, s. 16–26), a w literaturze obcojęzycznej David Pearce, Anil Markandya i Edward Barbier (1990, s. 173–185). Warto

zauważyć, że w odnajdowanych w literaturze sposobach tłumaczenia i definiowania pojęcia *sustainable development* charakterystyczna jest pewna odrębność ujęć teoretycznych między badaczami wywodzącymi się z nauk przyrodniczych i geograficznych (np. Kistowski, 2003; Kozłowski, 1994; 1997; 2000; 2005), badaczami skupionymi wokół problematyki gospodarki przestrzennej (np. Kołodziejski, 1997a; 1997b; Parteka, 1997b; Siemiński, 2001; 2004/2005) czy też badaczami zagadnień z zakresu ekonomii środowiska i zasobów naturalnych (zob. np. Pearce, Markandya, Barbier, 1990, s. 1–50; Folmer, Gabel, Opschoor, 1996; Poskrobko, 1998; Borys, 1999b, 2005d; Śleszyński, 2000; Górka, Poskrobko, Radecki, 2001; Becla, Czaja, 2002; 2007; Fiedor i in., 2002; Żylicz, 2004; Dobrzański, 2005; Górka, 2007; Płachciak, 2011a, a także inni).

Mimo iż intencją autora niniejszej pracy nie jest szczegółowe omawianie kwestii sposobów definiowania rozwoju sustensywnego (co zaznaczono już wcześniej), jednakże – mając na względzie podjętą tematykę badawczą – poniżej przedstawiona zostanie definicja ilustrująca sposób rozumienia omawianego pojęcia przez autora, uwzględniająca wskazany powyżej przegląd literaturowy.

Definiując cechy rozwoju pożądane z punktu widzenia kształtowania właściwych relacji między procesami społeczno-gospodarczymi a stanem środowiska przyrodniczego, zaproponować można ujęcie, według którego takie pożądane cechy procesów rozwoju jak trwałość (*durability*), zrównoważenie (*balance*) i samopodtrzymywalność (*sustainability*) należy rozpatrywać w ujęciu dynamicznym, „procesowym", to znaczy próbując wyjaśnić ich wzajemne relacje.

Pod pojęciem **trwałości rozwoju** rozumieć należy trwałość zasobów różnych form kapitału, przede wszystkim naturalnego i antropogenicznego[3] – ich zachowywania w czasie. Mając na względzie dopuszczalny zakres substytucji kapitału przyrodniczego (naturalnego) kapitałem antropogenicznym, społecznym i ludzkim, mówi się zwykle o czterech **zasadach (kryteriach) trwałości kapitału (wzrostu)** (Fiedor i in., 2002, s. 237–241; Borys, 1999b, s. 70–77; 2005d, s. 40–43; por. także: Żylicz, 2004, s. 197–202; Domański, 2012, s. 227–228):

1) **słabej** – zachowanie zasobu kapitału jako całości, bez zwracania uwagi na jego strukturę; kapitał przyrodniczy i antropogeniczny są doskonale substytuowalne w ramach granic określonych przez dostępne technologie wytwarzania i zasoby ekonomiczne;
2) **wrażliwej (umiarkowanej)** – trwałość wzrostu wymaga nie tylko zachowania całego zasobu kapitału, ale również stałości jego struktury; ograniczony jest zakres substytucji kapitału przyrodniczego kapitałem stworzonym przez

3 Niektórzy badacze wyróżniają więcej form kapitału: przyrodniczy, antropogeniczny – rzeczowy (ekonomiczny), ludzki, społeczny – por. np. Fiedor i in. (2002, s. 239); Borys (1999b, s. 71–72; 2005d, s. 41); Zaucha (2012, s. 28).

człowieka, zwykle nie wiemy bowiem dokładnie, jaki jest krytyczny zasób danego rodzaju kapitału względem zasobów pozostałych rodzajów kapitału; pragmatyczny wniosek – niezbędna jest przezorna eksploatacja zasobów przyrodniczych i zapobieganie ich jakościowej degradacji[4];

3) **silnej (mocnej)** – wymaga zachowania zasobów wszystkich rodzajów kapitału, zarówno co do ilości, jak i jakości; kapitał antropogeniczny i przyrodniczy w ogóle nie są wzajemnie substytuowalne; zmniejszanie się zasobu danego rodzaju kapitału może być zrekompensowane wyłącznie wzrostem ilości tego samego kapitału;
4) **restrykcyjnej** – nie można zmniejszać żadnego zasobu kapitału – nawet w ramach danego kapitału nie występują lub są bardzo ograniczone możliwości takiej substytucji, która nie narusza stałego poziomu dobrobytu ekonomicznego i/lub społecznego; nie można eksploatować żadnych zasobów nieodnawialnych, co jest trudno wyobrażalne ze społeczno-politycznego punktu widzenia, a ponadto musiałoby prowadzić do zmniejszającego się dobrobytu generacji żyjących aktualnie i w przyszłości; w odniesieniu do zasobów odnawialnych zasada ta pozwala na roczną (czy dotyczącą innego okresu) konsumpcję, która co najwyżej zrównuje się z rocznym przyrostem danego zasobu, w ten sposób nie oddziałując negatywnie na jego zdolności do reprodukcji w przyszłych okresach; wyraża skrajnie przyrodocentryczne podejście do kategorii trwałego rozwoju.

Przedstawione zasady należy traktować jako przesłanki do formułowania konkretnych kierunków polityki państwa w zakresie kształtowania relacji gospodarka–społeczeństwo–ochrona środowiska. Co istotne, nie może być przy tym mowy o uniwersalności stosowania którejkolwiek z wymienionych zasad. W zależności od tego, jakiego rodzaju zasoby środowiska przyrodniczego chcemy użytkować bądź jakie twory zachowywać i chronić (odnawialne czy nieodnawialne, biotyczne czy abiotyczne), stosowane powinny być różne podejścia. Borys na przykład twierdzi, iż:

> […] zgodnie z uzasadnionymi przewidywaniami, w niedalekiej przyszłości rozwój gospodarczy będzie musiał ulec zasadniczym zmianom z uwagi na oczywiste ograniczenia towarzyszące eksploatacji zasobów nieodnawialnych i uwarunkowania ekologiczne cechujące zasoby odnawialne. Podejście […] polega na przyjęciu silnej, a w niektórych przypadkach restrykcyjnej zasady trwałości w gospodarowaniu zasobami odnawialnymi. Słaba, a także w pewnym zakresie wrażliwa zasada trwałości byłaby właściwym sposobem postępowania z zasobami nieodnawialnymi (Borys, 1999b, s. 72).

4 Problemy związane z określaniem granic substytucji kapitału naturalnego i antropogenicznego omawia szerzej w swojej pracy Domański (2012, s. 248–250).

Podobnego zdania jest także Bogusław Fiedor:

> […] każda z […] rozważanych zasad trwałości wzrostu może być przedmiotem polemiki w kontekście głównych celów trwałego rozwoju, a przede wszystkim z punktu widzenia międzygeneracyjnej sprawiedliwości ekologicznej. Generalnie rzecz biorąc, żadna z tych pojedynczych zasad nie może być zastosowana w odniesieniu do wszystkich zasobów przyrodniczych i innych czynników przyczyniających się do dobrobytu ekonomicznego i społecznego aktualnie żyjących i przyszłych generacji. Biorąc pod uwagę bardzo ograniczone możliwości substytuowania środowiskowych zasobów pozaekonomicznych (*amenity uses*)[5] kapitałem antropogenicznym, powinno się stosować silną lub nawet restryktywną zasadę trwałości w polityce rozwoju ekonomicznego i polityce ekologicznej. Jeśli chodzi o odnawialne zasoby przyrodnicze, podstawą pragmatycznych rozwiązań, w ramach dwóch wyżej wskazanych polityk, powinna być z kolei silna i wrażliwa zasada trwałości. Jest oczywiste, że każde bieżące użycie zasobów nieodnawialnych może spowodować ubytek dobrobytu generacji przyszłych. Całkowitą lub – co bardziej prawdopodobne – częściową kompensację tego ubytku może zapewnić postęp techniczny i substytucja zasobu kapitału przyrodniczego kapitałem antropogenicznym. Wynika stąd wniosek, że w przypadku wyczerpywalnych surowców i nośników energii politycznie i społecznie akceptowalna polityka ekonomiczna i ekologiczna powinna się opierać na koncepcji słabej trwałości kapitału, przy uzupełniającej roli wrażliwej zasady trwałości (Fiedor i in., 2002, s. 240–241).

Najogólniej rzecz ujmując, w odniesieniu do tych rodzajów zasobów naturalnych, które możemy uznać za zastępowalne, preferowane jest podejście bliższe zasadzie słabej. Dotyczy to głównie zasobów energetycznych i surowców mineralnych, dla których, w świetle tak zwanej dynamicznej teorii zasobów naturalnych, da się znaleźć substytuty bądź wprowadzić recyrkulacyjne sposoby gospodarowania nimi wraz z rozwojem ludzkiej wiedzy (por. Dembowski, 1989). Z kolei w odniesieniu do innych rodzajów zasobów, a ujmując rzecz ściślej – w odniesieniu do tak zwanych tworów przyrody, chronionych z motywów pozaekonomicznych (takich jak np. różnorodność biologiczna), preferowane są podejścia bliższe zasadzie restrykcyjnej, ze względu na ich niesubstytucyjny charakter.

Kwestie zastosowania zasad (kryteriów) trwałości kapitału w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią (tj. w odniesieniu do tak zwanego kapitału terytorialnego) zostaną przybliżone w dalszej części pracy (patrz punkty 2.4.2 oraz 2.4.3).

Kolejną cechę – **zrównoważenie rozwoju** – rozumieć można w trojaki sposób (składają się na nią omówione niżej aspekty zrównoważenia):

5 W szczególności dotyczy to takich zasobów jak różnorodność biologiczna, pierwotny bądź naturalny krajobraz itp.

1. **Integracja ładów.** Tradycyjnie mówiąc o zrównoważonym rozwoju, wyróżnia się trzy obszary problemowe, do których wzajemnej relacji odnosi się nowy paradygmat rozwoju. Są to: gospodarka, społeczeństwo, środowisko przyrodnicze – stąd też mówimy o integracji trzech ładów: ekonomicznego, społecznego, przyrodniczego. Niektórzy badacze wyróżniają oprócz wymienionych jeszcze ład instytucjonalno-polityczny (wyodrębniając go ze sfery społeczno-gospodarczej). Inni badacze z kolei wyodrębniają jako czwarty ład przestrzenny, co można uzasadnić w ten sposób, że wszystkie procesy (społeczne, gospodarcze i przyrodnicze) zachodzą w jakiejś przestrzeni, stąd przestrzeń jest wspólnym, integrującym obszarem problematyki środowiskowej, społecznej i gospodarczej. Takie podejście, z przyczyn oczywistych, pozostaje nie bez znaczenia dla tematu niniejszej pracy i będzie w stosownym miejscu rozwinięte. Warto zauważyć, że wyodrębniając trzy łady, przestrzeń jest zwykle traktowana jako element środowiska przyrodniczego, co skądinąd też jest logicznym rozumowaniem (fizyczna przestrzeń jest wytworem – efektem działania sił natury). Można wreszcie mówić o integracji pięciu ładów: społecznego, ekonomicznego, przyrodniczego, przestrzennego i instytucjonalno-politycznego (zob. Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014). **Sustensywny rozwój** można więc określić jako **koncepcję integracji ładów**, w efekcie czego kształtuje się tak zwany **ład zintegrowany** (zob. Kołodziejski, 1997a, s. 56–62; Kołodziejski, 1999, s. 96; Borys, 1999b, s. 94–95; 2005d, s. 48; Kołodziejski, 2000a, s. 22–23; 2000b, s. 220, 228–233; 2000c, s. 3–12; Saternus, 2013, s. 249), który można uznać za (abstrakcyjnie ujęty) cel ogólnej polityki rozwoju (kwestia celów rozwoju będzie szerzej omówiona w punkcie 3.3.1). W niektórych opracowaniach (Sumień, 1998, s. 8) pojawia się też pięć wymiarów zrównoważonego rozwoju: ekologiczny (dotyczący konfliktu między eksploatowanymi i chronionymi zasobami), ekonomiczny (uwzględniający warunki, w których inwestycje i konsumpcja występują z możliwie najmniejszymi nakładami), polityczno-organizacyjny (w zakresie ustanowienia ram i środków instytucjonalnych organizacji społeczeństwa), etyczny (związany z zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludzkich – zapewnianiem dobrobytu) i technologiczny (związany ze stosunkiem do nauki i technologii). Dla porządku należy też wspomnieć, iż są badacze wyodrębniający nawet dziesięć i więcej ładów cząstkowych składających się na ład zintegrowany (Siemiński, 2004/2005, s. 51–53), ale szczegółowe omawianie takiego podejścia nie wydaje się w tym miejscu konieczne[6].

6 Siemiński w swojej pracy (2004/2005, s. 51–53) wymienia między innymi następujące ładycząstkowe składające się na ład zintegrowany: ekonomiczny, techniczno-technologiczny,

2. **Integracja i interakcja trzech sektorów** – publicznego (państwa, w tym administracji rządowej i samorządowej), prywatnego (biznesu) i społecznego (reprezentowanego w szczególności przez organizacje pozarządowe – NGO's) – i ich współdziałanie w zarządzaniu/sterowaniu procesami rozwoju, przy zachowaniu takich zasad, jak: **subsydiarność**, **partnerstwo międzysektorowe** i **partycypacja** (głównie społeczna) oraz **współrządzenie** (*governance*).
3. Zrównoważony w sensie: równy, **sprawiedliwy dostęp do zasobów i tworów środowiska przyrodniczego** (kapitału przyrodniczego) dla:
   a) ludzi w ramach obecnie żyjącej generacji, na przykład krajów rozwiniętych i rozwijających się, „bogatej północy" i „biednego południa" (sprawiedliwość wewnątrzgeneracyjna/pokoleniowa),
   b) obecnych i przyszłych pokoleń (sprawiedliwość międzygeneracyjna/pokoleniowa).

Mając na względzie postulat integracji ładów, stwierdzić można, iż urzeczywistnienie procesów zrównoważenia rozwoju może być osiągalne dopiero przy zastosowaniu w polityce gospodarczej i środowiskowej kryterium co najmniej wrażliwej (umiarkowanej) lub silnej zasady trwałości kapitału. Borys twierdzi, iż:

> […] w kontekście czterech zasad trwałości (od słabej do restrykcyjnej) rozwój trwały (*durable development*) ma najszerszy zakres znaczeniowy; węższy zakres znaczeniowy ma rozwój zrównoważony (*balanced development*), który uznaje wrażliwą i silną zasadę trwałości, natomiast nie akceptuje zasady słabej trwałości (doskonałą substytucję kapitałów); akceptuje także w dużym stopniu zasadę restrykcyjną; zatem każdy rozwój zrównoważony jest rozwojem trwałym, ale nie każdy trwały jest zrównoważony (Borys, 2005d, s. 56).

Można więc stwierdzić, iż **warunkiem niezbędnym (minimalnym) do osiągnięcia zrównoważenia jest trwałość kapitału w sensie co najmniej wrażliwym (umiarkowanym)**. Stwierdzenie to ma charakter postulatu – obiektywnej tezy opartej na przesłankach naukowych (merytorycznych). W praktyce przyjęcie określonej koncepcji równoważenia rozwoju jest domeną wyboru publicznego (Zaucha, 2012, s. 11), obarczonego różnorakimi ułomnościami, a w szczególności upolitycznieniem decyzji (co zostało omówione w podrozdziale 1.5).

Zdolność rozwoju **do samopodtrzymywania się** oznacza sytuację, w której procesy przyrodnicze, w szczególności te najbardziej fundamentalne dla podtrzymywania życia na Ziemi (np. obiegi materii i energii, fotosynteza, zjawiska klimatyczne oraz procesy warunkujące odporność środowiska na antropopresję – jego zdolność

społeczny, kulturalny, etyczny, przestrzenny, ekologiczny, organizacyjny, prawny, polityczny i wskazuje na możliwość identyfikowania kolejnych.

do asymilacji zanieczyszczeń itp.), nie są w sposób znaczący naruszane przez działalność ludzką. Ponieważ aktywność społeczno-gospodarcza jest wciąż (mimo rozwoju cywilizacji technicznej) uzależniona od wymienionych procesów naturalnych, ich ciągłość stanowi zarazem o podtrzymywalności procesów rozwoju cywilizacji.

Trwałość kapitału, w sensie co najmniej wrażliwej zasady, wraz ze zrównoważeniem ładów (przyrodniczego, gospodarczego, społecznego oraz instytucjonalno-politycznego i przestrzennego), a także z pozostałymi wymienionymi aspektami procesów zrównoważenia, są warunkami zachowania ciągłości procesów przyrodniczych, a tym samym determinantami podtrzymywalności rozwoju społeczno-gospodarczego. **Zrównoważenie pewnych procesów i trwałość pewnych zjawisk (obiektów, stanów) prowadzi więc do ich samopodtrzymywania**[7]**.**

Mając na uwadze przedstawione powyżej, oparte na literaturze rozważania na temat trwałości (*durability*), zrównoważenia (*balance*) i samopodtrzymywalności (*sustainability*) procesów rozwoju, można w tym miejscu przedstawić definicję rozwoju sustensywnego.

Rozwój sustensywny to taki model rozwoju, który:

1) prowadziłby nie tylko do wzrostu gospodarczego wyrażanego w kategoriach makroekonomicznych, ale również do rozwoju społecznego, a także harmonizacji tych procesów (ich zrównoważenia) z potrzebami w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, przez optymalne gospodarowanie jego zasobami[8] i racjonalne jego kształtowanie oraz zachowanie jego tworów[9];

7 Zaznaczyć należy, iż cecha samopodtrzymywalności rozwoju jest chyba najmniej czytelnie zdefiniowana w literaturze polskiej (por. Domański, 2012, s. 250–251), aczkolwiek na przykład Borys definiuje ją przez dwie zasady: podtrzymywania równości pokoleniowej (wewnątrz- i międzypokoleniowej) i podtrzymywania wydolności środowiska (*carrying capacity*) (Borys, 2005d, s. 43–46). Jest to podejście nieco odmienne od przyjętego przez autora niniejszego opracowania, który problem sprawiedliwości społecznej w dostępie do zasobów środowiska sytuuje pośród problemów „zrównoważenia". Ujęcie Borysa nawiązuje zarazem do klasycznej – „międzynarodowej" – definicji *sustainable development*, sformułowanej w raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (tzw. komisja Brundtland) pt. *Nasza wspólna przyszłość* (*Our Common…*, 1987, s. 43). Przyjęcie określonej definicji rozwoju sustensywnego (*sustainable development*), także w kontekście relacji do takich pojęć, jak *trwałość* (*durability*) i *zrównoważenie* (*balance*) *rozwoju*, jest jednakże – jak się wydaje – kwestią konwencji.

8 Zasoby przyrody (zasoby naturalne) to takie składniki przyrody, jak: grunty, gleby, surowce mineralne, wody, lasy pastwiska, zwierzęta łowne, ryby itp., będące przedmiotem gospodarczego użytkowania, które bezpośrednio lub po przetworzeniu zaspokajają materialne potrzeby ludzi. Ochrona zasobów przyrody nie polega na rezygnacji z ich użytkowania, lecz na oszczędnym gospodarowaniu nimi, na znajdowaniu takich sposobów użytkowania, aby mogło ono być trwałe, nieprzerwane i nie obniżało jakości zasobu (Olaczek, 1999, s. 293–294). Ochrona zasobów przyrody podyktowana jest więc względami ekonomicznymi.

9 Twory przyrody to takie składniki przyrody, które ceni się przede wszystkim ze względu na ich wartości poznawcze (naukowo-dydaktyczne), estetyczne i wychowawcze oraz z uwagi na ich rolę w funkcjonowaniu układów przyrodniczych. Są to dziko żyjące gatunki roślin

2) zrównoważenie procesów społeczno-gospodarczych i przyrodniczych wymaga zachowania w czasie i przestrzeni form kapitału: przyrodniczego, antropogenicznego (ekonomicznego i kulturowego) oraz ludzkiego w proporcjach zapewniających trwałość ich struktury, w tym w szczególności różnorodność ożywionego i nieożywionego świata przyrody, a także ciągłość tych procesów przyrodniczych, które gwarantują pełnienie podstawowych funkcji ekologicznych przez środowisko[10];
3) wyrazem racjonalności gospodarowania zasobami przyrody byłoby zapewnienie równego, bardziej sprawiedliwego dostępu do ich użytkowania dla całej populacji ludzkiej – tak obecnego pokolenia, jak i przyszłych[11];
4) co jest z kolei warunkiem stworzenia trwałych podstaw rozwoju i jego zdolności do samopodtrzymywania się.

Koncepcja sustensywnego rozwoju może wydawać się utopijna (por. Sztumski, 2008, s. 133–139), jednak nawet jako taka ma istotne znacznie praktyczne (zob. Płachciak, 2011b, s. 89–98). Grzegorz Dobrzański (2005, s. 34–36) wskazuje, że jest to utopia oświecona. Określenie *sustensywny model rozwoju* pokazuje, iż jest to **uproszczony obraz rzeczywistości**, nieuwzględniający niektórych czynników wpływających na charakter procesów rozwoju ze względu na ich skomplikowanie, nieprzewidywalność itp. Oznacza to, iż **w świecie realnym nigdy i nigdzie nie**

---

i zwierząt, naturalne ekosystemy, resztki dziewiczej przyrody, wybrane krajobrazy naturalne i kulturowe, miejsca występowania cennych gatunków roślin i zwierząt, wybitne obiekty przyrody żywej i nieożywionej, reprezentatywne próby różnych typów ekosystemów. Twory przyrody mogą mieć także inne wartości, w tym gospodarczo-użytkowe, ale ważniejsze od nich są ich wartości kulturowe i funkcjonalne. Twory przyrody należą do dóbr rzadkich, z reguły są obiektami unikatowymi, niepowtarzalnymi, zwykle nie mogą istnieć poza swoim naturalnym otoczeniem, tylko nieliczne z nich mogą być przemieszczane. Zagrożeniem dla tworów przyrody może być ich zużycie lub zniekształcenie w toku gospodarczego użytkowania, przypadkowe zniszczenie albo zmiana warunków ich istnienia (środowiska). Ochroną tworów przyrody zajmuje się konserwatorska ochrona przyrody (Olaczek, 1999, s. 262). Można więc powiedzieć, iż ochrona tworów przyrody to ochrona z przyczyn pozaekonomicznych: estetycznych, poznawczo-naukowych, etycznych, filozoficznych. Pojęcie tworów przyrody blisko koresponduje z używanym w ekonomii terminem *amenity uses*, rozumianym jako „pozaekonomiczne użytki/funkcje środowiska przyrodniczego", to jest walory/funkcje rekreacyjne, psychologiczne i estetyczne (np. ładny krajobraz) środowiska (Fiedor i in., 2002, s. 8, 41, 125, 235, 241, 244).

10 Jedną z kluczowych funkcji środowiska jest zdolność do metabolizowania zanieczyszczeń, odpadów, ścieków itp. wprowadzanych do niego przez człowieka – czyli zdolność/pojemność asymilacyjna środowiska.

11 Można to osiągnąć przez partnerskie, partycypacyjne i interaktywne zarządzanie procesami rozwoju z zaangażowaniem państwa (sektor publiczny), biznesu (sektor prywatny) i społeczeństwa, a więc wykorzystując mechanizmy funkcjonowania sektora publicznego, mechanizmy rynkowe i zaangażowanie (inicjatywy) społeczne, a także przez zastosowanie zasady subsydiarności w zarządzaniu.

może on zostać zrealizowany w zakładanym teoretycznym – modelowym, idealnym, lecz uproszczonym – ujęciu. **Istotą** jest raczej **dążenie do maksymalnego zbliżenia procesów zachodzących w świecie realnym do ich idealnego modelu**. Faktyczne zjawiska mogą raczej „oscylować" wokół długookresowego, trwałego trendu – „ścieżki" – zrównoważonego ze środowiskiem przyrodniczym rozwoju społeczno-gospodarczego, podlegając okresowym deformacjom, takim jednak, które w sposób zasadniczy nie zaburzają tego trendu i nie zmieniają jego charakteru.

W przedstawionej definicji traktuje się trwałość rozwoju (w sensie co najmniej wrażliwej lub silnej zasady trwałości kapitału) oraz zrównoważenie procesów społeczno-gospodarczych ze środowiskiem przyrodniczym jako warunki (cechy) niezbędne, aby proces rozwoju stał się zdolny do samopodtrzymywania. Autor niniejszej pracy ma przy tym świadomość, iż w interpretacji innych badaczy, na przykład przywoływanego już wcześniej Borysa, rozwój samopodtrzymujący się jest pojęciem komplementarnym wobec terminów *rozwój trwały* i *rozwój zrównoważony*:

> […] rozwój samopodtrzymujący (sustensywny) jako komplementarna forma opisu rozwoju niekonwencjonalnego obok rozwoju trwałego i rozwoju zrównoważonego oraz ekorozwoju; w tej komplementarności opisu trzy cechy: samopodtrzymywanie, trwałość i równoważenie wzajemnie się wzbogacają i „pomostowo" wiążą opis rozwoju niekonwencjonalnego; przyjmując to ujęcie, najbardziej właściwe jest więc określenie trwały, zrównoważony i samopodtrzymujący się (sustensywny) rozwój (Borys, 2005d, s. 39).

Definicja rozwoju sustensywnego przedstawiona w niniejszym opracowaniu jest raczej bliższa ujęciu przyjmującemu, iż:

> […] rozwój samopodtrzymujący (sustensywny) to pojęcie integrujące koncepcje rozwoju trwałego i rozwoju zrównoważonego, czyli jest to kategoria o najszerszym zakresie przy pozostawieniu na marginesie kategorii ekorozwoju (Borys, 2005d, s. 39).

Ujęcie takie wynika z przekonania autora, iż trwałość zasobów różnych form kapitału i równowaga procesów ekonomicznych, społecznych i przyrodniczych są niejako „jedynie" sposobami osiągnięcia zasadniczego – naczelnego – celu procesów rozwoju, jakim jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania mechanizmów podtrzymujących życie na Ziemi. Wydaje się, iż to właśnie jest powodem eksponowania w anglojęzycznej literaturze terminu *sustainable development*.

2.3. Konceptualizacja rozwoju sustensywnego i uwagi dotyczące jego wdrażania

Dla zrozumienia istoty sustensywnego rozwoju, tak w wymiarze teoretycznym (konceptualnym), jak i praktycznym, należy jeszcze zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. W dotychczasowych rozważaniach (prowadzonych od połowy lat siedemdziesiątych XX wieku) na temat rozwoju sustensywnego (jego istoty, możliwości i sposobów implementacji itp.) zdecydowanie dominują wątki postulatywno-aplikacyjne, a w mniejszym stopniu wątki poznawczo-badawcze (tj. takie, które opisywałyby mechanizmy zachodzących procesów rozwoju i współzależności między systemem społecznym, gospodarczym, instytucjonalnym i przyrodniczym w relacjach przestrzennych). Rozwój sustensywny jest więc nie tyle teorią naukową w ścisłym tego słowa znaczeniu, ile raczej koncepcją[12] określonego – pożądanego przebiegu procesów rozwoju. Można stwierdzić, że postulaty odnoszące się do sposobów funkcjonowania gospodarki zapewniającego trwałość i zdolność podtrzymywania procesów rozwoju, formułowane w ramach dyskutowanej koncepcji, mają charakter twierdzeń normatywnych (a więc mieszczą się w ramach ekonomii normatywnej, a nie pozytywnej) czy też – ujmując kwestię szerzej – normatywnego nurtu w naukach w ogóle.
2. Mając na uwadze postulatywny charakter omawianej idei, można stwierdzić, że szczególny wkład w konceptualizację rozwoju sustensywnego oprócz ekonomii normatywnej wnoszą nauki o zarządzaniu (zarówno te zajmujące się poziomem mikro, tj. zarządzaniem w przedsiębiorstwach czy zarządzaniem w instytucjach publicznych, jak i te odnoszące się do poziomu makro – zarządzania rozwojem, w tym w ujęciu terytorialnym, w różnych skalach przestrzennych: lokalnej, regionalnej, krajowej, ponadnarodowej, globalnej) oraz nauki techniczne (inżynieria wyrobów i usług, projektowanie urbanistyczne i architektoniczne), a także nauki przyrodnicze – stosowane (np. ekologia stosowana, konserwatorska ochrona przyrody). Wkładu nauk społecznych (poza już wymienioną ekonomią i zarządzaniem) i humanistycznych w rozwój

12 Koncepcja to ogólne możliwości (kierunki) rozwiązania jakiegoś problemu (np. działania w relacjach gospodarka–społeczeństwo–środowisko przyrodnicze–przestrzeń–instytucje). Doprecyzowaniem koncepcji jest zwykle strategia – obmyślony plan działania nastawiony na osiągnięcie całościowego rozwiązania jakiegoś problemu (dostosowujący działania do specyfiki jakiegoś obszaru rzeczywistości, np. danego sektora gospodarki czy określonego obszaru przestrzeni – terytorium). Uszczegółowieniem strategii/planu jest zwykle program – zestaw konkretnych działań przewidzianych do realizacji dla danej jednostki gospodarczej, jednostki terytorialnej czy innej organizacji.

koncepcji zrównoważonego rozwoju należy upatrywać przede wszystkim na gruncie ekofilozofii i ekologii społecznej, a także różnych kategorii prawa materialnego (wszędzie tam, gdzie reguluje ono wykorzystywanie rozmaitych rodzajów zasobów, np. ludzkich, przyrodniczych, oraz użytkowanie dóbr wspólnych, np. przestrzeni, środowiska).

3. Rozległość przedmiotowej problematyki powoduje, że rozwój sustensywny nie stanowi (jak dotychczas) zwartej, spójnej, całościowej koncepcji (koncepcji normatywnej) działań składających się na pożądany kierunek przemian cywilizacyjnych. Należy go raczej postrzegać jako ogólną ideę czy też ogólny paradygmat rozwoju, którego sedno stanowi **postulat integracji** działań ukierunkowanych na wzrost gospodarczy i zaspokojenie potrzeb bytowych społeczeństwa przy jednoczesnym zachowaniu środowiska przyrodniczego o wysokiej jakości, przy czym skuteczność tych działań wymaga tworzenia określonych rozwiązań instytucjonalnych oraz uwzględniania zależności i powiązań przestrzennych między systemem społeczno-gospodarczym a środowiskiem przyrodniczym. Można więc powiedzieć, że istota paradygmatu rozwoju sustensywnego tkwi w kreowaniu „działań na rzecz **eliminowania sprzeczności** między celami wzrostu gospodarczego a wartościami środowiska przyrodniczego, tak aby zagwarantować nieprzerwany wzrost i rozwój społeczno-gospodarczy w zgodzie z uwarunkowaniami ekologicznymi" (Markowski, 1999, s. 28). Konceptualizacja zrównoważonego rozwoju dokonuje się więc na gruncie różnych (wymienionych w punkcie 2) przyrodniczych, społecznych, humanistycznych i technicznych nauk, normatywnych i stosowanych, w efekcie integracji obszarów badań aplikacyjnych z różnych dyscyplin (np. ekologii, ekonomii i prawa; inżynierii i ekologii; prawa i przyrodoznawstwa/geobotaniki; ekonomii, urbanistyki i zarządzania itp.).
4. Wysoki poziom ogólności definicji sustensywnego rozwoju, a co za tym idzie – trudności w operacjonalizacji, to niewątpliwie słabość tej koncepcji. Jest ona pochodną niedostatecznego określenia istoty procesów integracji ładów cząstkowych i tego, czym dokładnie jest ład zintegrowany. Przyczyn tych można doszukiwać się w teoretycznych problemach nauk ekonomicznych, gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska, które polegają na generalnym niedopasowaniu do siebie (słabym powiązaniu) modeli ekonomicznych i ekologicznych, na co zwraca uwagę między innymi Domański (2016, s. 318–319).
5. Konceptualizacja paradygmatu (idei) sustensywnego rozwoju dokonuje się więc na gruncie nauk stosowanych, mających odniesienie do różnych sfer społeczno-gospodarczej aktywności. Polega ona zwykle na opracowywaniu ogólnej koncepcji rozwiązań dla danej sfery aktywności człowieka, często w formie rozwiązań modelowych, a następnie – w zależności od specyfiki

problemów – opracowaniu bardziej ukierunkowanej strategii działań, dalej opracowaniu uszczegółowionych planów, programów działań, instrumentów i narzędzi realizacji czy też zaprojektowaniu określonych rozwiązań technicznych i/lub organizacyjnych. W tabeli 3 przedstawiono wybrane przykładowe kierunki konceptualizacji sustensywnego rozwoju z uwzględnieniem sfer aktywności ludzkiej związanej z użytkowaniem przestrzeni.

Pojęcie **sustensywnego rozwoju** (*sustainable development*) w kontekście nauk ekonomicznych jest kategorią makroekonomiczną, która wymaga rozwinięcia w odniesieniu do różnych specyficznych obszarów działalności gospodarczej człowieka. Można więc mówić o dokonującej się konceptualizacji (konkretyzacji) pojęcia zrównoważonego rozwoju w różnych naukach stosowanych i sferach działalności praktycznej człowieka. Dla przykładu można powiedzieć, iż zrównoważony rozwój struktur osadniczych opisywany (konkretyzowany) jest pod postacią takich koncepcji, jak reurbanizacja, nowy urbanizm, rewitalizacja, model miast zwartych czy *smart growth*. Transponując paradygmat zrównoważonego rozwoju na poziom gospodarki komunalnej, można wskazać na koncepcję ekologii miasta. W sferze produkcji przemysłowej lansowane są koncepcje czystszej produkcji i ekologii przemysłowej. Opisując zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych, możemy mówić o trwałej konsumpcji i zielonym konsumeryzmie. Wszystkie przytoczone idee/koncepcje przedstawiają tak naprawę pojęcie zrównoważonego rozwoju zawężone (uszczegółowione) względem określonego sektora gospodarki czy określonej klasy podmiotów gospodarujących.

Mając na uwadze powyższe refleksje, w dalszej części pracy podjęta zostanie próba konceptualizacji sustensywnego rozwoju w odniesieniu do problemów gospodarowania przestrzenią, w szczególności w kontekście instytucjonalnym (polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne). Scharakteryzowany zostanie system planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce, a następnie ocena jego skuteczności oraz integracji z innymi rozwiązaniami instytucjonalnymi służącymi wdrażaniu idei sustensywnego rozwoju.

Tabela 3. Konceptualizacja i operacjonalizacja idei (paradygmatu) sustensywnego rozwoju w odniesieniu do wybranych sfer aktywności społeczno-gospodarczej

Sfera aktywności społeczno-gospodarczej	Koncepcje	Modele (rozwiązania modelowe)	Programy działania, instrumenty, narzędzia i inne stosowane rozwiązania
Inżynieria	Czystsze technologie	Zależne od przedmiotu projektowania	Eco design
Przemysł	Czystsza produkcja Ekologia przemysłowa	Czystsze przedsiębiorstwo (?) Ekosystem przemysłowy	Programy środowiskowe: Czystsza Produkcja (Cleaner Production – CP); Odpowiedzialność i troska (Responsible Care – RC) Sformalizowane systemy zarządzania środowiskowego (SZŚ): ISO 14000, system ekozarządzania i audytu (Eco-Management and Audit Scheme – EMAS) i eco-auditing; zintegrowane systemy zarządzania: jakość + środowisko + BHP Park ekoprzemysłowy
Przedsiębiorczość	Społeczna odpowiedzialność biznesu (Corporate social responsibility – CSR)	Przedsiębiorstwo odpowiedzialne społecznie (i środowiskowo)	Filantropia biznesowa Programy, inicjatywy, standardy CSR
Gospodarstwa domowe	Zielony konsumeryzm Trwała konsumpcja (sustainable consumption)	Zielony konsument	Ekoetykietowanie produktów Edukacja; narzędzia prawno-administracyjne, w tym regulacje rynków towarów konsumpcyjnych; dotacje dla gospodarstw domowych na zakup proekologicznych towarów i usług
Gospodarka komunalna	Ekologia miasta	Zielone miasto	Różne „inteligentne" rozwiązania w gospodarce miejskiej (smart city) w zależności od problemów gospodarki komunalnej
Miasto (wymiar przestrzenny)	Reurbanizacja, nowy urbanizm; smart growth	Miasto zwarte (compact city) o mieszanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (mixed use development)	Planowanie przestrzenne lokalne (miejscowe) i metropolitalne; projektowanie urbanistyczne; programy rewitalizacji

Tabela 3 (cd.)

Sfera aktywności społeczno-gospodarczej	Koncepcje	Modele (rozwiązania modelowe)	Programy działania, instrumenty, narzędzia i inne stosowane rozwiązania
Struktury osadnicze	Policentryzm	Wieloośrodkowy układ osadniczy	Planowanie przestrzenne ponadlokalne (wielkoprzestrzenne)
Gospodarka przestrzenna	Ład przestrzenny Spójność terytorialna	„Spójna i uporządkowana przestrzeń”	Planowanie przestrzenne i instrumenty gospodarki gruntami
Rolnictwo	Rolnictwo ekstensywne Rolnictwo integrowane Rolnictwo zrównoważone Rolnictwo ekologiczne	Gospodarstwo ekologiczne	Stosowanie dobrych praktyk Certyfikacja gospodarstw rolnych
Leśnictwo	Zrównoważone leśnictwo	Naturalny ekosystem leśny	Stosowanie dobrych praktyk, np. leśne kompleksy promocyjne (LKP) w Polsce – Sustainable Forest Management; certyfikacja: Forest Stewardship Council (FSC), Sustainable Forestry Initiative (SFI)
Ochrona przyrody i krajobrazu	Konserwatorska ochrona przyrody Zintegrowana ochrona przyrody i krajobrazu	Wielkoprzestrzenny system obszarów chronionych (WSOCh); krajowy system obszarów chronionych (KSOCh) EECONET; ECONET PL Natura 2000	Parki narodowe (PN), rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe (PK), obszary chronionego krajobrazu (OChK); zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (ZPK), użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne (przyr. nieożywionej); pomniki przyrody; ochrona gatunkowa (roślin, zwierząt, grzybów) Obszary specjalnej ochrony ptaków – OSO (Special Protection Areas – SPA) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk – SOO (Special Areas of Conservation – SAC)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Poskrobko (1998; 2007); Bentlage, Weiß (2006); Nierzwicki (2006); Van de Coevering i in. (2006); Darozhka i in. (2007); Zimny (2007); Poskrobko, Poskrobko (2012); Sikora-Fernandez (2013, s. 84–89); Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca (2014); Stawasz, Sikora-Fernandez (2015; 2016); Stawasz (2016, s. 96–113); Gotlibowska (2018, s. 68–75).

2.4. Konceptualizacja sustensywnego rozwoju w wymiarze przestrzennym i w ujęciu terytorialnym

2.4.1. Przestrzeń, terytorium i kapitał terytorialny

Pojęcie **przestrzeni** jest definiowane w języku polskim w sposób następujący (Szymczak, 1999, t. 2, s. 962):

1) „trójwymiarowa rozciągłość, nieokreślona i nieograniczona, w której zachodzą wszystkie zjawiska fizyczne",
2) „część takiej rozciągłości objęta jakimiś granicami; obszar; także: miejsce zajmowane przez dany przedmiot materialny",
3) „rozległy, pusty obszar; rozległa, pusta powierzchnia",
4) „odległość, odstęp między czymś a czymś; dystans".

W kontekście szeroko rozumniej problematyki funkcjonowania człowieka na Ziemi i jego interakcji ze środowiskiem przyrodniczym pojęcie to oznacza przede wszystkim **powierzchnię kuli ziemskiej wraz z przylegającą do niej przestrzenią atmosfery i leżącą pod powierzchnią skorupą ziemską**. Do przytoczonych wyżej ogólnych definicji należy ponadto dodać, iż przestrzeń ziemska (zarówno jej część lądowa, jak i morska) jest szczególnym rodzajem dobra i szczególnym zasobem, ponieważ wszelkie procesy gospodarcze i zjawiska społeczne zachodzą w jakiejś przestrzeni. Realizacja właściwie wszystkich potrzeb ludzkich, od najbardziej podstawowych (biologicznych) po potrzeby ukształtowane w wyniku rozwoju cywilizacji angażuje pewną przestrzeń w sposób bezpośredni i/lub pośredni. Niejednokrotnie ta sama przestrzeń (często w tym samym czasie) jest wykorzystywana do zaspokajania różnych potrzeb wielu podmiotów i jest miejscem zachodzenia wielu zjawisk. Przestrzeń jest wobec tego swoistym „zwornikiem", „wspólnym mianownikiem" procesów społeczno-gospodarczych. Ponadto przestrzeń jest również – używając nieco kolokwialnego sformułowania – miejscem występowania osobliwości/składników/obszarów i obiektów przyrody. *De facto* przestrzeń w jej pierwotnej formie i strukturach jest wytworem sił natury, a zarazem szczególnym elementem składowym przyrody (jako miejsce zlokalizowania pozostałych jej elementów).

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, iż przestrzeń, jej stan, struktura (i inne parametry) odgrywają bardzo istotną rolę w procesach gospodarczych i w przebiegu zjawisk społecznych czy wreszcie mają szczególne znaczenie dla funkcjonowania przyrody (jej istnienia, kierunków biologicznej ewolucji itd.). Mając to na względzie, zjawisko oddziaływania człowieka na przestrzeń – a więc gospodarowania przestrzenią, jej kształtowania – ma kluczowe znaczenie dla procesów rozwoju. Oddziaływanie to może być prowadzone w sposób mniej lub bardziej zorganizowany – spontaniczny, doraźny lub zaplanowany, co ma zasadnicze

znaczenie dla kształtowania określonych stanów przestrzeni (określanych jako ład lub chaos bądź jakiś stan pośredni). Oddziaływanie człowieka na przestrzeń jest zwykle ukierunkowane na pewne jej obszary, odznaczające się cechami, właściwościami lub walorami z jakichś powodów pożądanymi ze względów gospodarczych bądź społecznych (mogą to być np. występujące w określonym miejscu przestrzeni surowce naturalne, walory widokowe czy też antropogeniczne elementy przestrzeni wprowadzone historycznie). Mając to na uwadze, stwierdzić można, iż człowieka w różnych jego formach aktywności społecznej oraz działaniach gospodarczych w przestrzeni interesują zwykle pewne **terytoria**, czyli przestrzenie (powierzchnie lądowe i/lub morskie) odznaczające się szczególnymi walorami, cechami, właściwościami.

Terytorium definiowane jest w sposób następujący: „obszar ziemi o określonych granicach, teren wyodrębniony ze względu na jakieś cechy charakterystyczne" (Szymczak, 1999, t. 3, s. 463); „obszar ziemi o określonych granicach; teren wyodrębniony ze względu na jakieś cechy geograficzne, etnograficzne, językowe" (Sobol, 2002, s. 1108).

Terytorium jest więc pojęciem bliskoznacznym do pojęcia przestrzeni, używanym jednakże w celu podkreślenia swoistej specyfiki określonego obszaru, jego odrębności od otaczających terenów ze względu na pewne cechy (walory, właściwości), rozpatrywane z punktu widzenia określonego podmiotu (podmiotów) użytkującego dany obszar przestrzeni[13]. Właściwości określonych terenów wyróżniające je z otoczenia mogą więc powodować, iż stają się one miejscem lokalizacji specyficznych procesów gospodarczych i zjawisk społecznych. Jako takie wywołują zwykle zainteresowanie człowieka, który w szczególny sposób ukierunkowuje swoje działania rozwojowe w tych obszarach, planując określone zamierzenia, a następnie je realizując. Czynnością towarzyszącą podejmowaniu działań rozwojowych na określonych terytoriach jest ich **delimitacja**, to jest wyznaczenie granic zasięgu zjawisk, procesów czy obiektów będących podstawą do wyróżnienia terytorium z otoczenia. W tym celu stosuje się (w sposób łączny lub rozłączny) różne kryteria, na przykład: naturalne, geograficzne, historyczne, administracyjne itp.

Podejście terytorialne w działaniach rozwojowych (terytorializacja zarządzania rozwojem) wyraża się w identyfikowaniu kontekstu przestrzennego, w szczególności w tych sferach aktywności społecznej i działalności gospodarczej

13 Tak ujęta definicja daje się stosować zarówno w kontekście terytorium analizowanego z punktu widzenia nauk społeczno-ekonomicznych, a więc zajmujących się funkcjonowaniem człowieka/zbiorowości ludzkich, jak i w kontekście nauk przyrodniczych (o ile zgodzimy się na upodmiotowienie organizmów pozaludzkich, w szczególności pewnych grup zwierząt).

człowieka, w których dotychczas pomijano lub marginalizowano rolę przestrzeni. W praktyce oznacza to, że ogólna polityka rozwoju, polityki problemowe (gospodarcza, społeczna i środowiskowa) oraz polityki sektorowe (np. polityka rolna, energetyczna, przemysłowa, transportowa, urbanistyczna, mieszkaniowa itp.) integrują się z polityką przestrzenną. Polityka przestrzenna staje się ważnym aspektem realizacji działań sektorowych – innymi słowy: służy identyfikowaniu potencjałów rozwojowych określonych terytoriów w różnych dziedzinach gospodarowania oraz optymalizacji przestrzennej alokacji środków (finansowych, rzeczowych, ludzkich i innych) służących wykorzystaniu tych potencjałów, w sposób zapewniający racjonalne zagospodarowanie i użytkowanie walorów występujących w przestrzeni (zagadnienie to będzie rozwinięte w punkcie 3.3.1). Można powiedzieć, że we współczesnych naukach ekonomicznych ukształtował się swoisty „terytorialny paradygmat rozwoju" (zob. Sokołowicz, 2015, s. 59–67). Wzrost znaczenia relacji przestrzennych w kreowaniu procesów rozwoju podnoszą również i omawiają szerzej w kontekście różnych ujęć teoretycznych ekonomii Zaucha (2007, s. 12–23 i nast.), a także Noworól (2013, s. 17–25).

We współczesnych procesach rozwoju coraz większą rolę odgrywać zaczyna tak zwany **kapitał terytorialny**.

> Kapitał terytorialny najczęściej jest rozumiany jako dostępność do czynników materialnych i niematerialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia, decydujące o funkcjonowaniu obszaru funkcjonalnego. Nowoczesne i właściwe podejście do kapitału terytorialnego wskazuje jednak na jego relacyjną i synergiczną formułę […]. Kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne (*externalities*) wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium. Innymi słowy, kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego" dostępnego dla użytkowników (klubu) działających (działającego) w ramach obszaru funkcjonalnego (Markowski, 2011a, s. 79; por. 2015b, s. 13 i 149).

Według innego ujęcia kapitał terytorialny to:

> […] wszystkie dostępne zasoby i czynniki (endogeniczne walory), zarówno materialne, jak i niematerialne, decydujące o funkcjonowaniu obszaru funkcjonalnego. Te endogeniczne walory to inaczej potencjał własny wykreowany w procesie rozwoju danego terytorium (Turała, 2015, s. 16).

Kapitał terytorialny można przedstawić jako sumę potencjałów (tab. 4).

Tabela 4. Kapitał terytorialny jako suma potencjałów

Potencjał gospodarczy	Potencjał społeczny	Potencjał przestrzenno-środowiskowy	Potencjał instytucjonalny
Baza i struktura gospodarcza regionu Przedsiębiorczość i innowacyjność Skala i struktura rynków lokalnych i regionalnych Kapitał finansowy	Uwarunkowania demograficzne Kapitał ludzki Kapitał społeczny Świadomość ekologiczna mieszkańców	Dostępność przestrzenna Stan i struktura osadnictwa Ład przestrzenny Infrastruktura społeczna i techniczna Zasoby środowiska przyrodniczego Jakość środowiska przyrodniczego	Poziom sprawności administracji samorządowej Sieci współpracujących ze sobą instytucji ekonomicznych i społecznych Nastawienie władz publicznych

Źródło: Turała, 2015, s. 17.

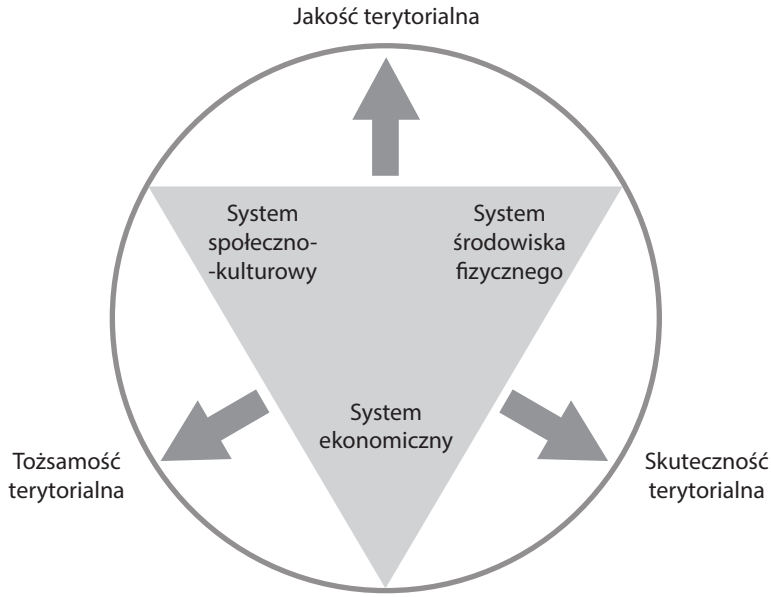
Szersze i pełniejsze omówienie koncepcji kapitału terytorialnego można odnaleźć na przykład w pracy Zauchy i in. (2015, s. 121–124 i nast.).

Kierując się tematyką niniejszej publikacji, należy podkreślić, że dla budowy kapitału terytorialnego fundamentalne znaczenie ma jakość (stan) zagospodarowania przestrzennego, która w dużej mierze determinuje kształtowanie się relacji między podmiotami na określonym terytorium oraz umożliwia korzystanie z różnego rodzaju zasobów, zwiększa dostępność do dóbr (usług) publicznych itp.

Mając na uwadze to, że potencjały składające się na kapitał terytorialny są bliskie, o ile nie tożsame z omówionymi wcześniej aspektami paradygmatu sustensywnego rozwoju, można powiedzieć, że obie koncepcje są komplementarne, ponieważ są oparte na holistycznym i integrującym postrzeganiu rzeczywistości. Sustensywny rozwój może być postrzegany jako koncepcja zorientowana na zachowanie różnych rodzajów zasobów jako potencjałów rozwojowych; za ideą kapitału terytorialnego stoją natomiast przesłanki poszukiwania sposobów zintegrowanego podejścia do wykorzystywania różnego rodzaju zasobów w celu uzyskiwania synergicznych korzyści rozwojowych. W obu przypadkach przestrzeń i planowe nią gospodarowanie stanowią istotne czynniki rozwoju. W tym kontekście Roberto Camagni (2017a, s. 393) określa główne cele strategii trwałości terytorialnej, które powinny być osiągane przez zintegrowane praktyki planowania przestrzennego. Należą do nich:

1) jakość terytorialna: jakość środowiska życia i pracy; względna jednorodność standardów życia na terytoriach;
2) efektywność terytorialna: efektywne gospodarowanie zasobami w odniesieniu do energii, ziemi i zasobów naturalnych; konkurencyjność i atrakcyjność;

3) tożsamość terytorialna: wzmacnianie „kapitału społecznego"; opracowanie wspólnej wizji przyszłości; ochrona specyfiki, wzmocnienie produktywnych „powołań" i przewagi konkurencyjnej.



Jakość terytorialna: jakość warunków życia i pracy; względna jednorodność standardu życia na terytoriach. Skuteczność terytorialna: efektywne gospodarowanie zasobami w odniesieniu do energii, ziemi i zasobów naturalnych; konkurencyjność i atrakcyjność. Tożsamość terytorialna: wzmacnianie kapitału społecznego: opracowanie wspólnej wizji przyszłości; ochrona specyfiki (lokalnej/regionalnej), wzmacnianie predyspozycji i przewagi konkurencyjnej.

Rysunek 1. Zintegrowana strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego

Źródło: Camagni, 2017a, s. 394.

Cele te można osiągnąć dzięki zintegrowanemu podejściu, zapewniającemu pozytywną koewolucję różnych podsystemów budujących sferę terytorialną. Oznacza to maksymalizację synergii i pozytywnych wzajemnych efektów zewnętrznych z każdego podsystemu i wszystkich innych oraz minimalizację negatywnych efektów zewnętrznych. Skuteczność, jakość i tożsamość terytorialna same w sobie stanowią cele i wartości; każde współczesne społeczeństwo nie może się bez nich obejść, ponieważ są one podstawą zbiorowego dobrobytu w długim okresie (Camagni, 2017a, s. 393).

2.4.2. Gospodarowanie przestrzenią w ujęciu dynamicznej teorii zasobów (ujęcie zasobowe gospodarki przestrzennej)

Na obecnym etapie rozwoju cywilizacji jednym z zasadniczych dylematów gospodarowania przestrzenią jest kwestia odnawialności tego zasobu. Zasadne wydaje się postawienie pytania o to, czy przestrzeń stanowi dla ludzkości dobro o charakterze nieodnawialnym, czy odnawialnym. Rozstrzygnięcie to pozornie może wydawać się proste, nie jest jednakże całkowicie jednoznaczne, jeżeli weźmie się pod uwagę praktykę zagospodarowywania przestrzeni przez człowieka oraz możliwości (organizacyjne, techniczne) jej kształtowania.

Na kwestię tę warto zwrócić uwagę w perspektywie dynamicznej teorii zasobów naturalnych opracowanej przez Jacka Dembowskiego (1989; zob. też Fiedor i in., 2002, s. 129–131). Teoria ta odnosi się wprawdzie do zasobów naturalnych, takich jak surowce energetyczne, mineralne itp., jednakże pewne jej idee na zasadzie analogii mogą być odniesione także do specyficznego zasobu naturalnego, jakim jest ziemska przestrzeń. Jedną z implikacji dynamicznej teorii zasobów naturalnych jest rosnąca rola recyklingu, powodująca, że wszelkiego typu odpady „stają się" nowymi niejako zasobami, użytecznymi w procesach gospodarczych (wzrasta wykorzystanie surowców wtórnych). Można więc powiedzieć, że społeczeństwo zmierza w stronę tak zwanego **społeczeństwa recyklującego** (na obecnym poziomie wiedzy i techniki obiegi materii i energii nie są w pełni zamknięte, ale jest to wyznacznik przyszłości – por. też Karlsson i in., 1999, s. 6–8 i 23–31). Zdaniem Dembowskiego kluczowym czynnikiem umożliwiającym zwiększenie zdolności do uzyskiwania surowców wtórnych z odpadów jest rozwój ludzkiej wiedzy, a co za tym idzie – postęp techniki, warunkujący tworzenie innowacyjnych rozwiązań ukierunkowanych na cykliczne wykorzystywanie zasobów materii i energii.

Tego rodzaju podejście – faworyzujące wielokrotne (cykliczne) użytkowanie tego samego zasobu – może być też zarekomendowane jako fundamentalna zasada gospodarowania fizyczną przestrzenią.

Mając na względzie czysto materialne aspekty gospodarowania przestrzenią – to znaczy biorąc pod uwagę jej fizyczną ograniczoność i niepomnażalność, która jest źródłem dochodu (tzw. renty absolutnej) dla podmiotów gospodarujących, stwierdzić można, iż przestrzeń jest dobrem o charakterze nieodnawialnym (pomijając relatywnie niewielkie naturalne zmiany powierzchni lądowej ziemi zachodzące w czasie istnienia cywilizacji ludzkiej), ziemia (grunt) zasadniczo nie jest bowiem wytwarzana w procesie produkcji (pomijając niewielkie inwestycje, o których wspomniano w przypisach w rozdziale pierwszym niniejszej pracy). Do takiego wniosku (przestrzeń jest dobrem nieodnawialnym)

prowadzi również obserwacja dotychczasowej praktyki gospodarowania przestrzenią, szczególnie obserwacja takich zjawisk, jak niekontrolowane procesy urbanizacji czy rozprzestrzenianie się zabudowy. Można jednakże zastanowić się, czy przestrzeń nie może i powinna być traktowana oraz użytkowana jako dobro odnawialne. W przeciwieństwie do innych fizycznych zasobów naturalnych o charakterze surowców (np. mineralnych, energetycznych i innych), których wykorzystywanie polega na zmianach ich charakteru fizycznego oraz składu chemicznego (np. spalanie paliw kopalnych), a często także na ich fizycznym przemieszczeniu w przestrzeni geograficznej, przestrzeń – czyli określone terytorium – w procesie użytkowania, zagospodarowania podlega przemianom głównie o charakterze fizycznym. Przemianom tym podlega również środowisko przyrodnicze, którego elementem (składnikiem) jest przestrzeń. Procesy gospodarczo-społeczne powodują często, iż przestrzeń o charakterze naturalnym podlega przemianom antropogenicznym – zmienia swoją strukturę i funkcje. Cechą charakterystyczną tych zmian przestrzeni jest ich całkowita lub częściowa nieodwracalność – to jest niemożność przywrócenia jej do stanu naturalnego i/lub pierwotnego[14]. Z tego też powodu można określać i traktować przestrzeń jako dobro nieodnawialne. Nie oznacza to jednak, iż przestrzeń antropogeniczna nie może podlegać dalszym przekształceniom, zmianie funkcji, dostosowywaniu do zmian zachodzących w systemach społeczno-gospodarczych. Przestrzeń raz „użyta" – antropogenicznie przekształcona i zagospodarowana – może być wykorzystywana w sposób ciągły, podlegając wielokrotnym przemianom struktury elementów fizycznych i funkcji, które pełni, dzięki zastosowaniu odpowiednich zabiegów organizacyjnych i działań technicznych.

Gospodarowanie względnie stałym zasobem przestrzeni w sposób ciągły – trwały, polegający na dostosowywaniu jej funkcji do potrzeb i oczekiwań społecznych, nadaje jej więc charakter zasobu odnawialnego.

Głównym argumentem przemawiającym za postawieniem tezy o tym, iż współcześnie przestrzeń nie jest jednak użytkowana w sposób trwały jako dobro odnawialne, są powszechnie występujące na świecie różnorodne problemy rozwoju przestrzennego i zagrożenia „równowagi rozwojowej" w aspekcie przestrzennym – głównie procesy niekontrolowanego rozwoju miast, nieskoordynowanego, chaotycznego rozprzestrzeniania się zabudowy różnego typu. Zjawiska te dostrzegalne są właściwie wszędzie, choć mają inny charakter i skalę przestrzenną na przykład w Europie, Azji czy obu Amerykach. Zagrożenia te widoczne są także w Polsce.

14 Przyrodnicy wyróżniają zwykle kilka stopni przekształcenia przyrody (ekosystemów, krajobrazów): od przyrody pierwotnej i przyrody naturalnej do przyrody przekształconej harmonijnie i przyrody zdewastowanej (Olaczek, 1999, s. 207).

Mechanizmy procesów rozprzestrzeniania się miast, skala zjawiska i jego konsekwencje przestrzenne są stosunkowo dobrze poznane i udokumentowane (zob. O'Meara, 2000, s. 173–176; Lorens, 2005; *Ekspansja…*, 2006; Kozłowski, 2006; *Land…*, 2006, s. 10–39; *Urban…*, 2006; Harasimowicz, 2017, s. 45–63; Kowalewski, Nowak, 2018; Kowalewski, Markowski, Śleszyński, 2018a; Śleszyński, Kowalewski, Markowski, 2018b), stąd też ich szczegółowe opisywanie w niniejszej pracy wydaje się zbędne, a zainteresowanych odsyła się do wskazanych źródeł literatury.

Z drugiej jednak strony w wielu miejscach na świecie podejmowane są różnego rodzaju przedsięwzięcia, inicjatywy służące przywróceniu pierwotnych/naturalnych lub prawie pierwotnych/naturalnych walorów przestrzeni bądź też nadaniu nowych funkcji obszarom przestrzeni już wcześniej zagospodarowanej przez człowieka (czemu zwykle towarzyszy także zmiana struktury fizycznej przestrzeni), noszące odpowiednio nazwę projektów renaturyzacyjnych lub rewitalizacyjnych (związanych z polityką reurbanizacji) (zob. Wojnarowska, 2011, s. 7–9). Zaobserwować można również przedsięwzięcia rekultywacyjne, to jest nakierowane na odbudowę zdegradowanych struktur przestrzennych, co często jest również łączone z nadaniem nowych funkcji. Działania takie dowodzą, że dzięki zastosowaniu odpowiednich środków technicznych, procedur organizacyjnych oraz mechanizmów ekonomicznych przestrzeń może być użytkowana tak jak dobro odnawialne[15]. Uogólniając, można więc mówić o potrzebie stosowania podejścia opartego na **recyrkulacji funkcji przestrzennych** (Janikowski, 2014, s. 12–14), czego praktycznym wyrazem jest **recykling terenów**, niezbędny w szczególności w obrębie terenów miejskich (zob. Gorgoń, Starzewska-Sikorska, 2014, s. 71–73).

15 Z koncepcją dynamicznego, „cyklicznego" gospodarowania przestrzenią łączyć można koncepcję odporności ewolucyjnej (*evolutionary resilience*). Oznacza ona zdolność regionu/terytorium do zapewnienia dobrostanu społecznego (rozwoju) w długim okresie, w zgodzie z paradygmatem rozwoju zrównoważonego, czyli przez zachowanie odpowiednich proporcji kapitału naturalnego, społecznego, ludzkiego i ekonomicznego. Ta koncepcja kładzie nacisk nie tylko na proporcje kapitałów, ale przede wszystkim na procesy instytucjonalne (zdolność uczenia się, przewidywania). W odniesieniu do systemów społeczno-ekologiczno-gospodarczych oznacza ona zdolności adaptacyjne, zarządzania zmianami i dokonywania transformacji w odpowiedzi na szoki zewnętrzne (Zaucha, 2012, s. 28–29; zob. też. Davoudi, 2012, s. 299–307).

2.4.3. Ochrona unikalnych walorów przestrzennych (ujęcie konserwatorskie gospodarki przestrzennej)

Doprowadzenie do recyrkularnego gospodarowania przestrzenią (odzyskiwanie przestrzeni „zużytej", tj. uprzednio już zagospodarowanej, w celu nadania jej nowych funkcji – patrz punkt 2.4.2) nie stanowi całkowitego rozwiązania problemów użytkowania przestrzeni. Postulat cykliczności w użytkowaniu przestrzeni odnosi się bowiem do **ilościowych** aspektów gospodarowania nią (tj. jej narastającego deficytu w efekcie postępujących procesów ruralizacji, urbanizacji, uprzemysłowienia). Z użytkowaniem przestrzeni wiążą się także problemy, które można określić ogólnie jako **jakościowe**, a wynikające z występowania w fizycznej przestrzeni szczególnie wartościowych walorów (obiektów, zjawisk, struktur), w stosunku do których formułowane są postulaty zachowania ich w stanie niezmienionym (lub ograniczenia skali zmian), poddania określonym reżimom ochronnym itp. Zwykle dotyczy to walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych przestrzeni, których zachowanie jest konieczne ze względów naukowo-poznawczych bądź historycznych i/lub związanych z podtrzymywaniem lub budowaniem/kształtowaniem tożsamości społecznej danego miejsca (terytorium) czy wreszcie z powodów światopoglądowych (filozoficznych).

Postulat konserwacji określonych, cennych, unikatowych walorów danego terytorium stanowi niejako zaprzeczenie idei cyrkularnego gospodarowania przestrzenią – zakłada bowiem, że pewne miejsca, struktury przestrzenne, obiekty lub inne elementy fizyczne w niej się znajdujące, powinny mieć trwały, stały, niezmienny charakter. Przyczyna, dla której formułowane są takie postulaty, tkwi w omawianych wcześniej zasadach trwałości kapitału (patrz podrozdział 2.2), a dokładniej w zasadzie restrykcyjnej i/lub silnej (mocnej). Możliwości substytucji pewnych unikatowych rodzajów walorów (zasobów) przestrzennych są bardzo ograniczone lub całkowicie niemożliwe. Dotyczy to na przykład tych fragmentów przestrzeni i tych krajobrazów, które mają pierwotny (nieukształtowany przez człowieka) lub naturalny (nieznacznie zmieniony) charakter czy też elementów kulturowych przestrzeni o unikatowym, historycznym charakterze (genezie).

Mając na uwadze omówione w podrozdziale 2.2 zasady (kryteria) trwałości kapitału (wzrostu), można przyjąć, że w odniesieniu do przestrzeni należy stosować wymienione wyżej cztery zasady trwałości kapitału: słabą, wrażliwą (umiarkowaną), silną (mocną) i restrykcyjną – stosownie do walorów, jakie w danym miejscu występują, stopnia ich unikatowości/powtarzalności. Ogólnie można powiedzieć, że działania polegające na daleko idących przekształceniach struktur przestrzennych, w szczególności ukierunkowanych na nadanie obszarom nowych funkcji i form zagospodarowania oraz na adaptowaniu ich do nowych potrzeb

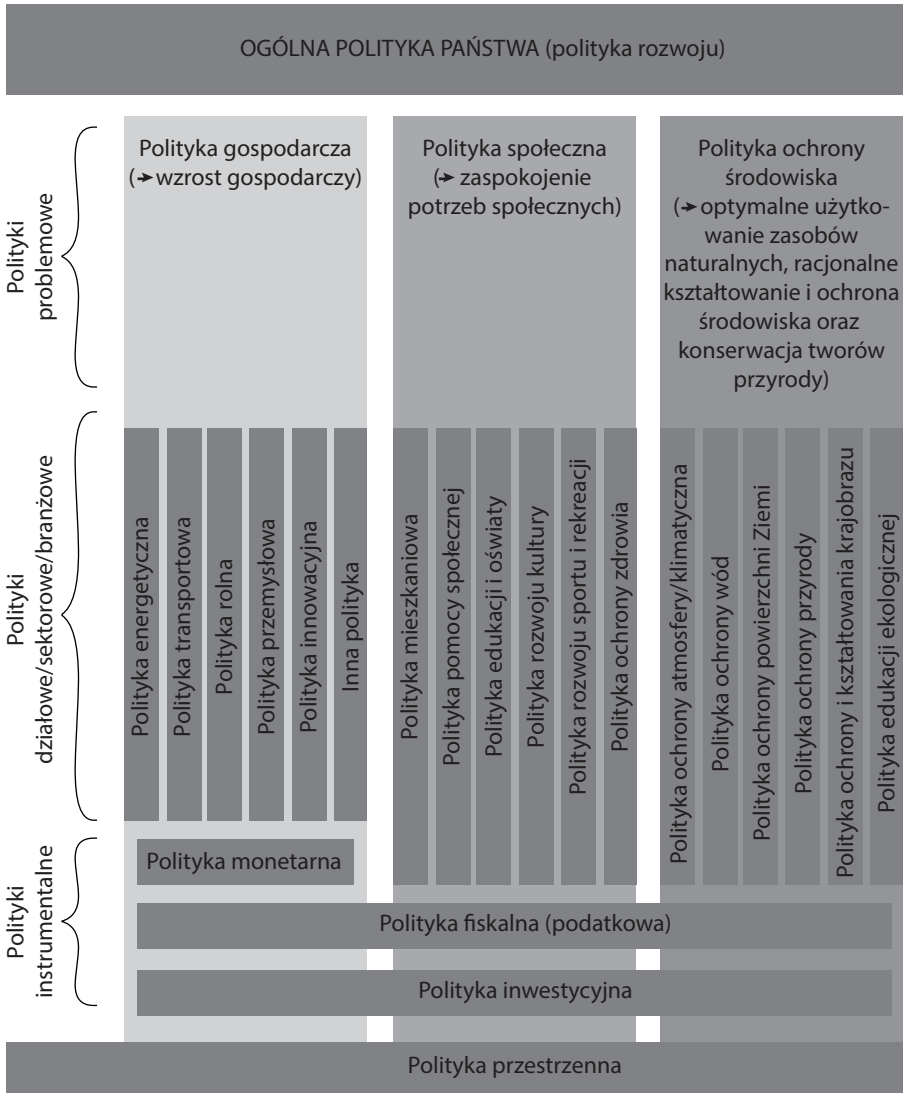
są rekomendowane wszędzie tam, gdzie unikatowość miejsc jest niewielka (zasada słaba). Z kolei unikatowe miejsca o szczególnych cechach i wybitnych walorach wymagają zastosowania restrykcyjnego podejścia konserwatorskiego przy gospodarowaniu przestrzenią (zasada restrykcyjna). Między tymi skrajnymi podejściami istnieje jednak szerokie spektrum ujęć pośrednich, które w praktyce gospodarki przestrzennej związane są z zagadnieniem elastyczności planowania zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa będzie w rozdziale trzecim niniejszej pracy.

Istotą polityki przestrzennej (o której mowa w punkcie 3.3.4) w odniesieniu do aspektów związanych z ochroną walorów przyrodniczych powinna być przestrzenna (terytorialna) polaryzacja dopuszczalnego poziomu działalności gospodarczej, zróżnicowana w zależności od charakteru walorów przyrodniczych różnych obszarów. Ochrona przyrodniczych walorów przestrzeni wymaga interwencji administracyjnej władzy publicznej polegającej na określeniu ram dopuszczalnych działań gospodarczych w zależności od przestrzennego zróżnicowania struktury ekologicznej systemu przyrodniczego kraju (zagadnienie to rozwinięto w punkcie 2.5.1, omawiając istotę przestrzennego równoważenia rozwoju).

2.5. Ład przestrzenny jako cel gospodarowania przestrzenią

Przyjmując sustensywny rozwój jako koncepcję „integracji ładów", można powiedzieć, że ład przestrzenny jest niejako skutkiem ładów w trzech podstawowych sferach (obszarach problemowych) procesów rozwoju: gospodarczej, społecznej i środowiskowej (przyrodniczej). Dodatkowym warunkiem koniecznym do zaistnienia ładu przestrzennego (jak i pozostałych trzech) jest stworzenie odpowiednich ram instytucjonalnych regulujących aktywność ludzką w wymiarze gospodarczym, społecznym oraz w odniesieniu do przyrody, czyli ukształtowanie ładu instytucjonalnego (rys. 2). Wówczas możliwe wydaje się urzeczywistnienie ładu w zagospodarowaniu przestrzeni.

Należy zwrócić uwagę, że na ład przestrzenny składa się określone uporządkowanie struktur i elementów fizycznych zlokalizowanych w geograficznej przestrzeni, jej funkcjonalność, estetyka itd. (patrz poniższe definicje). Planowanie zagospodarowania przestrzennego natomiast, rozumiane jako zbiór regulowanych przepisami prawa procedur tworzenia aktów planowania stosowanych praktyce, stanowić może (o ile jest skuteczne i odznacza się funkcjami i cechami, o których mowa w podrozdziałach 3.8 i 3.9) jeden z elementów ładu instytucjonalnego. Skuteczny system planowania przestrzennego, będący składnikiem ładu instytucjonalnego, stanowi więc warunek kształtowania ładu w przestrzeni fizycznej.



Rysunek 2. Schemat integracji ładu społecznego, gospodarczego i przyrodniczego w relacji do ładu przestrzennego i instytucjonalnego

Źródło: opracowanie własne.

Istotnym zagadnieniem zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia jest sposób definiowania i interpretowania terminu ład przestrzenny.

Pojęcie ładu przestrzennego wydaje się intuicyjnie zrozumiałe – sam ład to „harmonijny układ czegoś; porządek" (Szymczak, 1999, t. 2, s. 60). Ład przestrzenny można więc zdefiniować jako harmonijny, uporządkowany sposób zagospodarowania fizycznej przestrzeni – powierzchni ziemi. Taka definicja

wydaje się logiczna i semantycznie poprawna, jeśli chodzi o bardzo ogólne rozważania odnoszące się do kwestii użytkowania przestrzeni. Jednakże w praktyce gospodarowania, gdy istnieje konieczność rozpatrywania i wskazywania rozwiązań konkretnych (szczegółowych) problemów zagospodarowania przestrzennego, sformułowana wyżej definicja okazuje się niewystarczająca, odnosi się bowiem do względnych i wysoce subiektywnych kategorii pojęciowych, jakimi są terminy *harmonia*, *porządek* itp. Dążenia w praktyce do precyzyjnego zdefiniowania, czym jest ład przestrzenny, a czasami nawet skwantyfikowania tego pojęcia, wynikają przede wszystkim z tego, iż ład przestrzenny wskazywany jest jako generalny cel działań człowieka, polegających na zagospodarowywaniu fizycznej przestrzeni. Skoro ład przestrzenny artykułowany jest jako cel główny polityki przestrzennej – jeden z celów „składowych" zrównoważonego rozwoju, czyli celu nadrzędnego (będąc istotnym czynnikiem poprawy jakości życia), oznacza to więc, iż nie może być on subiektywnie pojmowaną kategorią, ponieważ w praktyce uniemożliwia to osiągnięcie konsensusu dotyczącego kierunków działań w zakresie polityki przestrzennej. Polemika naukowa i powstające w praktyce gospodarczej spory wokół kwestii ładu przestrzennego mają więc w istocie bardzo pragmatyczne uzasadnienie – dotyczą odpowiedzi na pytanie o to, jaki stan zagospodarowania przestrzeni należy uznać za właściwy, pożądany, uzasadniony „merytorycznie". Jaki stan zagospodarowania przestrzeni należy wskazać jako cel polityki zagospodarowania przestrzennego?

Wydaje się, że odpowiedź na tak postawione pytanie z natury rzeczy nie może być jednoznaczna, ponieważ każdy podmiot definiuje pojęcie ładu przestrzennego, posługując się sobie właściwym zestawem kryteriów – uwypuklając jedne, marginalizując inne. Poszukując jakiegoś sposobu rozwiązania problemu definicji ładu przestrzennego, można zaproponować przyjęcie następującej konwencji (metody), co znajduje swoje odzwierciedlenie w przytaczanej niżej literaturze przedmiotu. Po pierwsze, można przyjąć, iż definiowanie ładu przestrzennego jest bardziej poprawne – obiektywne – wówczas, gdy robimy to w odniesieniu do potrzeb, oczekiwań całego społeczeństwa, co jest uzasadnione ograniczonym i niepomnażalnym charakterem przestrzeni, a więc patrząc na problem z punktu widzenia interesu publicznego. Po drugie, definiując pojęcie ładu przestrzennego, należy rozpatrywać ten stan w ujęciu dynamicznym, to znaczy uwzględniać nie tylko potrzeby obecnych pokoleń, ale również przewidywane oczekiwania przyszłych generacji.

W literaturze funkcjonują liczne definicje ładu przestrzennego. Kilka z nich zostało przytoczonych poniżej w celu przybliżenia treści tego pojęcia, jednak nie należy traktować tego zestawienia jako wyczerpującego – bogactwo ujęć teoretycznych tej koncepcji jest ogromne.

1. Według Tadeusza Kachniarza (Kachniarz i in., 1994, s. 118) ład przestrzenny to „organizacja przestrzeni uwzględniająca we wzajemnych uporządkowanych relacjach całokształt warunków i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych i plastyczno-estetycznych".
2. „Należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne" (art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).
3. „Stan zagospodarowania przestrzennego, odpowiadający wszystkim kryteriom: funkcjonalnym, estetycznym, społecznym, gospodarczym, technicznym i przyrodniczym. Ład przestrzenny uważany jest ogólnie za cel nadrzędny, do jakiego winny dążyć gospodarka przestrzenna zarówno w skali lokalnej, jak też regionalnej i krajowej". Według Sławomira Podolaka ład przestrzenny jest to określony w czasie i miejscu pożądany stan zagospodarowania przestrzennego, wynikający z historycznie zmiennych systemów wartości ludzkich oraz zmieniających się warunków środowiska naturalnego i antropogenicznego. Każde zagospodarowanie przestrzenne cechuje się określonym stanem ładu przestrzennego. Stopień społecznej aprobaty tego stanu wynika z oceny stanu istniejącego wobec pożądanego, kreując sądy o istnieniu lub braku ładu. Kształtowanie ładu przestrzennego jest więc nieustającym procesem, w którym człowiek tworzy i przekształca swoje środowisko zgodnie ze swoim systemem wartości i możliwościami, w granicach środowiska naturalnego (Podolak, 1998, s. 279).
4. „Ład przestrzenny wiąże się ze świadomą działalnością człowieka zmierzającą do uporządkowania jego otoczenia. Wyraża zarówno wysokie walory estetyczne, funkcjonalność, logikę, czytelność i jasność struktur przestrzennych, jak i ich zharmonizowanie z przyrodą, wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej. Ład przestrzenny staje się w coraz wyższym stopniu ważnym elementem życia i środowiska przyrodniczego, a także efektywności gospodarowania" (Dubel, 2000, s. 158).
5. „Ład przestrzenny – ład przestrzeni użytkowej; 1) stan docelowego zagospodarowania przestrzennego określonego obszaru, w którym do minimum ogranicza się pola konfliktów wynikające z procesów rozwojowych oraz uzyskuje harmonijnie skomponowany krajobraz, przy zachowaniu jego lokalnej tożsamości kulturowej i środowiskowej […]" (Chmielewski, 2005, s. 392; por. Saternus, 2013, s. 249).
6. „W ujęciach ekonomicznych ład przestrzenny może być rozumiany jako optimum alokacji przestrzennej, tj. rezerwowanie przestrzeni na cele i zadania,

które nie zostałyby zrealizowane w wyniku czystej gry rynkowej, a których korzyści społeczne przekraczają koszty (z tego powodu wymaga polityki przestrzennej) – ujęcie liberalne, względnie też jako uwzględnianie funkcji ładu przestrzennego jako ważnego elementu kapitału terytorialnego i jakości życia (tj. ład jako dobro publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wyższego rzędu) – ujęcie socjoekonomiczne" (Zaucha, 2007, s. 117–118).

Analiza przywołanych na podstawie literatury definicji pokazuje, że – po pierwsze – pojęcie to nie daje się jednoznacznie zdefiniować, a po drugie definicje te nie mają ścisłego, ostrego charakteru, odwołując się często do subiektywnych kategorii, takich jak estetyka, funkcjonalność, harmonijność itp. Powoduje to również trudności w skwantyfikowaniu pojęcia ładu przestrzennego, a więc określeniu stanów zagospodarowania przestrzennego odpowiadających opisowi ładu za pomocą ilościowych, mierzalnych wskaźników dających się zastosować w praktyce planistycznej.

Trudności w zdefiniowaniu ładu przestrzennego wynikają z następujących powodów:

1) ład jest zjawiskiem stopniowalnym, to znaczy istnieje kontinuum stanów zagospodarowania przestrzennego między ładem a chaosem, którym można przypisać niższy lub wyższy stopień ładu (uporządkowania) zagospodarowania przestrzennego w danym miejscu;
2) nie istnieją uniwersalne, to znaczy absolutne (obiektywne) kryteria pozwalające na ocenę stopnia ładu zagospodarowania przestrzennego – ocena ładu jest kwestią przyjęcia określonej konwencji społecznej, formalnej – jest subiektywna;
3) konwencja, w ramach której ocenia się stopień ładu, jest zmienna w przestrzeni geograficznej i w czasie, a jej zmiany są uwarunkowane:
   a) różnicami kulturowymi (postrzeganie ładu różni się między społecznościami),
   b) postępem cywilizacyjnym, technologicznym i będącą tego efektem zmianą upodobań i potrzeb społeczeństwa.

Mając na uwadze rozważania Ryszarda Domańskiego (2018, s. 13) na temat emergencji złożoności systemów przestrzennych, **ład przestrzenny** można opisać jako **zjawisko emergentne**[16]. Jest odczuwalną przez człowieka właściwością

16 Emergencja (łac. *emergo* – wynurzam się) – powstawanie jakościowo nowych form i zachowań z oddziaływania między prostszymi elementami. Zjawisko określa się jako emergentne, jeśli w jakimś sensie nie można go opisać, opisując jedynie jego części składowe. W ścisłym sensie naukowym oznacza to nieredukowalność danego zjawiska. Ponieważ jednak nieredukowalności w żadnym przypadku nie da się jednoznacznie udowodnić, pojęcie emergencji nie ma też jednoznacznej definicji i jest używane w różnych znaczeniach. Często oznacza po prostu, że znany nam uproszczony opis zjawisk niższego poziomu nie jest

struktur przestrzennych, która wyłania się (w określonym stopniu) dzięki synergicznym oddziaływaniom fizycznych elementów składających się na zagospodarowanie przestrzeni, w zależności od ich cech charakterystycznych, takich jak funkcjonalność, estetyka itp.

Można postawić hipotezę, że trudności w kwantyfikacji ładu przestrzennego jako celu głównego polityki przestrzennej stanowią w praktyce planowania i gospodarowania przestrzenią istotną barierę w jego osiąganiu, w szczególności wtedy, gdy w systemie planowania przestrzennego brakuje wyraźnie określonych materialnych celów zagospodarowania, na przykład w postaci powszechnie obowiązujących standardów zagospodarowania terenu (w szczególności w odniesieniu do różnych kategorii obszarów o unikatowych walorach – patrz punkt 2.4.3).

Do określenia (zdefiniowania) ładu przestrzennego można jednak zastosować jeszcze inne – całkowicie odmienne od wyżej zaproponowanego – podejście. Jeżeli trudność w osiąganiu ładu przestrzennego polega w dużej mierze na tym, że nie jest możliwe jednoznaczne opisanie stanu zagospodarowania, który można uznać za ład, można podjąć próbę określenia, jakie stany/formy/struktury/elementy zagospodarowania przestrzennego nie są przejawem ładu. Innymi słowy, podejście takie polega na określeniu, jakich stanów zagospodarowania przestrzennego nie można uznać za przejaw ładu, lecz chaosu[17]. Zamiast określać ład przestrzenny jako pewien stan idealny, modelowy, wzorzec do osiągnięcia (do którego *de facto* trudno dążyć, nie wiedząc, czym dokładnie jest/powinien być), należy raczej

wystarczający do opisania zjawiska wyższego poziomu (czyli nie wiemy, jak ono powstaje). Struktura emergentna to wzorzec, który nie powstał w wyniku jednego zdarzenia ani jednej reguły. Nie istnieje nadrzędna przyczyna powstawania takiego wzorca, a jedynie interakcje między częściami prowadzą do wytworzenia porządku. Struktury takie można zaobserwować w wielu naturalnych zjawiskach, od fizycznych do biologicznych (zob. *Emergencja*, 2017; por. też Domański, 2018, s. 13–14). Emergentyzm to sposób wyjaśniania zjawisk przeciwstawny zarówno holizmowi, jak i redukcjonizmowi; jest to stanowisko głoszące, że własności zjawisk nie mogą być wywiedzione na podstawie znajomości cech ich składników. Przykładowo, właściwości grupy nie można ustalić na podstawie znajomości cech jej członków. Emergencja oznacza pojawienie się nowych cech i właściwości na wyższych poziomach organizacji (zob. *Emergentyzm*, 2017).

17 Jest to pewna analogia do tego, w jaki sposób podchodzi się w praktyce do kwestii ochrony środowiska. Trudno jest jednoznacznie i precyzyjnie określić, czym jest stan „czystego środowiska" czy „naturalności", można jednak relatywnie łatwo wskazać, jakie zjawiska, zmiany zachodzące w środowisku są przejawem jego przekształcenia, zanieczyszczenia, degradacji, a więc można określić, jakich oddziaływań na środowisko należy unikać, zaniechać, jakich nie można dopuszczać, wprowadzając odpowiednie regulacje prawne o charakterze zakazów i ograniczeń. Podobnie jest z kategorią ludzkiego zdrowia – trudno określić, co znaczy „zdrowy człowiek" (i czy w ogóle pełnia zdrowia jest osiągalna na jakimkolwiek etapie życia), rozwój medycyny i higieny pozwala jednak określić, jakich czynników wpływających na stan ludzkiego zdrowia należy unikać i jakich stanów ludzkiego organizmu nie można uznać za przejaw zdrowia.

określić, jakie stany zagospodarowania przestrzennego, zjawiska, procesy, struktury przestrzenne nie są ładem i jako takie powinny być eliminowane lub – na zasadzie prewencji – nie powinno się dopuścić do ich zaistnienia w przestrzeni. Sporządzenie (czy to w wymiarze teoretycznym, czy praktycznym) kompletnej listy takich przejawów „bezładu przestrzennego" nie jest najprawdopodobniej realne, jednak wykaz tego rodzaju może być uzupełniany na podstawie obserwacji płynących z monitoringu procesów przestrzennych i wykorzystywany do sukcesywnego udoskonalania regulacji prawnych odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego.

Kreowanie ładu przestrzennego może więc polegać na **ograniczaniu chaosu przestrzennego**, co *de facto* prowadzi do **racjonalizowania zagospodarowania przestrzeni**.

Przykładowe zjawiska będące przejawem nieładu (chaosu) przestrzennego wymieniono w tabeli 5. Należy zaznaczyć, że osiąganie ładu zagospodarowania przestrzennego może, w szczególności w praktyce, łączyć dwa podejścia:

1) określenie standardów zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do tych sfer, gdzie jest to możliwe,
2) określenie zakazanych form aktywności inwestycyjnej/budowlanej w przestrzeni fizycznej.

Tabela 5. Przykładowe zjawiska będące przejawem nieładu (chaosu) przestrzennego wraz z możliwymi sposobami przeciwdziałania im lub ich eliminowania (standardy ładu zagospodarowania przestrzennego oraz zakazy)

Zjawiska będące przejawem nieładu (chaosu) przestrzennego	Standardy zagospodarowania przestrzennego (ładu)	Zakazy aktywności powodujących chaos w zagospodarowaniu przestrzennym
Rozproszenie zabudowy	Określenie pożądanej gęstości zabudowy	Określenie (wskazanie) terenów wyłączonych z zabudowy/terenów przeznaczonych do zabudowy
Dysharmonia architektoniczna zabudowy i obiektów małej architektury dotycząca form geometrycznych, gabarytów, wysokości, rodzaju materiałów itp.	Określenie dopuszczalnych form zabudowy i obiektów małej architektury (geometria, gabaryty, wysokość, materiały) Katalogi dobrych/ rekomendowanych praktyk	Określenie niedozwolonych form zabudowy i obiektów małej architektury (co do geometrii, gabarytów, wysokości, materiałów)
Dysharmonia kolorystyczna zabudowy (np. pasteloza)	Określenie dozwolonej kolorystyki obiektów Katalogi dobrych/ rekomendowanych praktyk	Określenie niedozwolonej kolorystyki obiektów

Zjawiska będące przejawem nieładu (chaosu) przestrzennego	Standardy zagospodarowania przestrzennego (ładu)	Zakazy aktywności powodujących chaos w zagospodarowaniu przestrzennym
Fragmentacja powierzchni biologicznie czynnych		Wyłączenie określonych obszarów biologicznie czynnych z zabudowy
Destrukcja harmonijnie ukształtowanego krajobrazu kulturowego	Określenie dopuszczalnych form zabudowy i obiektów małej architektury na obszarach o historycznej zabudowie Katalogi dobrych/ rekomendowanych praktyk	Wprowadzenie zakazów i/lub ograniczeń w zabudowie terenów o walorach historycznych
Destrukcja krajobrazu naturalnego		Wprowadzenie ograniczeń lub zakazów zabudowy w określonych punktach (obszarach) przestrzeni, jak np. terasy zalewowe, kulminacje wzgórz, strefy krawędziowe, obszary na granicy lasu/w lesie itp.

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższych rozważań wynika, że percepcja (ocena ładu przestrzennego) dokonuje się w kategoriach materialnych, fizycznych, w aspektach przyrodniczo-krajobrazowych (np. stan przyrody i krajobrazu są traktowane jako swoiste wyznaczniki ładu przestrzennego). Warto jednak zwrócić uwagę, że porządkowanie zagospodarowania przestrzennego może także przynosić mniej wymierne fizycznie skutki społeczno-ekonomiczne, które również można próbować wykorzystać do opisania i skwantyfikowania ładu przestrzennego.

W **aspekcie ekonomicznym** ład w zagospodarowaniu przestrzennym może prowadzić do **wzrostu wartości nieruchomości**. Badania nad kształtowaniem się cen nieruchomości, przede wszystkim mieszkaniowych, wskazują na to, że ich wartość może wzrastać, o ile w ich otoczeniu znajdują się takie elementy zagospodarowania przestrzennego, które poprawiają estetykę przestrzeni, warunki bytowe. Do tych elementów należą na przykład lasy, zbiorniki wodne, szczególne, nieprzeciętne walory widokowe (np. widok na masywy górskie, szczyty, otwartą powierzchnię oceanu lub morza). Harmonijny, estetyczny krajobraz (który stanowi niewątpliwie element ładu przestrzennego) może więc dawać wymierne skutki w postaci wzrostu wartości nieruchomości[18].

18 Należy oczywiście zaznaczyć, że same walory krajobrazowe, widokowe, przyrodnicze przestrzeni nie determinują wyłącznie wartości nieruchomości – jest ona zwykle uzależniona od kombinacji wielu różnych czynników, to znaczy połączenia wysokich walorów

W **aspekcie społecznym** ład przestrzenny można próbować oceniać przez pryzmat **dostępności** do różnego rodzaju **dóbr publicznych** i ich **funkcjonalności**. Ujmując rzecz inaczej – z punktu widzenia społeczności danego terytorium przestrzenna alokacja dóbr publicznych związanych z zaspokajaniem różnego rodzaju potrzeb społecznych może być mniej lub bardziej korzystna. Dotyczy to w szczególności dostępności do elementów publicznej infrastruktury społecznej, takich jak ośrodki zdrowia, placówki oświatowe (szkolnictwo), ośrodki kultury, placówki pomocy społecznej, ośrodki sportu i rekreacji, a także dostępności do infrastruktury transportu publicznego oraz do błękitno-zielonej infrastruktury (zieleń naturalna, zieleń urządzona, zbiorniki wodne) – służącej jako miejsce wypoczynku ludności. Można więc powiedzieć, że **przejawem ładu przestrzennego jest terytorialna (przestrzenna) dostępność, na określonym poziomie, do dóbr publicznych istotnych z punktu widzenia celu nadrzędnego sustensywnego rozwoju, jakim jest osiąganie wysokiej jakości życia**. Określenie zakresu tych dóbr i kwestii właściwego (tj. pożądanego społecznie) poziomu ich zaspokojenia jest odrębną kwestią wymagającą rozważenia w kontekście rozpoznanych uwarunkowań rozwoju konkretnego terytorium. Takie podejście do kwestii kształtowania ładu przestrzennego powinno się w praktyce przekładać na standaryzację zagospodarowania przestrzennego (wprowadzenie standardów/normatywów dla różnych typów przestrzeni – np. standardów urbanistycznych), o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy.

Zagadnieniem nieco odrębnym od dostępności wspomnianych wyżej istotnych społecznie dóbr publicznych jest kwestia ich funkcjonalności (jakości świadczonych usług społecznych czy tzw. usług ekosystemowych w przypadku błękitno-zielonej infrastruktury). Dostępność terytorialna dobra publicznego może być wysoka (czy też odpowiednia do potrzeb), ale jakość usług świadczonych w miejscu jego udostępnienia niezadowalająca. Zwrócenie uwagi na tę kwestię wynika z tego, że w ocenie dostępności elementów infrastruktury (społecznej, technicznej, błękitno-zielonej) eksponowany jest zwykle czynnik czasu, ewentualnie odległości, jaka musi być pokonana przez jednostkę, by skorzystać z danego dobra. W mniejszym stopniu ocenie poddawana jest sama jakość/funkcjonalność usługi. Nieadekwatna do potrzeb jakość/funkcjonalność usług publicznych może być powodem rezygnacji z nich i poszukiwania innego miejsca ich zaspokojenia (mimo pozornej dostępności). Kwestie oceny funkcjonalności i jakości dóbr (usług) publicznych alokowanych w przestrzeni wychodzą jednak poza ramy problematyki ładu przestrzennego, choć – jak wskazano wyżej – mogą potencjalnie wpływać na jego percepcję.

krajobrazowych z udogodnieniami technicznymi (np. dostępnością uzbrojenia), dostępnością komunikacyjna itp. Wartość każdego miejsca w przestrzeni (nieruchomości) zależy od jego tak zwanej renty sytuacyjnej (zob. Słodczyk, 2005b, s. 110).

Na zakończenie rozważań semantyczno-terminologicznych dotyczących ładu przestrzennego warto również przytoczyć pogląd formalno-prawny na kwestię definiowania przedmiotowej kategorii. Ponieważ kształtowanie ładu przestrzennego wiąże się zazwyczaj z działaniem administracji publicznej, polegającym na wkraczaniu w sferę prawa własności do nieruchomości (patrz podrozdział 1.6), w tym prawa do dowolnego zagospodarowania tej nieruchomości, wymaga to ustawowych podstaw prawnych. Stworzenie takich podstaw ustawowych, które w formie redakcyjnego przepisu regulowałyby kształtowanie ładu przestrzennego, wydaje się niemożliwe z uwagi na fakt, że każdy wycinek przestrzeni stanowi splot stworzonych przez naturę i działalność człowieka warunków odrębnych i szczególnych. Regulacje wskazujące pożądany sposób zagospodarowania przestrzeni powinny zatem odnosić się do konkretnie wskazanego obszaru. W związku z tym na potrzeby kształtowania ładu przestrzennego wykorzystuje się specjalny rodzaj aktu prawnego, to jest akt planowania przestrzennego. Tego rodzaju akt prawny reguluje związane z oznaczonym obszarem zagadnienia dotyczące sposobu kształtowania ładu przestrzennego, które nie mogą być rozwiązane oddzielanie i niezależnie, lecz jednocześnie i w ścisłej współzależności od siebie (Małysa-Sulińska, 2008, s. 26–27). Refleksja ta wskazuje, że w systemie planowania konieczne są specyficzne rodzaje planów o regulacyjnym charakterze, których treść będzie odzwierciedlała ogólnospołeczne, publiczne interesy (oczekiwania) dotyczące kształtowania ładu zagospodarowania przestrzennego.

2.5.1. Istota ładu przestrzennego – przestrzenna integracja ładów cząstkowych w koncepcji sustensywnego rozwoju

Problematyka gospodarowania przestrzenią w kontekście paradygmatów trwałego i zrównoważonego (sustensywnego) rozwoju nabiera szczególnego znaczenia nie tylko dlatego, że grunt jest dobrem szczególnym – rzadkim, ograniczonym, niepomnażalnym w procesach produkcji.

Podstawy teoretyczne koncepcji rozwoju sustensywnego (zasada regionalizacji, zasada regionalizmu – Fiedor i in., 2002, s. 267–268; Kozłowski, 2005, s. 63) wskazują między innymi na potrzebę opracowania różnych scenariuszy rozwoju jednostek terytorialnych w związku z istniejącym zróżnicowaniem regionalnym (zróżnicowaniem w wymiarze społecznym, ekonomicznym, przestrzennym i przyrodniczym). Oznacza to konieczność przestrzennego zróżnicowania form gospodarowania – dostosowania ich do warunków otoczenia, gdyż otaczająca przestrzeń została ukształtowana w wyniku interakcji procesów przyrodniczych i działań człowieka, w sposób niejednorodny tworząc mozaikę obszarów o zróżnicowanym charakterze i wartości przyrodniczej.

Z faktu zróżnicowanego charakteru przestrzeni wynika konieczność polaryzacji (zróżnicowania) dopuszczalnych działań gospodarczych w przestrzeni kraju

– od użytkowania intensywnego (wielkie aglomeracje o skoncentrowanej, zwartej zabudowie, obszary przemysłowe, intensywne, wielkoobszarowe uprzemysłowione rolnictwo) przez ekstensywne (np. w obszarach chronionego krajobrazu, parków krajobrazowych) aż do zaniechania niemalże wszelkich działań ludzkich (obszary ochrony ścisłej w rezerwatach przyrody i parkach narodowych). Sustensywne (trwałe i zrównoważone) gospodarowanie terenem oznacza wobec tego użytkowanie optymalne, najbardziej racjonalne dla danego terenu – zgodne z charakterem przestrzeni, nie jest więc określeniem jakiejś konkretnej formy zagospodarowania (użytkowania). Oznacza to na przykład, że nie wszystkie obszary o atrakcyjnych walorach przyrodniczych powinny stanowić bazę dla rozwoju turystyki czy łagodnych, ekologicznych form rolnictwa. Model proekologicznego (sustensywnego) rozwoju w skali kraju w praktyce będzie oznaczał różne trajektorie rozwoju dla różnych obszarów i różne priorytety działań w tych obszarach. Zachowanie równowagi między tak zwaną społeczną zasadnością (akceptacją) – ładem społecznym, ekonomiczną efektywnością – ładem ekonomicznym, ekologiczną racjonalnością – ładem ekologicznym oraz przestrzennym zrównoważeniem – ładem przestrzennym w procesie kształtowania rozwoju zrównoważonego (ładu zintegrowanego) jest prawdopodobnie realne, lecz dopiero w długim horyzoncie czasowym i w dużej skali przestrzennej (kraj), natomiast lokalnie czy regionalnie będziemy mieć raczej do czynienia z dominacją którejś z czterech wyżej wymienionych kategorii. W procesie równoważenia rozwoju wszystkie te kategorie powinny się więc urzeczywistniać w każdym miejscu przestrzeni, lecz w różnym stopniu[19].

Należy się spodziewać, iż w rzeczywistości w pewnych obszarach, ze względu na historycznie ukształtowaną strukturę przestrzenną, priorytetem rozwoju może być i będzie ekonomiczna efektywność, co oznacza dominację intensywnych formy zagospodarowania, użytkowania przestrzeni – na terenach silnie zurbanizowanych, uprzemysłowionych, stanowiących bieguny rozwoju, ośrodki wzrostu gospodarczego. Generalna dominacja celów gospodarczych nie wyklucza oczywiście dbałości o środowisko przyrodnicze nawet w wielkich aglomeracjach czy na terenach przemysłowych. Ma ona jednak inny charakter – oznacza ochronę powietrza, powierzchni ziemi (gospodarka odpadami nastawiona na ich minimalizację), racjonalną, oszczędną gospodarkę wodą, poszanowanie energii, redukcję przepływów materiałów, odmaterializowanie produkcji i konsumpcji itp. Obszary o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych powinny z kolei być miejscem dominacji ekologicznej racjonalności, a więc priorytetu

19 Taki sposób postrzegania procesu równoważenia rozwoju jest tożsamy z zapisami w „pierwszej generacji" *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*: „w zależności od poziomu spójności osiąganej w wyniku stosowanych procedur iteracyjnych i negocjacyjnych w całym systemie regulowania rozwoju urzeczywistniać się będzie w zróżnicowanym terytorialnie zakresie ład zintegrowany, wyrażając najwyższy, chociaż nie wszędzie osiągalny, stopień realizacji strategii równoważenia rozwoju" (*Koncepcja…*, 2001, s. 536).

ochrony, konserwacji przyrody oraz jej zachowania dla przyszłych pokoleń i jako takie być użytkowane ekstensywnie lub wyłączone z działalności gospodarczej (zależnie od rangi ich walorów przyrodniczych). W praktyce bowiem pogodzenie surowych reżimów ochronnych (nakładanych jednakże na stosunkowo niewielkie i rozproszone w przestrzeni kraju obszary) i gospodarczej ingerencji człowieka z przyczyn obiektywnych nie wydaje się możliwe. Równoważenie rozwoju nie oznacza więc ujednolicenia form gospodarowania w jakiejś skali przestrzennej, ale ich przestrzenne zróżnicowanie i dopasowanie do regionalnych i lokalnych uwarunkowań rozwoju, celów ochronnych związanych ze stanem środowiska itp. Oznacza to, że proces równoważenia rozwoju ze względu na charakter przestrzeni nie będzie przebiegał jednakowo we wszystkich jej miejscach. Kompromis między celami gospodarczymi i ochroną środowiska powinien być rozumiany jako zróżnicowanie dopuszczalnej intensywności gospodarowania wobec obszarów różnych pod względem walorów przyrodniczych. Trudno jest bowiem mówić na przykład o kompromisach w użytkowaniu parków narodowych. Poszukiwanie i zawieranie kompromisów w kwestii sposobów zagospodarowania obszarów szczególnie cennych przyrodniczo oznacza zwykle rezygnację z pewnych celów ochrony i utratę jakiejś części wartości przyrodniczej. I choć pewne formy gospodarowania są dopuszczalne nawet w obszarach poddanych ochronie częściowej w parkach narodowych i rezerwatach, to jednakże ze względu na priorytet ochrony przyrody działalność gospodarcza nigdy nie będzie miała tam istotnego znaczenia.

> W przypadku terenów szczególnie cennych, ale jednocześnie wrażliwych na działalność gospodarczą, wybór jest w zasadzie zero-jedynkowy: albo ochrona, albo rezygnacja z jej wprowadzania i zgoda na utratę wyjątkowych walorów przyrodniczych. Ze względu na charakter tej decyzji o przeznaczeniu terenu nie może decydować rynek. Wybór rynkowy oznacza w istocie, że gdy znajdzie się akceptujący daną cenę podmiot gospodarczy, to transakcja może być zawarta. Wprowadzenie wówczas działalności gospodarczej na ten teren oznacza często „bilet w jedną stronę" – nawet gdyby znalazł się bogaty miłośnik przyrody, który wykupi teren i zechce „oddać go przyrodzie", to powrót do naturalnych walorów bywa niemożliwy. Dlatego to państwo, a nie rynek, nakłada ograniczenia w wykorzystaniu walorów środowiska na inne cele. Często czyni to w niezgodzie z podstawowymi kanonami rynku, ale w interesie publicznym[20] (Fiedor i in., 2002, s. 170–171).

Należałoby przyjąć założenie, że wchodzenie na ścieżkę rozwoju sustensywnego wymaga, w wymiarze przestrzennym, w pierwszej kolejności utrzymania,

20 „Przykładowo, znaczną część Tatrzańskiego PN stanowią tereny prywatne. Gdyby zezwolić właścicielom swobodnie rozporządzić się swoją własnością, to istnieje duża obawa, że te części Tatr utraciłyby walory przyrodnicze, a zostałyby przeznaczone pod zabudowę, usługi turystyczne, drogi itd." (Fiedor i in., 2002, s. 171).

pozostałych do czasów współczesnych, najcenniejszych obszarów i obiektów przyrody, które zachowały swój naturalnym lub pierwotny charakter. W praktyce w skali kraju tak restrykcyjne konserwatorskie podejście nie powinno być postrzegane jako bariera rozwoju, gdyż dotyczy terenów objętych ochroną jako parki narodowe lub rezerwaty przyrody, tj. odnosi się do obszarów zajmujących zaledwie niewiele ponad 1% powierzchni kraju (o ile władze centralne zabezpieczą sprawiedliwą redystrybucję kosztów i korzyści wynikających z ochrony wyżej wymienionych obszarów między społecznościami lokalnymi i resztą społeczeństwa).

Można postawić **tezę**, **że osiąganie równowagi rozwojowej i trwałości (zachowania) różnych form kapitału** (naturalnego/przyrodniczego, antropogenicznego, ludzkiego czy społecznego) **jest możliwe jedynie w wielkoskalowych układach przestrzennych**. **Jeżeli rozumieć paradygmat zrównoważonego rozwoju jako dążenie do równorzędnego traktowania celów polityki gospodarczej (makroekonomicznej), społecznej i ochrony środowiska oraz – w konsekwencji – do integrowania tych polityk problemowych w ramach ogólnej polityki rozwoju, to wydaje się, że taki stan procesów rozwoju może być osiągany jedynie w skali dużych jednostek terytorialnych.** Prezentowane ujęcie problemu (rozumienia) równoważenia rozwoju może być postrzegane jako sprzeczne w stosunku do konwencji, w której zakłada się wdrażanie i osiąganie zrównoważonego rozwoju przez poszczególne firmy czy inne podmioty mikroekonomiczne (gospodarstwa domowe), czy też przez lokalne jednostki terytorialne (np. gminy wiejskie, miasta, powiaty). Argumentując na rzecz postawionej wyżej tezy, stwierdzić można, iż realną równowagę (zaangażowanie) na rzecz działań ukierunkowanych na wzrost gospodarczy, zaspokajanie potrzeb społecznych oraz w zakresie ochrony środowiska można osiągnąć jedynie na rozległych terytorialnie obszarach przestrzeni geograficznej (region, kraj, region geograficzny, kontynenty, glob ziemski). W skali mikroekonomicznej zaś (firmy, gospodarstwa domowe, instytucje publiczne) i w lokalnych jednostkach terytorialnych zawsze będziemy mieli do czynienia z niezrównoważeniem rozwoju rozumianym jako dominacja którejś z grup celów rozwojowych, co jest uwarunkowane naturalnym, przestrzennym zróżnicowaniem rozmieszczenia aktywności społeczno-gospodarczej człowieka oraz występowania surowców naturalnych (zob. Drzazga, 2012, s. 34; Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 83).

Przykładowo: można mówić o zrównoważeniu rozwoju całego kraju czy regionu, na terytorium którego będą znajdować się z jednej strony obszary koncentracji ludności i działalności gospodarczej (np. miasta, aglomeracje przemysłowe), a z drugiej obszary chronionej przyrody, krajobrazu czy też tereny o ograniczonych formach gospodarowania ze względu na występowanie na nich cennych zasobów lub walorów naturalnych. Trudno jednakże mówić o zrównoważeniu rozwoju w ścisłym tego słowa znaczeniu w skali lokalnej, gdzie zazwyczaj ze względu na specyfikę gminy

(miejska, wiejska, podmiejska, przemysłowa, uzdrowiskowa, turystyczna itp.) dominują jednak cele gospodarczo-społeczne (np. w obszarach miejskich i przemysłowych) lub ochronne (w gminach z bardzo dużym udziałem terenów poddanych ochronie przyrody, krajobrazu czy zabytków kultury materialnej). Podobnie poszczególne podmioty użytkujące bądź w inny sposób związane z określonymi rodzajami kapitału/zasobów, zarówno prywatne (np. firmy/przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe), jak i publiczne (np. instytucje powołane na rzecz ochrony środowiska, przyrody, a także świadczące różnego rodzaju usługi na rzecz społeczeństwa), będą w swojej działalności dążyły do faworyzowania celów charakterystycznych przede wszystkim dla którejś z polityk (gospodarczej, społecznej, środowiskowej), takich jak na przykład: maksymalizacja zysku, produkcji, wzrost gospodarczy, zwalczanie bezrobocia, udzielanie pomocy społecznej, świadczenie opieki zdrowotnej, krzewienie kultury, edukowanie, ochrona tworów przyrody i krajobrazu oraz zasobów środowiska. W takiej sytuacji rolą instytucji publicznych jest określenie „warunków brzegowych" dla funkcjonowania podmiotów gospodarujących, tak aby maksymalizacja zysku i użyteczności, a także zaspokajanie potrzeb społecznych odbywały się z zachowaniem wymogów ochrony środowiska, co pozwala osiągnąć zrównoważenie rozwoju. Tendencja do dominacji celów którejś z polityk problemowych w procesach rozwoju w skali lokalnej czy też w skali pojedynczego podmiotu wynika przede wszystkim ze specyfiki funkcji danej jednostki gospodarczej lub terytorialnej (zob. Drzazga, 2012, s. 34; Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 83–84).

Podsumowując, można stwierdzić, iż równowaga rozwoju, rozumiana jako równowaga między procesami społeczno-gospodarczymi a przyrodniczymi (a więc równowaga celów związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych, kreowaniem wzrostu gospodarczego oraz ochroną zasobów i tworów przyrody), może być osiągana w szczególności w układach makroprzestrzennych (globalnych, kontynentalnych, krajowych, ewentualnie regionalnych). Ład przestrzenny może być więc interpretowany jako swoisty **przestrzenny kontekst równoważenia rozwoju**.

Równoważenie rozwoju w kontekście przestrzennym powinno więc oznaczać:

1) nadawanie priorytetów ochronie środowiska przyrodniczego przed działaniami gospodarczymi w obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych, jakimi są na przykład formalnie powoływane obszary chronione i ich sieci (w Polsce są to parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu składające się na Krajowy System Obszarów Chronionych/Wielkoprzestrzenny System Obszarów Chronionych, systemy ochrony przyrody: EECONET, ECONET-PL, Natura 2000 itp.);
2) nadawanie priorytetów rozwojowi społeczno-gospodarczemu przed działaniami ochronnymi (z zachowaniem właściwych standardów ochrony środowiska zapewniających bezpieczne/higieniczne/zdrowe warunki bytowe

ludności) dla obszarów aglomeracji miejskich i przemysłowych obszarów intensywnego rolnictwa itp.

Warto więc podkreślić, iż **istotą procesów zrównoważenia rozwoju nie jest „wyrównanie"** (rozumiane jako uśrednienie) **stopnia intensywności procesów społeczno-gospodarczych w przestrzeni**, **lecz przestrzenne zrównoważenie polityk rozwojowych jednostek terytorialnych**, stosownie do:

1) istniejących walorów przyrodniczych/krajobrazowych/kulturowych, ich unikalności oraz znaczenia dla zachowania różnorodności świata przyrody, utrzymania zróżnicowania krajobrazowego przestrzeni, a także budowania tożsamości miejsca,
2) funkcji, jaką lokalne/regionalne gospodarki pełnią w systemie gospodarczym regionu/kraju/świata.

Można więc powiedzieć, że osiąganie ładu przestrzennego zagospodarowania wyraża się w kształtowaniu specyficznych struktur przestrzennych, zróżnicowanych dla terenów zurbanizowanych, uprzemysłowionych, o walorach kulturowych, krajobrazowych, przyrodniczych. Stąd też wynika potrzeba opracowywania różnych koncepcji i modeli zrównoważonych miast, struktur przemysłowych, obszarów chronionych, które to terytoria różnią się morfologią, krajobrazem, parametrami i cechami fizycznego zagospodarowania.

2.5.2. Ład zagospodarowania w różnych skalach przestrzennych

Problematyka ładu zagospodarowania przestrzennego jest zagadnieniem złożonym, nie tylko ze względu na subiektywny charakter samego pojęcia (o czym wspomniano w podrozdziale 2.5), ale również dlatego, że odnosi się ono do różnych skal przestrzennych. Wynika to z tego, iż przestrzeń ma określoną strukturę, to znaczy poszczególne obiekty w przestrzeni (np. budynki, drzewa, mała architektura itp.) składają się na zagospodarowanie, które możemy określić jako sublokalne (np. dzielnica, osiedle, wieś), te z kolei są elementami struktury lokalnej (np. gmina wiejska, miasto, aglomeracja miejska). Struktury lokalne tworzą układy subregionalne (np. obszar metropolitalny), lokalne i subregionalne układy tworzą strukturę regionu; regiony wreszcie konstytuują strukturę przestrzenną kraju (te rozważania można uogólniać dalej). Wyróżnianie przytoczonych wyżej „poziomów" zagospodarowania przestrzennego ma sens nie tylko czysto poznawczy i porządkowy, ale związane jest także ze sposobem postrzegania i oceny stanu zagospodarowania przestrzennego. Jest oczywiste, że analizując walory zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym, regionalnym czy krajowym, brane będą pod uwagę różne zjawiska – ze względu na zmieniającą się skalę przestrzenną poszczególnych ocen. Oznacza to więc, że inne będą kryteria pozwalające uznać za ład przestrzenny określone

formy zagospodarowania na poziomie lokalnym, a inne kryteria (czynniki, uwarunkowania) będą brane pod uwagę na poziomie regionalnym czy krajowym (odrębną kwestią jest uznanie, w jakim stopniu lokalne zagospodarowanie odznaczające się ładem przestrzennym determinuje/przesądza bądź nie o istnieniu ładu przestrzennego na poziomie ponadlokalnym).

Mając na względzie zarówno teoretyczne podstawy, jak i praktyczne aspekty gospodarki przestrzennej, dostrzec można dość wyraźne rozgraniczenie problemów lokalnych w gospodarowaniu przestrzenią od kwestii ponadlokalnych – to jest gospodarowania przestrzenią w układach wielkoprzestrzennych (wielkoskalowych/makroprzestrzennych), czyli regionalnych oraz krajowych. Taka specyfika wynika w dużej mierze z historii rozwoju cywilizacji ludzkiej i jej terytorialnych efektów – pierwszymi strukturami przestrzennymi tworzonymi przez człowieka były różne formy osad ludzkich (składające się z takich elementów, jak budynki, drogi, zieleń urządzona itp.). Przez znaczny okres istnienia cywilizacji, z czysto pragmatycznych powodów, ludzie w sposób zamierzony, świadomy, celowy kształtowali (planowali) zagospodarowanie przestrzenne najbliższego otoczenia. Kształtowanie zagospodarowania przestrzennego w procesie planowania na poziomie regionalnym, krajowym czy też nawet ponadkrajowym jest stosunkowo nową praktyką.

Implikacją powyższych rozważań jest stwierdzenie, iż definiując ład przestrzenny jako pewien pożądany (oczekiwany) stan zagospodarowania określonego terytorium/terytoriów, dokonuje się tego odrębnie na poziomie lokalnym (w szczególności w obszarach zurbanizowanych), a odrębnie w ujęciu makroprzestrzennym (na poziomie regionalnym i krajowym)[21]. W takiej konwencji zostaną dalej przedstawione współczesne problemy i koncepcje kształtowania ładu przestrzennego w kontekście paradygmatu sustensywnego rozwoju.

W tabeli 6 dokonano próby konceptualizacji ładu przestrzennego w różnych skalach przestrzennych, jednocześnie grupując jego składowe, tj. wyodrębniając pięć ogólnych kryteriów oceny ładu przestrzennego:

1) estetykę,
2) funkcjonalność,
3) dostępność,
4) udział ilościowy (relacje ilościowe),
5) relacje (jakościowe).

Wyodrębnienia składowych kryteriów oceny ładu przestrzennego dokonano na podstawie rozważań o charakterze ładu omówionych w podrozdziale 2.5.

21 Stanowi to pewnego rodzaju analogię do rozważań nad zagadnieniami mikro- i makroekonomicznymi.

Tabela 6. Konceptualizacja różnych aspektów ładu przestrzennego w różnych skalach przestrzennych

Ogólne kryteria oceny ładu przestrzennego	Poziom zagospodarowania przestrzeni				
	Miejscowy (sublokalny)	Lokalny	Regionalny	Krajowy	Ponadkrajowy
Estetyka	Estetyka detalu architektonicznego Estetyka obiektów małej architektury Estetyka architektury budynków, budowli Ogólna estetyka krajobrazu	Estetyka obiektów małej architektury Estetyka architektury budynków, budowli Spójność stylu zabudowy nawiązująca do lokalnych tradycji Harmonijność zabudowy współczesnej z historyczną Harmonijność zabudowy i otoczenia Ogólna estetyka krajobrazu miejskiego	Spójność architektoniczna zabudowy ze stylem regionalnym projektowania zabudowy Spójność rozwiązań urbanistycznych ze stylem regionalnym projektowania przestrzeni Ogólna estetyka krajobrazu regionalnego		
Funkcjonalność	Funkcjonalność rozwiązań urbanistycznych	„Czytelność", „logika" zagospodarowania przestrzeni lokalnej (miasta, gminy) Funkcjonalność rozwiązań urbanistycznych Funkcjonalność (jakość) infrastruktury technicznej, w tym transportu publicznego Funkcjonalność (jakość) infrastruktury społecznej Funkcjonalność (jakość) błękitno-zielonej infrastruktury	Funkcjonalność (jakość) infrastruktury technicznej, w szczególności transportu publicznego Funkcjonalność (jakość) infrastruktury społecznej Funkcjonalność (jakość) błękitno-zielonej infrastruktury	Funkcjonalność (jakość) transportu publicznego Funkcjonalność (jakość) infrastruktury społecznej	

Dostępność	Dostępność do infrastruktury technicznej (komunalnej) Dostępność do infrastruktury społecznej Dostępność do błękitno-zielonej infrastruktury	Dostępność do infrastruktury technicznej (komunalnej), w tym transportu publicznego Dostępność do infrastruktury społecznej Dostępność do błękitno-zielonej infrastruktury	Dostępność do infrastruktury technicznej, w tym w szczególności do transportu publicznego Dostępność do infrastruktury społecznej o znaczeniu regionalnym Dostępność do błękitno-zielonej infrastruktury	Dostępność transportowa Dostępność do infrastruktury społecznej o znaczeniu krajowym	Dostępność transportowa

Tabela 6 (cd.)

Ogólne kryteria oceny ładu przestrzennego	Poziom zagospodarowania przestrzeni				
	Miejscowy (sublokalny)	Lokalny	Regionalny	Krajowy	Ponadkrajowy
Udział ilościowy (relacje ilościowe)	Wielkość powierzchni terenów zabudowanych Udział terenów biologicznie czynnych	Wielkość powierzchni terenów zdegradowanych/ zdewastowanych Wielkość powierzchni terenów zabudowanych Wielkość powierzchni terenów otwartych Udział terenów biologicznie czynnych Udział terenów cennych przyrodniczo, poddanych ochronie Zróżnicowanie krajobrazu (liczba typów, w tym liczba szczególnie cennych typów krajobrazu)	Wielkość powierzchni terenów zdegradowanych/ zdewastowanych Wielkość powierzchni terenów zabudowanych Stopień urbanizacji przestrzeni Wielkość powierzchni terenów otwartych Udział terenów biologicznie czynnych Udział terenów cennych przyrodniczo, poddanych ochronie Zróżnicowanie krajobrazu (liczba typów, w tym liczba szczególnie cennych typów krajobrazu)	Wielkość powierzchni terenów zdegradowanych/ zdewastowanych Wielkość powierzchni terenów zabudowanych Stopień urbanizacji przestrzeni Wielkość powierzchni terenów otwartych Udział terenów biologicznie czynnych Udział terenów cennych przyrodniczo, poddanych ochronie Zróżnicowanie krajobrazu (liczba typów, w tym liczba szczególnie cennych typów krajobrazu)	Wielkość powierzchni terenów zdegradowanych/ zdewastowanych Wielkość powierzchni terenów zabudowanych Stopień urbanizacji przestrzeni Wielkość powierzchni terenów otwartych Udział terenów biologicznie czynnych Udział terenów cennych przyrodniczo, poddanych ochronie Zróżnicowanie krajobrazu (liczba typów, w tym liczba szczególnie cennych typów krajobrazu)
Relacje jakościowe		Stopień fragmentacji/ spójności systemów przyrodniczych	Stopień fragmentacji/ spójności systemów przyrodniczych	Stopień fragmentacji/ spójności systemów przyrodniczych	Stopień fragmentacji/ spójności systemów przyrodniczych

Źródło: opracowanie własne.

2.5.3. Wskaźniki ładu przestrzennego (trwałego, zrównoważonego rozwoju przestrzennego)

Jednym z istotnych uwarunkowań skuteczności planowania zagospodarowania przestrzennego jest zdolność do monitorowania procesów i zjawisk, na które oddziałują podmioty zarządzania. Monitoring procesów zagospodarowania przestrzennego jest więc niezbędny do oceny ładu przestrzennego i wymaga wypracowania kryteriów oceny zrównoważenia, trwałości i zdolności do podtrzymywania rozwoju w aspekcie przestrzennym.

Brak metod pomiaru adekwatnych do specyfiki i skali problemów gospodarowania przestrzenią może powodować, że oceny stopnia wchodzenia systemu społeczno-gospodarczego na ścieżkę rozwoju sustensywnego mogą być niekompletne. Stanowi to problem głównie w rozważeniach ogólnych, to jest dotyczących funkcjonowania układu gospodarka–społeczeństwo–środowisko na poziomie makro. W bardzo interesującej skądinąd pracy Bernaciaka (2009), traktującej o ograniczaniu antropogenicznych obciążeń środowiska jako czynniku trwałego i zrównoważonego rozwoju (na przykładzie Polski), kwestia zmniejszania presji na zagospodarowanie przestrzenne jest zawężona do analizy zjawisk związanych z wyłączeniami gruntów rolnych i leśnych na cele budowlane, zmian powierzchni gruntów zdewastowanych i zdegradowanych oraz zrekultywowanych i zagospodarowanych, a także zmian powierzchni obszarów chronionych (Bernaciak, 2009, s. 160–163, 184–188). Na podstawie zaprezentowanych w tej pracy danych można sformułować tezę, że równoważenie celów ekonomicznych i środowiskowych w gospodarowaniu powierzchnią ziemi postępuje, trudno jednak nie zauważyć, że taka konkluzja wynika tylko z wzięcia pod uwagę bardzo ograniczonych danych na temat stanu i jakości zagospodarowania przestrzeni dostępnych w systemie statystyki publicznej w Polsce, opartych na prostych wskaźnikach ilościowych. Pokazuje to, że o ile dysponujemy względnie dobrym systemem monitorowania oddziaływań na środowisko w odniesieniu do kwestii związanych z emisją zanieczyszczeń, eksploatacją surowców naturalnych itp., to kwestia monitorowania antropopresji na fizyczną przestrzeń i oceny jej stanu (jakości) w kontekście paradygmatu sustensywnego rozwoju pozostawia wiele do życzenia. Teoretyczno-poznawczy problem uwzględniania stanu przestrzeni w ocenie zrównoważenia rozwoju jest również dostrzegalny w innych pracach (zob. np. Malik, 2004). W systemach gospodarowania przestrzenią brakuje w szczególności wskaźników oceny ładu przestrzennego, które byłyby wrażliwe na takie zjawiska, jak postępująca degradacja krajobrazów w kontekście zmniejszania się ich różnorodności, naturalności, wzrostu liczby elementów sztucznych w krajobrazie; brakuje wskaźników ilustrujących koszty społeczne i środowiskowe wynikające z chaotycznej i rozproszonej zabudowy itp. Badania w tym

zakresie mają charakter przyczynkarski i fragmentaryczny. Brak kompleksowego rozpoznania i pomiaru tych zjawisk utrudnia adresowanie działań naprawczych w systemie polityki i planowania przestrzennego.

W dwóch kolejnych podpunktach niniejszej pracy dokonana zostanie analiza istniejących w systemie statystyki publicznej wskaźników ładu przestrzennego oraz charakterystyka proponowanego zbioru ładu przestrzennego.

2.5.3.1. Wskaźniki ładu przestrzennego w systemie statystyki publicznej w Polsce

W systemie statystyki publicznej w Polsce wskaźniki ładu przestrzennego nie są wyodrębnione, mimo iż w specjalnym opracowaniu poświęconym wskaźnikom zrównoważonego rozwoju dla Polski pogrupowano je w układzie czterech ładów: społecznego, gospodarczego, środowiskowego i instytucjonalno-politycznego (zob. GUS, 2015, s. 220, 263–272). W przytoczonym opracowaniu problemy pomiaru stanu zagospodarowania przestrzennego nie zostały jednak całkowicie pominięte, ujęto je bowiem w grupie wskaźników środowiskowych, w dziedzinie „użytkowanie gruntów", w której znalazły się cztery wskaźniki:

1) udział powierzchni zabudowanej i zurbanizowanej w powierzchni ogółem,
2) udział gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji w powierzchni ogółem,
3) lesistość,
4) udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej ogółem.

Dodatkowo, do kwestii użytkowania przestrzeni nawiązują jeszcze dwa wskaźniki z dziedziny „bioróżnorodność":

1) udział powierzchni obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem,
2) udział powierzchni obszarów Natura 2000 w powierzchni ogółem.

Bardziej szczegółowy przegląd katalogu wskaźników zrównoważonego rozwoju udostępnionych na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) (*Wskaźniki…*, 2017)[22] ujawnia szerszy zbiór wskaźników zrównoważonego

22 Znajdująca się na stronach internetowych GUS aplikacja Wskaźniki Zrównoważonego Rozwoju jest publicznie dostępnym narzędziem służącym do udostępniania i prezentacji wskaźników monitorujących Cele Zrównoważonego Rozwoju Agendy 2030 (z danymi dla Polski) oraz zestawu wskaźników monitorujących zrównoważony rozwój na poziomie kraju, regionów, województw i powiatów. Analizę informacji ułatwiają narzędzia do wizualizacji danych w formie wykresów i map, jak również obszerny zbiór metadanych. Wskaźniki zostały pogrupowane według Celów Zrównoważonego Rozwoju (w przypadku Agendy 2030) oraz według dziedzin, zawartych w ramach czterech ładów: społecznego, gospodarczego, środowiskowego oraz instytucjonalno-politycznego (dotyczy modułów: krajowego, regionalnego i lokalnego) (*Wskaźniki…*, 2017).

rozwoju, pogrupowanych w czterech modułach: Agenda 2030[23], moduł krajowy, regionalny i lokalny (patrz ramka 1).

Ramka 1. Zestawienie (wyciąg) wybranych wskaźników ujętych w aplikacji Wskaźniki Zrównoważonego Rozwoju (GUS), mających odniesienie do kwestii ładu przestrzennego

Moduł Agenda 2030. Wskaźniki zasadnicze:
- 1.4.1. Odsetek gospodarstw domowych z dostępem do podstawowych urządzeń sanitarnych i zaopatrzenia w wodę
- 14.5.1. Udział powierzchni chronionych obszarów morskich do ogólnego obszaru terenów morskich
- 15.1.1. Powierzchnia lasów w stosunku do powierzchni kraju ogółem – lesistość
- 15.3.1. Udział obszarów zdegradowanych w ogólnej powierzchni kraju

Moduł Agenda 2030. Wskaźniki zastępcze:
[są to wskaźniki alternatywne, tj. takie, które są zbliżone do wskaźników z listy ONZ]
- 9.1.1. Odsetek długości dróg publicznych zamiejskich o nawierzchni twardej ulepszonej
- 11.a.1. Odsetek ludności gmin, które posiadają studium lub miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w podziale na rodzaj gminy
- 11.3.2. Odsetek gmin, których rysunki studium/miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie są dostępne w formie elektronicznej w ogóle gmin posiadających studium/miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego
- 11.7.1. Odsetek powierzchni parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej w ogólnej powierzchni kraju
- 15.1.2. Udział powierzchni obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem

23 Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 (inaczej Agenda Post-2015) jest planem rozwoju dla świata, zakładającym w perspektywie do 2030 roku eliminację ubóstwa, godne życie dla wszystkich ludzi oraz zapewnienie pokoju. Agenda Rozwoju zastępuje przyjęte w 2000 roku Milenijne Cele Rozwoju (*Millenium Development Goals*), których ostateczny termin realizacji został wyznaczony na rok 2015. Wypracowanie założeń Agendy odbywało się w drodze międzynarodowych negocjacji koordynowanych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych przez Panel Wysokiego Szczebla w sprawie Agendy Rozwoju po roku 2015. Agenda została uzgodniona przez wszystkie 193 państwa członkowskie ONZ. Jej przyjęcie miało miejsce podczas Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w dniach 25–27 września 2015 roku w siedzibie ONZ w Nowym Jorku. Agenda zawiera 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*) oraz powiązanych z nimi 169 zadań (*targets*), monitorowanych odpowiednimi wskaźnikami. W związku z koniecznością wypracowania ram wskaźnikowych służących monitorowaniu celów SDG na poziomie globalnym powołano grupę ekspertów pod nazwą Inter-agency Expert Group on SDG Indicators. Składa się ona z państw członkowskich oraz – w charakterze obserwatorów – agencji regionalnych i międzynarodowych. Zaproponowana przez IAEG-SDGs lista wskaźników została zaakceptowana przez Komisję Statystyczną NZ w marcu 2016 roku, podczas 47. sesji plenarnej. Rok później, podczas 48. sesji plenarnej, przyjęto zrewidowaną listę wskaźników. Lista wskaźników ma charakter otwarty i jest ciągle rozwijana i modyfikowana. Proces uzgadniania Agendy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 i jej celów wskazał na wyraźną potrzebę zaangażowania w to przedsięwzięcie statystyki publicznej (GUS, 2017; zob. też: *Resolution…*, 2015; *Rezolucja…*, 2015; *Na ścieżce…*, 2016).

- 15.4.1. Udział powierzchni parków narodowych położonych na terenach górskich w stosunku do powierzchni ogólnej kraju

Moduł Agenda 2030. Wskaźniki B.D.:
[są to wskaźniki z listy globalnej, dla których dane dotyczące Polski są obecnie niedostępne]
- 11.3.1. Relacja wskaźnika zużycia gruntów do tempa wzrostu liczby ludności

Moduł krajowy. Wskaźniki aktualne:
- Lesistość
- Udział gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji w powierzchni ogółem
- Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej ogółem
- Udział powierzchni obszarów Natura 2000 w powierzchni ogółem
- Udział powierzchni obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem
- Udział powierzchni zabudowanej i zurbanizowanej w powierzchni ogółem

Moduł krajowy. Archiwum
[w tym module (wskaźniki z modułu krajowego, które zostały usunięte z zestawu WZR w wyniku prac prowadzonych z zamiarem doboru wskaźników najpełniej obrazujących ideę zrównoważenia) nie stwierdzono żadnych wskaźników, które opisywałyby ład przestrzenny]

Moduł regionalny:
Ład środowiskowy – użytkowanie gruntów:
- Lesistość
- Udział powierzchni odnowień i zalesień w powierzchni lasów ogółem
- Udział powierzchni użytków rolnych w powierzchni ogółem

Ład środowiskowy – bioróżnorodność:
- Udział powierzchni obszarów Natura 2000 w powierzchni ogółem
- Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem

Moduł lokalny:
Ład środowiskowy – użytkowanie gruntów:
- Lesistość
- Intensywność zalesień

Ład środowiskowy – bioróżnorodność:
- Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem
- Udział terenów zieleni w powierzchni ogółem

Ład instytucjonalno-polityczny – instrumenty ekonomiczne:
- Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wskaźniki*…, 2017.

Na podstawie przeglądu wskaźników zrównoważonego rozwoju Polski, znajdujących się w aplikacji internetowej GUS (*Wskaźniki*…, 2017), we wszystkich czterech modułach (Agenda 2030 oraz w modułach: krajowym, regionalnym i lokalnym) stwierdzić można, że nieliczne z nich dałoby się potencjalnie zaklasyfikować do grupy wskaźników ładu przestrzennego (formalnie niewyodrębnionej

w aplikacji). Większość z tych wskaźników koncentruje się na kwestiach pomiaru powierzchni terenów leśnych i obszarów chronionych (aczkolwiek bez jakiejkolwiek kategoryzacji form ochrony na mniej i bardziej restrykcyjne co do sposobów użytkowania terenów).

Wartościowe dla oceny ładu przestrzennego wydają się wskaźniki gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, udziału gruntów zabudowanych i zurbanizowanych oraz wskazujące na pokrycie terenu przez plany miejscowe zagospodarowania przestrzeni.

Dyskusyjne wydaje się monitorowanie powierzchni terenów parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej na poziomie krajowym. Prześledzenie wartości tego wskaźnika w latach 2010–2015 pokazuje jego niemalże niezmienną wartość w tym okresie, a wielkości zawierają się w ułamkach procentu (0,1846% w roku 2010, 0,1848% w roku 2015 – *Wskaźniki…*, 2017). Monitorowanie zmian powierzchni zieleni urządzonej (komunalnej) powinno być prowadzone na poziomie lokalnym (gminnym), a nawet w układach sublokalnych (miejscowych). Udział terenów zieleni w powierzchni ogółem dostępny jest w module lokalnym, jednakże dla powiatów.

Zdecydowanie więcej wskaźników odnoszących się do zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym odnaleźć można w Banku Danych Lokalnych (ich zestawienie znajduje się w załączniku 1).

Ogólnie można stwierdzić, że wskaźniki zawarte w statystyce publicznej w bardzo ograniczonym stopniu nadają się do oceny ładu przestrzennego, głównie ze względu na niewielką liczbę tych, które wprost odnoszą się do zjawisk będących przejawami ładu bądź chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym, a także wskaźników obrazujących skalę działań naprawczych – to jest służących ograniczaniu przejawów chaosu przestrzennego (przy czym dyskusyjne jest, w jakim stopniu wskaźnik planów miejscowych może być do tego wykorzystywany). Odrębnym problemem jest zbyt wysoki stopień agregacji wielu wskaźników.

Wytłumaczeniem przyczyn braku wskaźników ładu przestrzennego w systemie statystyki publicznej mogą być problemy, o których już wspomniano – niedokładność zdefiniowania stanu zagospodarowania przestrzeni mającego odpowiadać pojęciu ład, ewentualnie trudności w jednoznacznym określeniu, jakie zjawiska przestrzenne i w jakiej skali należy uznać za przejaw chaosu.

2.5.3.2. Propozycja zbioru wskaźników ładu przestrzennego

Tak jak wspomniano w podrozdziale 2.5 i punkcie 2.5.2, zdefiniowanie pojęcia ładu przestrzennego nastręcza obiektywnych trudności, co w praktyce oznacza również trudność w doborze kryteriów oceny stanu zagospodarowania przestrzennego, czyli „sparametryzowania" ładu przestrzennego, a więc – *de facto* – pożądanego stanu zagospodarowania terenu.

Próbując dokonać oceny stanu zagospodarowania przestrzennego, można zaproponować wiele mierników – wskaźników ładu przestrzennego. Problemem jest ustalenie w sposób obiektywny – to znaczy nie arbitralny, lecz merytorycznie uzasadniony – wartości referencyjnych tych mierników.

Kierując się przywołanymi wyżej koncepcjami rozwoju miast (miasto zwarte), można byłoby na przykład w sposób arbitralny określić jako pożądany wysoki stopień urbanizacji, odznaczający się dużą zwartością struktur przestrzennych, znaczną gęstością i koncentracją zabudowy. Tego rodzaju intensyfikacja użytkowania terenów w obszarach miejskich mogłaby z kolei służyć odciążeniu od procesów urbanizacji terenów otwartych położonych w otoczeniu jednostek osadniczych i jako taka sprzyjać ochronie przyrody i otwartego krajobrazu, zapobiegać urbanizacji gruntów rolnych. Byłoby to także, w większości przypadków, zapewne efektywne ekonomicznie (niskie koszty rozwoju infrastruktury), ale niekoniecznie mogłoby odpowiadać oczekiwaniom społecznym (część ludności może preferować zamieszkiwanie w strefach podmiejskich, w rozgęszczonej zabudowie itd.). Określanie wartości referencyjnych wskaźników przestrzennych ma więc w jakiejś mierze charakter decyzji/wyborów politycznych. Z drugiej strony oczekiwania niektórych grup społecznych mogą być zgodne z kierunkami zagospodarowania przestrzeni nastawionymi na ochronę różnych walorów przestrzennych, ale rozbieżne w stosunku do oczekiwań podmiotów gospodarczych, właścicieli i użytkowników gruntów itp. Trudno jest wskazać kryterium funkcjonalne, które pozwalałoby stwierdzić, jaki udział oraz struktura przestrzenna elementów przyrodniczych i antropogenicznych przestrzeni powinna być zachowana, aby można było analizowany stan danego terytorium określić jako spełniający kryteria ładu przestrzennego.

Innym problemem nastręczającym trudności jest samo zdefiniowanie wskaźników zagospodarowania przestrzennego. Wiele jego cech tradycyjnie używanych do opisu kategorii ładu przestrzennego ma charakter wybitnie niemierzalny (niekwantyfikowalny), a zarazem są one szalenie ważne dla ludzkiego odczucia ładu w przestrzeni. Do cech tych należą na przykład relacje funkcjonalne, estetyka, będąca ich pochodną swoista „logika – czytelność" struktur przestrzennych, walory krajobrazowo-widokowe itp.

Poszukując sposobów obiektywizacji opisu parametrów zagospodarowania przestrzennego oddających stan ładu, postulować można zmianę konwencji definiowania ładu przestrzennego. Tradycyjne jego ujęcia (definicje) wywodzą się z urbanistyki, która – jako że jest **sztuką projektowania zabudowy**, **sztuką komponowania przestrzeni** – wnosi do definicji ładu pierwiastki subiektywne, bo oparte na odczuciach estetycznych.

Definiując ład przestrzenny przez pryzmat ujęć ekonomiczno-społecznych oraz mając na względzie jego wymiar środowiskowy (przyrodniczy), można zaproponować opisanie go przez wskaźniki dostępu do określonych rodzajów, form, obiektów zagospodarowania przestrzennego, a ujmując rzecz bardziej ogólnie – przez określenie pożądanej dostępności konkretnych, istotnych dóbr publicznych. Można na przykład postulować, aby ład przestrzenny w różnych strefach przestrzeni (pogrupowanych według pewnej typologii, np. tereny miejskie, podmiejskie, wiejskie itp.) mierzyć dostępem do kluczowych dóbr publicznych – terenów zieleni, węzłów komunikacji publicznej, obiektów użyteczności publicznej (np. szkół, ośrodków opieki zdrowotnej, kultury itd.).

W tabeli 7 zestawiono podstawowe wskaźniki, które mogą być pomocne przy ocenie zagospodarowania przestrzennego w różnych skalach przestrzennych.

Mając na uwadze klasyfikacje wskaźników zrównoważonego rozwoju prezentowane w pracach redagowanych przez Borysa (1999b; 2005d), rekomendowane wskaźniki podzielono na dwie grupy: wskaźniki stanu ładu przestrzennego i wskaźniki instytucjonalnej reakcji związanej z kształtowaniu ładu i ograniczaniem przejawów chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym.

Zaprezentowana w tabeli 7 lista wskaźników nie jest wyczerpująca. Intencją jej opracowania było raczej wskazanie najistotniejszych aspektów zagospodarowania przestrzennego, których stan determinuje poczucie ładu[24].

24 W literaturze naukowej odnaleźć można ciekawe opracowania poświęcone przedmiotowej kwestii. Rozbudowaną propozycję wskaźników ładu przestrzennego przedstawił w swojej pracy Przemysław Śleszyński (2013, s. 176–229). Kompleksową propozycję wskaźników oceny polityki przestrzennej na poziomie lokalnym opracował Piotr Fogel (2012, s. 145–191). Tomasz Komornicki (2013, s. 164–175) omawia w swojej pracy ogólną koncepcję wskaźników powiązań przestrzennych. Andrzej Affek (2013, s. 51–86) przedstawił propozycję wskaźników środowiskowych do oceny ładu przestrzennego na poziomie lokalnym, a Magdalena Górczyńska (2013, s. 87–107) koncepcję wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego dla obszarów zurbanizowanych.

Tabela 7. Przykłady wskaźników stanu ładu przestrzennego (lub przejawów chaosu) na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym

Grupa wskaźników	Typ wskaźnika	Wymiar wskaźnika	Rekomendowane do zastosowania na poziomie			
			miej-sco-wym	lokal-nym	regio-nalnym	krajo-wym
Wskaźniki stanu						
Estetyczno--krajobrazowe	Estetyka architektury (w tym małej architektury)	Niekwantyfikowane; badanie opinii społecznej i/lub oceny eksperckie	Tak	Tak		
	Walory krajobrazowe terenu	Generalnie niekwantyfikowalne; próby oceny eksperckiej na podstawie wyników audytu krajobrazowego lub podobnych narzędzi diagnostyczno-analitycznych		Tak	Tak	
	Naturalność krajobrazu	Generalnie niekwantyfikowane; próby oceny eksperckiej na podstawie udziału linii prostych w krajobrazie		Tak		
Struktury przestrzennej terenu	Gęstość zaludnienia		Tak	Tak	Tak	Tak
	Gęstość zabudowy (stopień urbanizacji)		Tak	Tak	Tak	Tak
	Degradacji terenów			Tak	Tak	Tak
	Wskaźnik degradacji terenów (potrzeb rewitalizacji)			Tak		
	Udział terenów otwartych			Tak	Tak	Tak
	Udział terenów biologicznie czynnych		Tak	Tak	Tak	Tak

Dostępności przestrzennej	Dostępność infrastruktury społecznej	Czas dostępu pieszego lub za pośrednictwem systemu komunikacji publicznej do obiektów infrastruktury społecznej, takich jak przedszkola, szkoły (różnej rangi), placówki ochrony zdrowia (różnej rangi), placówki kultury (różnej rangi), ośrodki sportu/rekreacji/wypoczynku (różnej rangi); ośrodki pomocy społecznej itp.	Tak	Tak	Tak	
	Dostępność infrastruktury komunikacyjnej (publicznej)	Czas dostępu pieszego do najbliższego przystanku w systemie komunikacji publicznej (transportu publicznego) Czas dostępu pieszego lub za pośrednictwem systemu komunikacji publicznej do najbliższego węzła komunikacji publicznej (węzła multimodalnego, intermodalnego)	Tak	Tak		
	Dostępność infrastruktury błękitno-zielonej	Czas dostępu pieszego lub za pośrednictwem systemu komunikacji publicznej do najbliższego obiektu lub obszaru błękitno-zielonej infrastruktury	Tak	Tak		
Dostępności – wyposażenia terenu	Zasięg infrastruktury technicznej (uzbrojenie)			Tak		
	Wykorzystanie infrastruktury technicznej (efektywność)	lub		Tak		
	Wyposażenie w infrastrukturę społeczną			Tak		
	Wyposażenie w infrastrukturę społeczną			Tak		
	Wyposażenie w błękitno-zieloną infrastrukturę		Tak	Tak		
	Wyposażenie w błękitno-zieloną infrastrukturę		Tak	Tak		

Tabela 7 (cd.)

Grupa wskaźników	Typ wskaźnika	Wymiar wskaźnika	Rekomendowane do zastosowania na poziomie			
			miej-sco-wym	lokal-nym	regio-nalnym	krajo-wym
Wskaźniki stanu						
Dostępności – wyposażenia terenu	Udział zieleni komunalnej (urządzonej)		Tak	Tak		
	Udział terenów zieleni ogółem		Tak	Tak		
Wskaźniki reakcji						
	Wskaźnik udziału MPZP		Tak	Tak		
	Udział terenów wykluczonych z zabudowy w MPZP		Tak	Tak		
	Wskaźnik terenów objętych konserwatorską ochroną zabytków			Tak	Tak	Tak
	Wskaźnik terenów chronionych (przyroda i krajobraz)		Tak	Tak	Tak	Tak
	Wskaźnik potencjału terenów chronionych (przyroda i krajobraz)			Tak	Tak	Tak
	Wskaźnik obiektów chronionej przyrody i krajobrazu		Tak	Tak		
	Wskaźnik potencjału obiektów chronionej przyrody i krajobrazu			Tak		

	Wskaźnik potencjału terenów objętych konserwatorską ochroną zabytków			Tak	Tak	Tak
	Wskaźnik ochrony zabytków			Tak		
	Wskaźnik potencjału ochrony zabytków			Tak		
	Wskaźnik rewitalizacji		Tak	Tak		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 105–106.

3. Teoretyczno-konceptualne podstawy planowania przestrzennego

3.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale dokonana zostanie teoretyczna charakterystyka planowania przestrzennego, pokazująca specyfikę planowania jako instrumentu polityki przestrzennej. Uwaga zostanie zwrócona przede wszystkim na relacje polityki przestrzennej z ogólną polityką rozwoju państwa oraz jej zakres merytoryczny, a także sposoby formułowania celów w polityce rozwoju.

Charakterystyka planowania zostanie dokonana przez przedstawienie jego zakresu przedmiotowego, podmiotowego, omówienie pożądanych cech i funkcji oraz zasad planowania (w kontekście wyartykułowanego w tytule postulatu jego skuteczności). Mając na względzie tematykę pracy, szczególna uwaga zwrócona zostanie na takie kwestie, jak hierarchiczność systemu planowania, rola zasady subsydiarności (pomocniczości) w kształtowaniu systemu planowania oraz elastyczność planowania. Rozdział kończy przegląd typologii podejść planistycznych i rodzajów planów i innych instrumentów wykorzystywanych w systemach planowania przestrzennego.

3.2. Uwagi ogólne dotyczące kształtowania się teorii i praktyki planowania

Planowanie przestrzenne może być postrzegane w wymiarze teoretycznym – jako przedmiot zainteresowania nauki, oraz praktycznym – jako określony zakres działalności (procedur) stosowanych przez uprawnione do tego organy administracji publicznej.

Janusz Słodczyk zwraca uwagę, że:

> […] planowanie przestrzenne traktowane jako **działalność praktyczna** oznacza czynności związane z opracowywaniem planów przestrzennych oraz z procesem

> realizowania tych planów. W aspekcie **empirycznym** można je określić […] jako całokształt działalności zmierzającej do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z uwzględnieniem bieżących i przyszłych potrzeb społeczeństwa. Planowanie przestrzenne jest jednocześnie **dyscypliną naukową**. Z **teoretycznego** punktu widzenia jest nauką o celach i sposobach racjonalnego zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Planowanie przestrzenne ma więc aspekt **empiryczny** i **teoretyczny**, przy czym oba aspekty są ze sobą ściśle powiązane, gdyż w działalności praktycznej należy uwzględniać wyniki badań naukowych, prace empiryczne z zakresu planowania pozwalają weryfikować koncepcje teoretyczne (Słodczyk, 2005a, s. 17; por. np. Leśniak, 1985, s. 7; Gorzym-Wilkowski, 2012, s. 24–25).

Niektórzy autorzy (Alexander, 2016, s. 91–101) uważają, że planowanie to przede wszystkim praktyka, która może być ujmowana w różnych ramach teoretycznych, przy czym istnieje znaczna luka między ujęciem teoretycznym planowania a jego zastosowaniem aplikacyjnym (Pissourios, 2013, s. 80–81). Teoria planowania bazuje na wiedzy z wielu innych dyscyplin (przyrodniczych, społecznych, technicznych). Charakteryzując planowanie przestrzenne od strony teoretycznej (naukowej), należy podkreślić, że jest to koncepcja, która nieustannie ulega zmianom w czasie, można nawet powiedzieć, że jest pochodną dokonujących się zmian cywilizacyjnych. Na zmieniający się, ewoluujący charakter systemu planowania przestrzennego wpływ mają dwie zasadnicze grupy czynników[1]:

1) ustrojowo-polityczne – koncepcje instytucjonalne planowania są zdeterminowane rozwiązaniami ustrojowymi funkcjonującymi w danym państwie, a więc takimi kwestiami, jak:
   a) unitarny lub federalny charakter państwa oraz jego relacje formalne względem instytucji ponadnarodowych, takich jak na przykład Unia Europejska,
   b) stopień demokratyzacji w rządzeniu państwem i związany z nim zakres decentralizacji władzy publicznej (lub ich brak przejawiający się autorytarnym lub totalitarnym charakterem sprawowanej władzy),
   c) stopień „urynkowienia" gospodarki (zakres interwencji państwa w gospodarkę),

1 Na charakter systemu planowania przestrzennego ma również wpływ postęp naukowo-technologiczny, w tym sensie, że dostarcza on z jednej strony nowych narzędzi planistycznych (np. rozwój technologii informatycznych zmienia sposoby zbierania, gromadzenia, przetwarzania, analizowania, prezentowania i udostępniania danych przestrzennych – ich upubliczniania), a z drugiej zmienia możliwości fizycznego kształtowania/oddziaływania człowieka na przestrzeń, a co za tym idzie – daje możliwość wprowadzania do planów (na etapie ich opracowywania) nowych rozwiązań przestrzennych, urbanistycznych, które mogą być później zrealizowane dzięki dokonującemu się postępowi techniki.

d) stopień uspołecznienia procesów rządzenia i zarządzania rozwojem (stopień wykształcenia społeczeństwa obywatelskiego);

2) materialne – zmieniające się uwarunkowania ekonomiczne (np. globalizacja gospodarki i będące jej efektem przemieszczanie kapitału), społeczne (np. zmiany demograficzne, zmiany stylów życia – konsumpcji) czy przyrodnicze (zmniejszanie się różnorodności biologicznej i krajobrazowej, zmiany klimatu).

Wymienione czynniki (uwarunkowania) wymuszają opracowywanie koncepcji nowych rozwiązań przestrzennych (np. w zakresie modeli struktury przestrzennej miast, modeli sieci/układów osadniczych, modeli/koncepcji obszarowej ochrony przyrody i krajobrazu), a następnie nowych adekwatnych rozwiązań instytucjonalnych (regulacje prawne, procedury administracyjne), umożliwiających realizację koncepcji zagospodarowania przestrzennego w danych uwarunkowaniach ustrojowo-politycznych i materialnych. Stosowanie w praktyce rozwiązań instytucjonalnych opracowanych w danych warunkach ustrojowo-politycznych i materialnych jest swoistym „testowaniem teorii w praktyce". Ocena efektów przyjętych rozwiązań instytucjonalnych powinna być – co do zasady – podstawą do (okresowego lub ciągłego) weryfikowania założeń teoretycznych (koncepcyjnych) planowania przestrzennego, a więc tym samym do udoskonalania stosowanych w praktyce rozwiązań instytucjonalnych (co przejawia się zwykle nowelizacją odpowiednich aktów prawa materialnego, odnoszącego się do zagospodarowania przestrzeni).

Mając to na uwadze, trzeba podkreślić, że przedstawione w dalszej części niniejszego rozdziału założenia teoretyczne planowania przestrzennego są próbą jego konceptualizacji, uwzględniającą współczesne uwarunkowania ustrojowo-polityczne i materialne krajów rozwiniętych. Jako takie mogą one podlegać dezaktualizacji z upływem czasu.

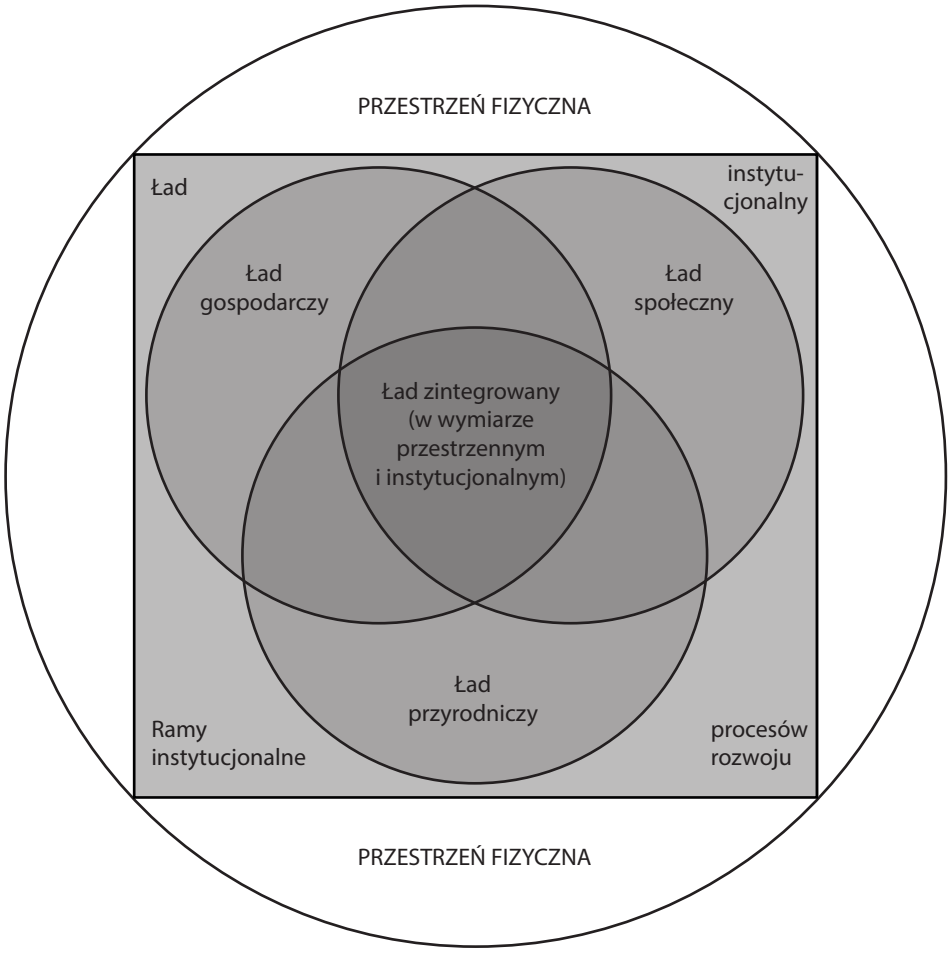
3.3. Polityka przestrzenna

3.3.1. Polityka przestrzenna i jej cele w relacji do ogólnej polityki rozwoju i innych polityk publicznych

Jak już wspomniano, osiąganie ładu zintegrowanego można uznać za bardzo abstrakcyjnie wyrażony cel ogólnej polityki rozwoju, na którą składają się trzy polityki problemowe – gospodarcza, społeczna i ochrony środowiska, których celami głównymi są odpowiednio: wzrost gospodarczy, zaspokojenie potrzeb społecznych oraz optymalne użytkowanie zasobów naturalnych, racjonalne kształtowanie i ochrona środowiska oraz konserwacja tworów przyrody. Za cel ogólnej polityki rozwoju (będący zarazem celem nadrzędnym względem wszystkich polityk

problemowych) uznaje się zwykle poprawę/podnoszenie jakości życia, ponieważ jej poziom jest zdeterminowany warunkami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi, w jakich funkcjonują wspólnoty ludzkie.

Ład przestrzenny (o którym była mowa w rozdziale drugim) można z kolei uznać za cel główny polityki przestrzennej, która również wchodzi w skład ogólnej polityki rozwoju, jednak jej położenie w strukturze polityk jest nieco odmienne od wyżej wymienionych polityk problemowych (rys. 3).



Rysunek 3. Polityka przestrzenna na tle innych polityk publicznych (układ – powiązania polityk publicznych)

Źródło: opracowanie własne.

Horyzontalne umiejscowienie polityki przestrzennej w strukturze polityk publicznych (rys. 3) wynika z jej specyficznego charakteru. Polityka przestrzenna (podobnie jak polityka inwestycyjna państwa, z którą zresztą jest do pewnego stopnia powiązana) wykazuje ścisłe związki z trzema podstawowymi politykami problemowymi: ekonomiczną, społeczną, ochrony środowiska. Należy to odczytywać w ten sposób, że liczne działania państwa służące pobudzaniu/kreowaniu wzrostu gospodarczego, zaspokajaniu potrzeb społecznych czy ukierunkowane na ochronę środowiska, polegają na dokonywaniu przekształceń w fizycznej przestrzeni, zmianie jej struktur itp. Są to różnego rodzaju inwestycje materialne, takie jak na przykład budowa dróg czy innych elementów systemów komunikacji lądowej lub wodnej, budowa obiektów infrastruktury społecznej itd. W sferze polityki ochrony środowiska są to zarówno inwestycje infrastrukturalne, jak i działania organizacyjne, polegające na przykład na tworzeniu nowych obszarów poddanych ochronie, czyli wprowadzających określone reżimy w zagospodarowywaniu przestrzeni. Można więc powiedzieć, że polityka przestrzenna stanowi terytorialny wymiar polityk problemowych/terytorialny wymiar polityki rozwoju[2].

W ujęciu węższym, bardziej tradycyjnym, **polityka przestrzenna** może być rozumiana jako zbiór celów, zasad działania i instrumentów władzy publicznej zarządzającej określonym terytorium, służących do przestrzennej alokacji różnych funkcji społeczno-gospodarczych oraz obiektów materialnych (budynki, infrastruktura) w fizycznej przestrzeni. **W ujęciu szerszym** politykę przestrzenną traktować należy jako jedną z istotnych polityk szczegółowych ogólnej polityki rozwoju, jako politykę o charakterze problemowym, która służy nie tylko do przestrzennej alokacji obiektów i funkcji, ale wszelkich dóbr publicznych, w tym środków finansowych i rzeczowych wykorzystywanych przez państwo do realizacji celów ogólnorozwojowych (zob. też tab. 8).

Można więc powiedzieć, że: „w szerokim pojmowaniu polityki przestrzennej jej przedmiotem jest przestrzenny aspekt wszelkiej działalności ludzkiej, wszystkich procesów społeczno-gospodarczych"; natomiast: „wąskie pojmowanie polityki przestrzennej oznacza traktowanie jej jako działania mającego na celu rozmieszczenie ludności i funkcji oraz zagospodarowanie i użytkowanie terenu, czyli w praktyce lokalizowanie funkcji i inwestycji" (Słodczyk, 2005a, s. 13, za: Regulski, Ptaszyńska, Kaźmierska, 1986).

2 Podobnie jak polityka przestrzenna jest – w prezentowanym ujęciu – polityką horyzontalną, tak horyzontalny charakter mają również, pokazane na rysunku 3, polityki instrumentalne: inwestycyjna i fiskalna. Inwestycje publiczne dotyczą zarówno sfery gospodarczej, społecznej, jak i ochrony środowiska. System podatkowy z kolei może być narzędziem oddziaływania na zachowania społeczne, ekonomiczne i związane z użytkowaniem zasobów środowiska (np. koncepcja podatku Pigou).

Tadeusz Sumień uważa, że polityka przestrzenna to:

[…] działalność organów administracyjnych i planistycznych, mająca na celu wypracowanie warunków realizacji określonej strategii rozwoju wraz z instrumentacją jej wdrożenia. Podmiotami polityki przestrzennej, tworzonej na poziomie krajowym, regionalnym i gminnym, są organy administracji rządowej i samorządowej podejmujące decyzje w sprawach wywołujących skutki przestrzenne, a także pośrednio osoby prawne i fizyczne realizujące zamierzenia inwestycyjne. Instrumentacja polityki przestrzennej obejmuje narzędzia prawne, finansowe, planistyczne i administracyjne. Polityka przestrzenna na poziomie kraju, regionu czy gminy koordynuje w przestrzeni zamierzenia sektorowe na tych poziomach, wskazuje na przedsięwzięcie o znaczeniu strategicznym i stanowi istotną przesłankę dla opracowań programowych i planistycznych. Zawiera wypracowane cele, kierunki i zasady zamierzeń rozwojowych i zapewnia uwzględnienie interesów publicznych przy pomocy instrumentów jej wdrożenia. Stanowi część ogólnej polityki rozwoju kraju, regionów i gmin (Kachniarz, Niewiadomski, Suliga, Sumień, 1994, s. 125).

Zdaniem Markowskiego:

[…] z uwagi na to, że polityka przestrzenna oddziałuje poprzez kształtowanie przestrzeni na każdy typ działalności człowieka, zakres jej musi być bardzo szeroki i musi uwzględniać przestrzenne wymagania innych polityk cząstkowych. Takie szerokie ujęcie oznacza również konieczność szerokiego ujmowania problematyki instrumentów (Markowski, 1999, s. 28).

Zbliżony pogląd wyraża też Zaucha, stwierdzając, że:

[…] polityka przestrzenna […] nie przesądza ani o konkretnych użytkownikach, ani o czasie, kiedy przestrzeń będzie wykorzystana, przeciwnie, wyznacza jedynie pewne ogólne zasady gospodarowania przestrzenią w miarę możliwości niesprzeczne z uregulowaniami rynkowymi opartymi na prawie własności prywatnej i wolności decyzji gospodarczych. Polityka ta ma doprowadzić do ładu przestrzennego, tj. stanu pożądanego w zakresie zagospodarowania przestrzennego (przestrzennego systemu gospodarka–społeczeństwo–**środowisko), będącego wyrazem potrzeb społecznych skorygowanych o system wartości uznawanych przez społeczeństwo w danym okresie** (Zaucha (2007 s. 115–116; zob. też Meyer, 1999, s. 16).

Można więc powiedzieć, że:

> […] polityka przestrzenna ze względu na odniesienie do przestrzeni, leży w polu zainteresowania każdego człowieka i każdego podmiotu gospodarującego. Łączy się nierozerwalnie z całościowym spojrzeniem na funkcjonowanie systemów społeczno-gospodarczych i przyrodniczych. Polityka przestrzenna jest więc, ze swej natury, wszechogarniająca i sytuowanie jej jako jednego z mniej ważnych działów polityki rządu czy samorząd jest strukturalnym błędem (Markowski, 2008a, s. 229).

Sławomir Podolak (1998, s. 290) za politykę przestrzenną uznaje świadome i władcze oddziaływanie organizacji i instytucji publicznych (władz rządowych, lokalnych bądź instytucji publiczno-prywatnych, upoważnionych na zasadzie stosownych delegacji do prowadzenia określonego wycinka polityki przestrzennej) na gospodarkę przestrzenną w sposób spójny z ustalonymi celami społecznymi. Oddziaływanie to obejmuje:

1) sterowanie rozwojem przestrzennym (pojmowane jako sposób jego kontroli),
2) inicjowanie rozwoju przestrzennego (funkcje promocyjne).

Ramy polityki przestrzennej są wyznaczane przez:

1) zasady,
2) kompetencje (władzy rządowej i samorządowej),
3) instrumenty i skutki,
4) cele.

Polityka przestrzenna jest procesem decyzyjnym związanym z zarządzaniem i planowaniem, przy czym decyzje te dotyczą rozwoju przestrzennego. Polityka przestrzenna przenika się z polityką ekologiczną, społeczną, ekonomiczną.

Podstawowe komponenty polityki przestrzennej to:

1) polityka lokalizacyjna,
2) polityka w zakresie użytkowania terenu,
3) polityka w zakresie obrotu nieruchomościami (głównie obrotu własnością terenu),
4) polityka inwestycyjna (procesy inwestycyjne, finansowanie inwestycji).

Regulski podkreśla, że:

> […] polityka łączy się nierozerwalnie z istnieniem wielu niezależnych uczestników danego procesu, od których zachowań zależy osiągnięcie celu. Stopień niezależności tych uczestników musi być taki, aby ich zachowania nie mogły być w pełni regulowane rozkazami. Gdy ten warunek nie jest spełniony, nie mamy do czynienia z polityką, lecz z dowodzeniem (Regulski, 1984, s. 95; zob. też: Markowski, 1999, s. 26, 27; Regulski, Kocoń, Ptaszyńska-Wołoczkowicz, 1988, s. 53–54).

Jednym z głównych zadań polityki przestrzennej, zwłaszcza dla władz samorządowych, jest harmonizowanie interesu publicznego z interesami prywatnymi.

Ogólnymi zadaniami (funkcjami) polityki przestrzennej są (Słodczyk, 2005a, s. 13):

1) **koordynacja przestrzennej działalności** publicznej (i prywatnej), polegająca na łączeniu różnych zamierzeń pod względem czasu, miejsca realizacji i uzyskiwanych zamierzeń,
2) **stymulacja wszechstronnego rozwoju**, która dokonuje się przez inspirację do lepszego wykorzystania istniejącego zainwestowania i wprowadzenie zachęt do działania w pożądanych kierunkach,
3) **tworzenie platformy porozumienia** między różnymi podmiotami polityki przestrzennej, co polega na godzeniu celów partykularnych i ogólnospołecznych.

Jeżeli chodzi o cele polityki przestrzennej, to są one oczywiście specyficznie odrębne dla każdej jednostki terytorialnej, dla której formułowana jest polityka – i jako takie powinny być formułowane na podstawie rozpoznanych uwarunkowań rozwojowych. Można jednak dokonać uogólnienia i wskazać na uniwersalne **cele materialne polityki przestrzennej**, które zwykle są artykułowane w jej treści. Należą do nich najczęściej takie cele, jak (Słodczyk, 2005a, s. 13; por. Malisz, 1984, s. 38–39; Szaja, 2016, s. 71):

1) **utrzymanie prawidłowej struktury** użytkowania terenów, czyli zachowania racjonalnych proporcji między różnymi rodzajami użytkowania,
2) **właściwe rozmieszczenie (alokacja) funkcji** społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem cech środowiska geograficznego i w celu eliminacji konfliktów przestrzennych między poszczególnymi użytkownikami terenów,
3) **rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej** w celu stworzenia podmiotom gospodarczym warunków efektywnego działania i zapewnienia odpowiedniej jakości życia mieszkańcom,
4) **racjonalne wykorzystanie zasobów** naturalnych i antropogenicznych terenu przy zachowaniu walorów środowiska geograficznego (przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych).

Nieco inne ujęcie celów pokazuje Zaucha (2007, s. 112), który zwraca uwagę, że cele polityki przestrzennej (planowania przestrzennego) ewoluują, co także wskazuje na wspomniane wyżej „rozszerzanie się" horyzontu przedmiotowego polityki przestrzennej (tab. 8)[3].

3 W pracy Bolesława Malisza (1984, s. 88–99) odnaleźć można jeszcze inne, bardziej złożone klasyfikacje celów polityki przestrzennej, wywodzone od „celu wiodącego" gospodarki narodowej, za który uznaje on „zaspokojenie potrzeb społeczeństwa", a następnie wyróżnia trzy tak zwane cele wtórne: 1) ochronę przed wszelką agresją dla zapewnienia biologicznego

Tabela 8. Ewolucja celów polityki przestrzennej

Cele planowania przestrzennego w XIX i pierwszej połowie XX w.	Dodatkowe cele planowania przestrzennego drugiej połowie XX w.	Dodatkowe cele współczesnego planowania przestrzennego (pierwsza i druga dekada XXI w.)
Zapewnienie standardów budownictwa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego oraz gospodarki ściekami i odpadami. Zapewnienie terenów pod budownictwo przemysłowe i mieszkalnictwo (w miastach) Arbitraż między prywatną własnością a interesem publicznym. Zapewnienie przestrzeni rekreacyjnej i wysokiej jakości środowiska zamieszkania. Równoważenie lokalizacji usług prywatnych i publicznych oraz odpowiedniej infrastruktury. Zapewnienie efektywnego wykorzystania przestrzeni .	Poprawa dostępności. Zapewnienie efektywnego wykorzystania niemobilnych, trudno odnawialnych zasobów. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego przed negatywnymi konsekwencjami rozwoju. Zmniejszenie rozpiętości w standardach życia wynikających z różnic w tempie rozwoju oraz ze stopnia peryferyzacji poszczególnych subregionów. Koordynowanie wykorzystania środków finansowych w przestrzeni w celu ich bardziej efektywnego wydatkowania (synergia). Promowanie funkcjonalnej i geograficznej koordynacji rozwoju infrastruktury i środowiska miejskiego.	Równoważenie rozwoju. Harmonizacja działań sektorowych w przestrzeni.

Źródło: Zaucha, 2007, s. 112.

Funkcje i ogólne cele materialne polityki przestrzennej określają jej zakres przedmiotowy. Jeżeli chodzi o aspekty podmiotowe, to do podmiotów polityki przestrzennej zalicza się zwykle (zob. Słodczyk, 2005a, s. 13, za: Koziński, Wysocka, 1995):

rozwoju społeczeństwa – „przetrwać", 2) stwarzanie warunków dla racjonalnego – ze społecznego punktu widzenia – gospodarowania – „rozsądnie gospodarować", 3) dążenie do względnie wyrównanego poziomu życia ludności we wszystkich regionach i miejscowościach kraju – „sprawiedliwie dzielić". Celom wtórnym przyporządkowane są dalej cele niższych poziomów w hierarchii drzewa celów. Klasyfikacja ta, ze względu na zmianę paradygmatu rozwoju (rozwój sustensywny), ma dziś już do pewnego stopnia charakter historyczny, aczkolwiek z pewnymi modyfikacjami bywa nadal stosowana w różnych teoretycznych ujęciach omawiających politykę przestrzenną (zob. Senetra, 2009, s. 41–43; Szaja, 2016, s. 70–73).

1) administrację publiczną – rząd centralny i administrację terytorialną – terenową (regionalną i lokalną), najczęściej samorządową,
2) podmioty gospodarcze i grupy interesu,
3) społeczeństwo obywatelskie działające przez swoich reprezentantów.

Podmioty polityki przestrzennej można w praktyce utożsamiać z podmiotami planowania przestrzennego. Zajmują się one formułowaniem celów i określaniem kierunków polityki przestrzennej oraz sporządzaniem i realizacją planów, przy czym w polityce przestrzennej i planowaniu kluczową rolę odgrywają podmioty sektora publicznego.

> Administracja rządowa i samorządowa jest odpowiedzialna za ład przestrzenny na zarządzanym przez siebie terenie, co jest zadaniem trudnym w warunkach gospodarki rynkowej. Władze, stanowiące podmiot polityki przestrzennej, muszą w taki sposób oddziaływać na podmioty gospodarcze, aby te ostanie, osiągając swe cele, przybliżały jednocześnie osiąganie celów polityki prowadzonej przez władze w interesie całego społeczeństwa (Słodczyk, 2005a, s. 13).

Prowadzenie każdej polityki wymaga określenia jej celów, znalezienia sposobów oraz dobrania odpowiednich środków pozwalających na ich osiągnięcie. Mając to na uwadze, stwierdzić można, że na każdą politykę publiczną składają się trzy fazy (Markowski, 1999, s. 26; Regulski, 1982; Słodczyk, 2005a, s. 14):

1) **określenie celów**, czyli sformułowanie odpowiedzi na pytania: „po co działamy?", „co chcemy osiągnąć?"; faza ta zawiera wybory o charakterze politycznym;
2) **opracowanie i przyjęcie strategii**, czyli określenie sekwencji działań i zadań dla poszczególnych wykonawców (co, gdzie, kiedy mamy zrobić, aby osiągnąć cele); jest to faza prac planistycznych;
3) **sterowanie rozwojem**, czyli podejmowanie działań powodujących realne zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu danego systemu, które mają służyć osiąganiu celów (a tym samym prowadzić do realizacji przyjętej strategii); jest to faza, w której podejmuje się również działania regulacyjne, aby przeciwdziałać pojawiającym się zaburzeniom.

Omawiając funkcjonowanie polityki przestrzennej, powiedzieć można, że składają się na nie pewne mechanizmy, które można nazwać podsystemami. Do **podsystemów polityki przestrzennej** zalicza się (Chmielewski, 2005, s. 345–346; 2010, s. 352; 2016, s. 164):

1) **podsystem decyzyjny** – obejmuje podmioty planistyczne oraz organy upoważnione do uzgadniania planów, konkretyzacji celów, określania możliwości, wyznaczania zadań inwestycyjnych,

2) **podsystem normowania** – obejmuje ogólne akty prawne rangi państwowej, mające wpływ na zagospodarowanie przestrzenne,
3) **podsystem planowania** – obejmuje prognozowanie i programowanie rozwoju, kreowanie wizji rozwojowych, tworzenie prawa miejscowego (ustalenia normatywne odnoszące się do konkretnych obszarów), kontrolę i ocenę zmian w zagospodarowaniu, co z kolei wymaga obserwacji zmian w zagospodarowaniu (monitoring przestrzenny),
4) **podsystem egzekwowania** – wiąże się z uprawnieniami administracji państwowej i samorządowej, inspekcji nadzoru budowlanego, nadzoru architektoniczno-urbanistycznego oraz sądów administracyjnych.

Nawiązując do wskazanego wyżej szerokiego ujęcia polityki przestrzennej, można zauważyć, że współcześnie w krajach wchodzących w skład Wspólnoty Europejskiej politykę przestrzenną łączy się z działaniami ukierunkowanymi na osiąganie **spójności terytorialnej** (*territorial cohesion*)[4], która jest trzecim[5] (obok **spójności gospodarczej**[6] i **społecznej**[7]) wymiarem, a zarazem celem **polityki spójności** w Unii Europejskiej (zob. Zaucha, 2007, s. 152; Drzazga, 2012, s. 30–31).

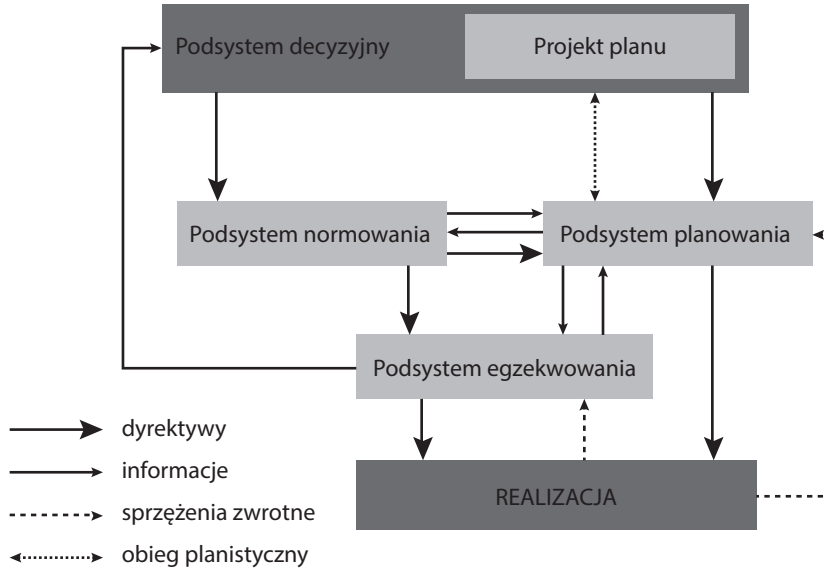
---

4 Od 1986 roku europejska polityka spójności ukierunkowana była na kwestie gospodarcze i społeczne. Po raz pierwszy spójność terytorialna wspomniana została w 1997 roku w zmodyfikowanym Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Pojęcie to pojawiło się w kontekście konieczności zapewnienia równego dostępu do podstawowych usług. Z kolei traktat lizboński i strategia Europa 2020 wprowadziły oficjalnie trzeci, obok ekonomicznego i społecznego, wymiar spójności – spójność terytorialną. Choć formalnie spójność terytorialna w europejskich dokumentach pojawiła się dopiero na początku XXI wieku, to jednak w debacie naukowej i politycznej obecna była znacznie wcześniej (Olechnicka, Wojnar, Celińska-Janowicz, Rok, b.r.w., s. 68).

5 W niektórych starszych opracowaniach używane było zamiennie określenie *spójność przestrzenna* (*spatial cohesion*), jednak ze względu na to, że fizyczna przestrzeń (wraz ze środowiskiem) stanowi jeden z elementów składowych terytorium (obok systemu społeczno-gospodarczego i jego kulturowych wytworów), przyjęło się używanie pojęcia *spójność terytorialna*. Zagadnienie spójności przestrzennej (jako węższe) rozpatrywane bywa zwykle w kontekście problemu dostępności określonego obszaru; wówczas jest ona mierzona czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową i kolejową. Używa się także wskaźnika liczby konsumentów osiąganych w danym czasie. Analizowana jest w układzie państw oraz regionów typu NUTS II i NUTS III (*Spójność przestrzenna…*, 2013).

6 Jest ona mierzona za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca, uwzględniając parytet siły nabywczej. Analizowana jest w układzie państw oraz regionów typu NUTS II i NUTS III (*Spójność gospodarcza…*, 2013).

7 Jest ona mierzona za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia, ale coraz częściej jako miernik uwzględnia się stopę partycypacji (miernik określający, jaka część ludności w wieku produkcyjnym znajduje zatrudnienie). Analizowana jest w układzie państw oraz regionów typu NUTS II i NUTS III (*Spójność społeczna…*, 2013).



Rysunek 4. Podsystemy polityki przestrzennej

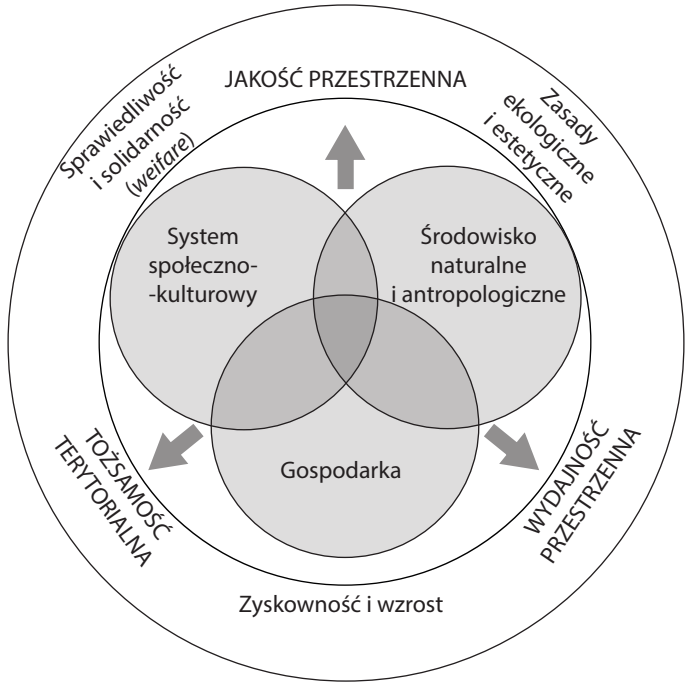
Źródło: Chmielewski, 2005, s. 345; 2010, s. 351; 2016, s. 165.

Dążenie do osiągania spójności terytorialnej może być postrzegane jako działanie służące budowaniu kapitału terytorialnego, o którym była mowa wcześniej (punkt 2.4.1).

Jak zwracają uwagę Agnieszka Olechnicka, Katarzyna Wojnar, Dorota Celińska-Janowicz i Jakub Rok (b.r.w., s. 68), spójność terytorialna do dziś nie doczekała się jednej powszechnie akceptowanej definicji. W zależności od podejścia i kontekstu spójność terytorialna może być różnie rozumiana, dlatego zakres pojęciowy tego wielowymiarowego i złożonego terminu nie jest precyzyjnie określony – od samego początku bywa różnie definiowany i interpretowany. Kluczowym dokumentem w tym procesie była *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej* z 2008 roku, w której wskazano najważniejsze wymiary spójności: harmonijny rozwój wszystkich regionów i Unii Europejskiej jako całości, konkurencyjność, różnorodność i potencjał terytorialny, dostępność, współpracę, włączenie społeczne, zrównoważony rozwój oraz koordynację polityk. Jednocześnie cały czas brakowało jasnej definicji spójności terytorialnej, która postrzegana była jako sposób osiągania zrównoważonego (*balanced and sustainable*) rozwoju terytorialnego całej Unii Europejskiej, przez traktowanie jej wewnętrznego zróżnicowania jako źródła wzrostu, przy zapewnieniu równowagi między celami o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym. W innym ujęciu wyróżniano trzy składowe spójności: terytorialną jakość (życia, pracy), terytorialną wydajność (w odniesieniu do korzystania z zasobów, konkurencyjności, dostępności) oraz terytorialną tożsamość

(kapitał społeczny, wspólna wizja i specyfika lokalnych układów terytorialnych) (*ESPON TIPTAP*, 2009). Koncepcja spójności terytorialnej miała zatem godzić bardzo różne i w pewnym stopniu sprzeczne paradygmaty rozwojowe: zrównoważony rozwój, konkurencyjność i konwergencję (*Territorial State and Perspectives…*, 2011). Wzmacnianie spójności terytorialnej rozumiano także jako zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju zarówno między państwami i regionami, jak i obszarami różnego typu, na przykład miejskimi i wiejskimi. W tym ujęciu kluczowe było wykorzystywanie potencjałów poszczególnych obszarów i regionów w taki sposób, aby przekształcić ich specyficzne cechy i uwarunkowania w czynniki rozwoju (*diversity into strenght*) (Schön, 2005).

Uogólnioną ilustrację podstawowych idei spójności terytorialnej obrazuje rysunek 5.



Rysunek 5. Spójność terytorialna – schemat ideowy

Tytuł rysunku w oryginalnym brzmieniu to „spójność przestrzenna – schemat ideowy"; na potrzeby niniejszej pracy tytuł zmieniono ze względu na dominującą aktualnie konwencję terminologiczną.

Źródło: *ESPON*, 2005, cz. 2, s. 78.

Przeglądu różnych ujęć definicyjnych i modelowych ujęć teoretycznych spójności terytorialnej dokonano w licznych pracach (m.in. Davoudi, 2005, s. 433–441; Kopczewska, 2011, s. 83–87; Zaucha, 2012, s. 11–16; Zaucha i in., 2015, s. 31–42).

Politykę spójności można najogólniej utożsamiać z działaniami ukierunkowanymi na zmniejszenie dysproporcji rozwojowych na dużym obszarze.

> Unia Europejska dąży w swojej **polityce regionalnej**[8] do podwyższenia poziomu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (przestrzennej). Każda z tych spójności jest analizowana w układzie państw oraz regionów typu NUTS II i NUTS III. Spójność gospodarcza jest mierzona za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca, uwzględniając parytet siły nabywczej. Wzrost spójności gospodarczej polega na zmniejszeniu zróżnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami bogatymi a biednymi. Spójność społeczna jest mierzona za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia, ale coraz częściej jako miernik uwzględnia się stopę partycypacji (miernik określający, jaka część ludności w wieku produkcyjnym znajduje zatrudnienie). Wzrost spójności społecznej polega na zmniejszaniu zróżnicowań w wykorzystaniu kapitału ludzkiego pomiędzy poszczególnymi obszarami. Spójność terytorialna (przestrzenna) jest mierzona czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową i kolejową. Używa się także wskaźnika ilości konsumentów osiąganych w danych czasie. Wzrost spójności terytorialnej (przestrzennej) polega na eliminowaniu barier dostępności do regionów peryferyjnych poprzez ich lepsze powiązanie z obszarami centralnymi Wspólnoty. Jest to polityka ustanowiona Traktatem o Wspólnocie Europejskiej służąca wzmacnianiu spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich (*Polityka spójności…*, 2013).

Można ponadto wskazać, że:

> […] polityka spójności ma na celu wspieranie działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej. W szczególności Unia Europejska zmierza do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów oraz likwidacji zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów i wysp, w tym obszarów wiejskich (*Cele…*, 2013).

Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej definiuje spójność terytorialną jako:

> […] zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich […] miejsc [na określonym obszarze/terytorium – przyp. D.D.] oraz gwarancje, że ich mieszkańcy będą mogli jak

8 Świadoma i celowa działalność centralnych organów władzy publicznej zmierzająca do regulowania międzyregionalnych proporcji rozwoju (*Polityka regionalna…*, 2013).

najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. Jako taka spójność ta służy przekształcaniu różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii (*Zielona księga*…, 2008, s. 3).

Katarzyna Kopczewska (2011, s. 85–86) zwraca uwagę, że spójność terytorialna wiąże się z zapewnianiem dostępności do tak zwanych europejskich dóbr publicznych, wśród których wymienia między innymi: trwały wzrost, spójność społeczną, bezpieczeństwo, kontrolę zewnętrznych granic, standardy ochrony środowiska, przeciwdziałanie skutkom zmian klimatu, zaopatrzenie w energię. Można więc uznać, że – w wymiarze ponadnarodowym – zapewnianie spójności terytorialnej oznacza podejmowanie działań, które mogą być efektywniej realizowane (dostarczanie wybranych dóbr publicznych) z poziomu UE niż na poziomie krajów członkowskich, tworząc tym samym wartość dodaną. Istotą polityki spójności jest więc zapewnianie dóbr publicznych w zbliżonej jakości i ilości, niezależnie od miejsca zamieszkiwania w UE. Na poziomie lokalnym może to oznaczać zapewnienie podstawowych, gwarantowanych dóbr i usług publicznych. Mając na uwadze fakt, że świadczenie wielu usług publicznych wymaga zapewnienia fizycznej infrastruktury technicznej i społecznej, planowanie ma istotną rolę w ich alokacji przestrzennej, a tym samym w zapewnianiu spójności terytorialnej.

Interpretując spójność terytorialną w ujęciu funkcjonalnym, nacisk kładzie się na działania, które mają służyć osiąganiu tej spójności, takie jak „eliminowanie barier i ograniczeń wynikających z niedoskonałego zagospodarowania przestrzennego, utrudniających uzyskiwanie spójności gospodarczej i społecznej" (Gorzelak, 2009). Podobną interpretację wskazuje Zaucha, stwierdzając, że:

> […] istotą tej kategorii nie jest bowiem zapewnienie równomiernego wzrostu w przestrzeni EU, jak to mogłoby się zdawać na pierwszy rzut oka. Źródłosłów pochodzi od nazwy polityki spójności, która jest *de facto* polityką rozwoju, a ma ambicje stać się polityką rozwoju zintegrowanego. Istotą koncepcji spójności terytorialnej jest więc integrowanie działań rozwojowych w przestrzeni i wprzęganie czynników terytorialnych (korzyści aglomeracji, lokalne przestrzennie uwarunkowane aktywa np. kapitał społeczny) w proces rozwoju (Zaucha, 2012, s. 15–16).

Próbując wyjaśnić znaczenie polityki przestrzennej w osiąganiu spójności terytorialnej, wskazać można, iż:

> […] wzrost rangi polityki przestrzennej i jej podstawowego instrumentu wdrażania (planowania) oznacza […] silniejszą integrację polityki przestrzennej z ogólną polityką rozwoju, a przez to również z politykami problemowymi (gospodarczą, społeczną,

środowiskową) i sektorowymi (np. energetyczną, transportową, rolną/rozwoju obszarów wiejskich itp.). Polityka przestrzenna, postrzegana tradycyjnie jako polityka instrumentalna, ewoluuje w kierunku polityki o charakterze horyzontalnym – integrując polityki problemowe – „spinając je" w ogólną politykę rozwoju. Ujmując to zagadnienie inaczej – polityki problemowe i sektorowe w coraz większym stopniu zyskują „wymiar przestrzenny". Wynika to z dostrzeżenia zdawałoby się oczywistego, aczkolwiek przez wiele lat niedostatecznie akcentowanego w praktyce zarządzania rozwojem państwa, faktu zróżnicowania przestrzeni co do jej walorów gospodarczych, aktywności społecznych czy zasobów przyrodniczych (Drzazga, 2012, s. 32–33).

Zachodzące wskutek dostrzeżenia przestrzennego wymiaru procesów społeczno-gospodarczych przemiany polityki rozwojowej skutkują jej „terytorializacją"[9], która w praktyce przejawia się stosowaniem nowych metod i podejść w strategicznym zarządzaniu rozwojem (por. Żuber, 2011, s. 7–24). Najistotniejszą zmianą w tym zakresie jest wprowadzenie terytorialnych kryteriów alokacji szeroko rozumianych środków publicznych (głównie finansowych, ale może to także dotyczyć działań rzeczowych państwa), przeznaczanych na wspieranie określonych kierunków rozwoju na poziomie bloku państw (Unia Europejska), kraju, regionu czy też w skali lokalnej (por. Szlachta, 2018, s. 10–17). Oznacza to, że interwencyjne oddziaływanie państwa kierowane jest do określonych terytoriów delimitowanych na podstawie kryteriów funkcjonalnych (są to np. obszary metropolitalne, obszary chronione) lub do obszarów problemowych (np. zagrożonych powodzią, deficytem wody, strukturalnym bezrobociem, przechodzących transformację/restrukturyzację gospodarczą) (por. Korcelli i in., 2010, s. 77–83), a nie wobec podmiotów gospodarczych z określonych sektorów gospodarczych niezależnie od ich przestrzennej lokalizacji. Takie terytorialne podejście ma przede wszystkim na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków publicznych przez ich koncentrację na obszarach strategicznie ważnych, newralgicznych lub problemowych, zapobiegając tym samym ich rozpraszaniu i utracie efektów skali. W praktyce oznacza to, że wszelkie strategie, plany,

9 Radomir Matczak, Adam Mikołajczyk, Małgorzata Sobolew przez „terytorializację" rozumieją „taką reorientację polityk publicznych, dzięki której przy określaniu i realizacji tych polityk bierze się pod uwagę terytorialnie (regionalnie) sformułowane cele lub terytorialnie identyfikowane oddziaływania (efekty). Tym samym interwencja publiczna powinna zawsze być poprzedzona i weryfikowana dzięki zastosowaniu mechanizmów pozwalających na zoptymalizowanie jej efektów w ujęciu terytorialnym. Terytorializacja polityk publicznych nie oznacza automatycznego przypisania środków publicznych do poszczególnych terytoriów (regionów). Oznacza ona natomiast wprowadzenie mechanizmu ukierunkowania interwencji w odniesieniu do konkretnych: 1) terytoriów/regionów (terytorializacja pierwotna); 2) celów, których realizacja przynosi określone efekty przestrzenne (terytorializacja wtórna)" (Matczak, Mikołajczyk, Sobolew, 2012, s. 99).

programy rozwojowe sporządzane przede wszystkim przez administrację samorządową, ale także rządową, zyskują „wymiar terytorialny" (por. np. *Krajowa…*, 2010; *Aktualizacja…*, 2012; *Koncepcja…*, 2012a; 2012b), natomiast polityki przestrzenne, a w szczególności towarzyszące im plany zagospodarowania przestrzennego odpowiednich jednostek, powinny stawać się instrumentami ich realizacji – alokacji przestrzennej środków publicznych. Można postawić hipotezę, że w dłuższym horyzoncie czasowym będzie to (prawdopodobnie) prowadziło do opracowywania zintegrowanych strategii, planów czy programów rozwojowych, ukierunkowanych terytorialnie (tj. odmiennie niż obecnie, kiedy to jednostki samorządowe posiadają strategię bądź plan rozwoju społeczno-gospodarczego, któremu towarzyszy odrębny – często nierealizowany – plan będący aktem polityki przestrzennej)[10].

Omawiając zagadnienia terytorializacji zarządzania rozwojem i integracji różnych polityk[11], należy przytoczyć istotną uwagę Markowskiego, który zaznacza, że:

> […] mimo teoretycznej słuszności odchodzenia od polityk sektorowych w stronę polityk horyzontalnych i problemowych, to w przypadku polityki przestrzennej należy dostrzegać jej specyficzny charakter związany z regulacyjną funkcją planowania miejscowego. Niezależnie bowiem czy formalnie zachowamy odrębność polityki przestrzennej, czy nie, to przestrzenne skutki polityki centralnej i wojewódzkiej oraz uwarunkowania wynikające z cech przestrzeni znajdą swój wyraz w ustaleniach lokalnego prawa miejscowego, którego zadaniem jest korekta alokacyjnych mechanizmów rynkowych w sferze zagospodarowania i użytkowania terenów. Należy zatem rozróżniać dualność planów od dualności procesów planistycznych (Markowski, 2010, s. 21–22).

Kwestia ta wymaga podkreślenia, ponieważ integracja zarządzania rozwojem bywa czasami błędnie interpretowana jako postulat odejścia od regulacyjnej funkcji polityki i planowania przestrzennego:

10 Co nie wyklucza potrzeby wykonywania szczegółowych – operacyjnych – opracowań o charakterze realizacyjnym, głównie na poziomie lokalnym (takich jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska, plan gospodarki odpadami, różnego rodzaju plany budowy infrastruktury – np. energetycznej) na podstawie bardziej ogólnych, zintegrowanych planów rozwojowych, uwzględniających aspekt terytorialny zjawisk społeczno-gospodarczych oraz środowiskowych (Drzazga, 2012, s. 34–35).

11 Integracja różnych polityk polega ogólnie na uwzględnianiu celów jednej polityki przy formułowaniu celów innej, na przykład ograniczanie zjawisk rozlewania się zabudowy na obszarach podmiejskich (cel polityki przestrzennej) przyczynia się do osiągania celów z zakresu polityki ochrony środowiska, związanych z ochroną siedlisk przyrody i zachowaniem naturalnego krajobrazu; poprawa czystości powietrza atmosferycznego (cel z zakresu ochrony środowiska) przyczynia się do poprawy warunków higieniczno-bytowych ludności (cel z zakresu polityki społecznej) itp.

> […] jest oczywiste, że należy dążyć do integralności procedur planistycznych. Natomiast ze względu na regulacyjny charakter planów przestrzennego zagospodarowania, dużą inercję procesów przestrzennych oraz długi horyzont planowania w planowaniu przestrzennym sensowne jest odrębne uchwalanie dokumentów związanych z planowaniem społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Planowanie przestrzenne (rozumiane jako proces) zintegrowane z planowaniem społeczno-gospodarczym (i odwrotnie) daje nam większą gwarancję, że plany regulacyjne będą alokować inwestycje w bardziej zobiektywizowany sposób, z uwzględnieniem celów rozwoju trwałego. Dualizm planowania należy więc rozumieć jako efekt odrębnego uchwalania planów i fizycznego istnienia odrębnych dokumentów planistycznych sfery społeczno-gospodarczej (planów działań) i planów sfery przestrzennej (obejmujących plany działań podmiotów polityki) oraz przepisy (reguły i ustalenia) prawa krajowego, regionalnego i miejscowego obowiązującego wobec podmiotów gospodarujących i użytkujących przestrzeń (Markowski, 2010, s. 22).

3.3.2. Uwagi dotyczące formułowania celów rozwoju w praktyce planowania strategicznego

Omawiana w rozdziale drugim koncepcja sustensywnego rozwoju wyznacza niejako zbiór celów dla planowania przestrzennego, natomiast planowanie strategiczne i przestrzenne może być postrzegane jako narzędzie osiągania trwałości, zrównoważenia i podtrzymywania procesów rozwoju (Camagni, 2017a, s. 391–392).

Warto w tym miejscu nadmienić, że w praktyce w różnego rodzaju dokumentach strategicznych cele kategoryzowane jako „główne", „nadrzędne" itp. (a więc znajdujące się na samym „szczycie" w hierarchii drzewa celów rozwoju) formułowane są często inaczej, niż wskazano powyżej (patrz punkt 3.3.1). Przykładowo: w dokumentach strategicznych do określenia celów używa się takich sformułowań, jak *wzrost konkurencyjności gospodarki/terytorium*, *podnoszenie innowacyjności gospodarki/terytorium*, *osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej*, *osiągnięcie spójności terytorialnej*, *podniesienie poziomu kapitału terytorialnego* itp. Takie podejście wynika zwykle z tego, że tak sformułowane cele odnoszą się do problemów i barier rozwoju zidentyfikowanych na wcześniejszych etapach prac nad konkretnym dokumentem strategicznym (na etapie diagnozy lub analizy SWOT), a występujących na obszarze, dla którego jest on opracowywany. Cele formułowane są więc *de facto* jako działania (czy raczej zbiory działań), które należy podjąć, aby doprowadzić ostatecznie do podniesienia poziomu jakości życia na obszarze, dla którego przygotowuje się strategię rozwoju. Ujmując to inaczej – konkurencyjność, innowacyjność czy spójność nie są „celami samymi w sobie", czyli takimi, na których

osiągnięciu zależy społeczeństwu – służą jedynie do tego, aby uruchomić pewne procesy pozytywnych zmian w systemach społeczno-gospodarczych, przekształceń struktur społeczno-ekonomicznych w określonych układach terytorialnych po to, aby ostatecznie doprowadziły one do poprawy jakości życia w danym obszarze.

Wspomniane wyżej jakość życia (jako cel nadrzędny polityki rozwoju), wzrost gospodarczy, zaspokojenie potrzeb społecznych, ochrona i kształtowanie środowiska (jako cele główne polityk problemowych) należy więc postrzegać jako cele uniwersalne (tj. cele o istotnym znaczeniu dla każdej jednostki terytorialnej, niezależnie od specyfiki jej problemów i uwarunkowań rozwojowych). Cele te można nieco kolokwialnie określić jako „domyślne" (oczywiste) i przez to nieartykułowane wprost w treści sporządzanych w praktyce dokumentów strategicznych. W procesie opracowywania strategii rozwoju dla konkretnych jednostek terytorialnych formułuje się więc cele w taki sposób, aby odpowiadały one specyfice danego obszaru, nawiązywały do problemów i potrzeb społeczności danego miejsca itp.

Nie bez znaczenia dla sposobu formułowania celów w praktyce opracowywania dokumentów strategicznych są jeszcze trzy inne uwarunkowania:

1) związane z wizerunkową (marketingową) funkcją dokumentu strategii/planu rozwoju, która wymaga użycia w treści dokumentu określonych („nośnych") haseł;
2) związane z zewnętrznymi uwarunkowaniami instytucjonalnymi, to znaczy z koniecznością uzyskania spójności treści danej strategii z treścią ogólniejszych, czasem nadrzędnych dokumentów strategicznych (swoistego „wpisania się" w ich nomenklaturę – co zwykle jest warunkiem ubiegania się o zewnętrzne środki pomocowe);
3) związane z upolitycznieniem procesu sprawowania władzy i artykułowaniem takich celów, które są oczekiwane przez potencjalnych wyborców, a tym samym sprzyjają reelekcji podmiotów sprawujących władzę (patrz podrozdział 1.5).

3.3.3. Instrumenty polityki przestrzennej

Podolak definiuje instrumenty gospodarki (polityki) przestrzennej jako:

> […] środki, za pomocą których podmioty gospodarki przestrzennej mogą realizować swoje zamierzenia (polityki przestrzenne). Należą one do różnych kategorii. Można tu wymienić instrumenty prawne, ekonomiczne (w tym fiskalne), administracyjne, organizacyjne i inne, działające w różny sposób (pośredni lub bezpośredni) i w różnej skali (lokalnej, regionalnej, krajowej, a nawet międzynarodowej). Instrumenty gospodarki przestrzennej określane są czasami jako instrumenty polityki

przestrzennej sektora publicznego. Jeśli przyjmiemy, że polityka jest (w uproszczeniu) zamiarem, a gospodarka jego realizacją, to w obu przypadkach instrumenty pozostają te same (Podolak, 1998, s. 275).

W literaturze odnaleźć można liczne typologie instrumentów polityki przestrzennej. Najprostszy podział obejmuje regulacje bezpośrednie i pośrednie (Gaczek, 2003, s. 25–27). Według Malisza **klasyfikacja instrumentów polityki przestrzennej** (Malisz, 1985; zob. też: Słodczyk, 2005a, s. 15–16; Szaja, 2016, s. 99–100; por. Malisz, 1984, s. 154–167) obejmuje:

1) środki przymusowe (prawne),
2) stymulatory i środki zniechęcające,
3) środki materialnego kształtowania przestrzeni,
4) środki informacyjne[12].

Charakterystykę i przykłady instrumentów w tym ujęciu przedstawiono w tabeli 9.

W klasyfikacji tej nie wyodrębniono wprost planowania przestrzennego jako instrumentu polityki. Można jednak przyjąć, że planowanie (przede wszystkim lokalne) integruje w pewnym sensie w swojej strukturze i przyjmowanych rozstrzygnięciach wszystkie wymienione wyżej instrumenty. Jego ustalenia mogą ograniczać swobodę gospodarowania przestrzenią (wprowadzać ograniczenia lub zakazy zabudowy); w planach lokalnych można wskazać potrzebę zróżnicowania opodatkowania nieruchomości gruntowych, budowlanych i/lub nakładania opłat planistycznych; plany wskazują lokalizacje dla określonych elementów infrastruktury technicznej i społecznej oraz kształtowania infrastruktury błękitno-zielonej; plany są także zbiorem informacji, określając przyszły przewidywany stan zagospodarowania przestrzennego (wizję tego stanu, kierunki i konkretne sposoby oraz parametry zabudowy nieruchomości).

12 Malisz (1984, s. 154) wyróżnił i omówił jeszcze piątą grupę środków – instrumentów, jakimi dysponuje polityka przestrzenna. Określił je jako „środki kontroli stanu środowiska i zachowania ładu przestrzennego". W latach osiemdziesiątych XX wieku istotność problematyki ochrony środowiska i ładu przestrzennego była dalece mniejsza niż obecnie, a status polityki ochrony środowiska (traktowanej jako aspekt polityki gospodarczej i społecznej) stosunkowo niski (zob. Górka, Poskrobko, Radecki, 2001, s. 72–73). Ochronę środowiska postrzegano wąsko i sektorowo, przypisując jej swoiste cele i środki realizacji. Takie podejście jest – jak się wydaje – przyczyną wyodrębnienia środków ochrony środowiska w oryginalnej klasyfikacji Malisza. Patrząc na te zagadnienia z dzisiejszej perspektywy, nie sposób nie zauważyć, że kształtowaniu ładu przestrzennego i ochronie środowiska w gospodarce przestrzennej służą wszystkie z wyżej wymienionych czterech grup instrumentów.

Tabela 9. Klasyfikacja instrumentów polityki przestrzennej według Malisza

Nazwa instrumentu	Charakterystyka	Przykłady
Środki przymusowe	Są to przepisy prawne ograniczające swobodę podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarowania przestrzenią. Problemem do dyskusji jest zakres swobody podmiotów gospodarczych w tej dziedzinie. Zbyt rygorystyczne przepisy mogą wpływać negatywnie na efektywność podmiotów gospodarczych, obniżając atrakcyjność danego obszaru dla potencjalnych inwestorów, a nawet powodując zahamowanie rozwoju gospodarczego. Zbyt duża swoboda podmiotów gospodarczych w zakresie zagospodarowania przestrzeni może prowadzić do zjawisk negatywnych z punktu widzenia interesu całej społeczności zamieszkującej danych obszar, np. do ograniczenia możliwości sprawnego funkcjonowania obszaru lub pogorszenia warunków życia mieszkańców. Środki przymusowe muszą być obwarowane sankcjami.	Do środków przymusowych można zaliczyć: 1) nakazy; 2) pozwolenia na lokalizację/decyzje lokalizacyjne; 3) wywłaszczenia; 4) prawo pierwokupu; 5) ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 6) normy i standardy urbanistyczne, normy budowlane (architektoniczne).
Środki stymulujące i zniechęcające	Służą do skłonienia podmiotów gospodarczych do dobrowolnego działania zgodnie z kierunkami przyjętej przez władze polityki przestrzennej. Przyjmuje się, że siła oddziaływania stymulatora jest proporcjonalna do stopnia korzyści uzyskiwanych przez podmiot gospodarczy.	Można wyróżnić następujące rodzaje tych środków: 1) różne formy bezpośredniej pomocy dla przedsiębiorstw w celu stymulowania określonej lokalizacji, np. a) udzielanie kredytów lub gwarancji kredytowych przedsiębiorstwom, które skłonne są do podjęcia określonej działalności na określonym terenie, b) obniżanie cen gruntów, c) obniżanie różnego rodzaju podatków i ich przestrzenne zróżnicowanie, d) subwencje do transportu i innych usług publicznych, e) preferencje w dostępie do terenów przemysłowych, f) częściowe subwencjonowanie kosztów eksploatacji; 2) pomoc w przesunięciach przestrzennych i ulokowaniu w nowych miejscach siły roboczej; 3) pomoc w kształceniu zawodowym,

Tabela 9 (cd.)

Nazwa instrumentu	Charakterystyka	Przykłady
		4) preferencje dla lokalnych przedsiębiorstw przy udzielaniu zamówień publicznych.
Środki materialnego kształtowania przestrzeni	Stosowane są przez władze lokalne w celu zachęcenia potencjalnych inwestorów do lokalizacji na określonym terenie przez stworzenie możliwości uzyskiwania zewnętrznych korzyści z lokalizacji. Rozbudowa urządzeń infrastruktury uwalnia przedsiębiorstwa od konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z podjęciem działalności na określonym terenie.	Do tej grupy środków zalicza się m.in.: 1) rozbudowę infrastruktury technicznej (drogi, sieć elektryczna i gazowa, wodociągi, kanalizacja itp.); 2) budowę obiektów infrastruktury społecznej, które istotnie wpływają na atrakcyjność terenu z punktu widzenia pracowników; warto podkreślić, że w wielu nowoczesnych gałęziach przemysłu pozyskanie i utrzymanie odpowiednio wykwalifikowanej kadry ma decydujące znaczenie; 3) budowę terenów przemysłowych, czyli obszarów dysponujących uzbrojeniem niezbędnym do uruchomienia produkcji przemysłowej (dostęp do energii, wody, możliwość odprowadzania ścieków, droga, bocznica kolejowa itp.); 4) parki i bieguny technologiczne – lokalizacja.
Środki informacyjne	Pozwalają wpływać na zachowania podmiotów gospodarczych przez informowanie o możliwościach podjęcia działalności na danym terenie i zachęcanie do inwestowania.	Wyróżnia się: 1) materiały informacyjne, które nie są adresowane do określonych odbiorców, 2) materiały informacyjne o charakterze specjalistycznym, które w założeniu mają zainteresować określone grono odbiorców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Słodczyk, 2005a, s. 15–16; Szaja, 2016, s. 99–100; por. Gaczek, 2003, s. 25–27, 141–157; por. Malisz, 1984, s. 154–167; Malisz, 1985.

Bardziej szczegółową i rozszerzoną klasyfikację **rodzajów instrumentów polityki przestrzennej** przedstawia Podolak (1998, s. 275–276) (tab. 10).

Tabela 10. Rodzaje instrumentów polityki przestrzennej

Typ	Funkcja	Przykłady
Regulacje	Tworzenie okoliczności prawnych oraz administracyjna kontrola rozwoju przestrzennego. Stosując ten typ instrumentów, władza publiczna zachowuje się jak prawodawca i administrator.	1. Ustawy 2. Rozporządzenia, standardy (normatywne) 3. Plany użytkowania terenu 4. Strefowanie 5. Podziały geodezyjne 6. Decyzje administracyjne (pozwolenia, zakazy, nakazy, kary)
Zarządzanie makroekonomiczne	Sterowanie pośrednie rozwojem przestrzennym przez zmianę ekonomicznych (głównie finansowych) okoliczności rozwoju przestrzennego.	1. Subwencje 2. Ulgi 3. Podatki 4. Obligacje 5. Kredyty 6. Subsydia 7. Opłaty 8. Programy finansowe
Instytucje	Tworzenie podmiotowych i organizacyjnych okoliczności działań wpływających na rozwój przestrzenny. Stosowanie tych instrumentów opiera się na delegowaniu uprawnień władzy publicznej oraz danej społeczności jednostkom organizacyjnym, które mają realizować cele polityki przestrzennej.	1. Korporacje/agencje rozwoju miejskiego/regionalnego 2. Zarządy rozwoju 3. Agencje rozwoju lokalnego 4. Agencje ds. zagospodarowania terenu 5. Banki rozwoju 6. Ośrodki pomocy technicznej dla społeczności lokalnej
Planowanie rozwoju	Tworzenie koncepcyjnych podstaw rozwoju przestrzennego: kreowanie wizji i strategii rozwoju, a także konkretyzowanie decyzji operacyjnych służących realizacji celów i zadań zarysowanych w strategii.	1. Plany i programy regionalne 2. Plany struktury/rozwoju (np. studium) 3. Plany działań/operacyjne (np. MPZP) 4. Plany/programy/strategie rozwoju ekonomicznego (społeczno-gospodarczego) miasta/regionu 5. Programy rozwoju infrastruktury 6. Plany „tematyczne" (sektorowe) 7. Studia i projekty urbanistyczne
Marketing urbanistyczny[a)]	Tworzenie analitycznej i strategicznej bazy dla stymulowania rozwoju przestrzennego pojmowanego w kategoriach marketingu miast i regionów. Stosując ten typ instrumentów, władza publiczna zachowuje się jak korporacja.	1. Analizy rynkowe 2. Segmentacja rynku 3. Strategie rynkowe 4. Kształtowanie produktu miejskiego 5. Promocja 6. Reklama 7. Oferty lokalizacyjne

Tabela 10 (cd.)

Typ	Funkcja	Przykłady
Informacja i komunikacja[b)]	Zasilanie informacyjne decyzji polityki przestrzennej; gromadzenie, porządkowanie, upowszechnianie informacji istotnych dla sterowania rozwojem w przestrzeni. Jest to najbardziej uniwersalny typ instrumentu, stosują go wszystkie podmioty gospodarcze.	1. Rejestry (katastry[c)], rejestry zabytków itp.) 2. Obserwacja (monitoring) rozwoju przestrzennego 3. Bazy danych 4. System informacji o terenie (SIT) 5. Geograficzne systemy informacji (GIS) 6. Analizy oceny skutków decyzji dot. danej przestrzeni (np. oceny oddziaływania na środowisko inwestycji – OOŚ i strategiczne oceny oddziaływania na środowisko – SOOŚ; analiza skutków finansowych ustaleń MPZP) – territorial impact assessment – TIA 7. Programy edukacyjne dotyczące rozwoju przestrzennego
Działania bezpośrednie	Bezpośrednie oddziaływanie na fizyczne/materialne okoliczności rozwoju przez inwestycje władzy publicznej. Stosując tego rodzaju instrumenty, władza publiczna zachowuje się jak inwestor.	1. Specjalne projekty inwestycyjne jako wspólne projekty prywatno-publiczne 2. Programy rozwoju infrastruktury 3. Pozyskiwanie terenu/nieruchomości (komunalizacja) 4. Zbywanie nieruchomości (prywatyzacja) 5. „Dostrajanie" terenu do potrzeb inwestycyjnych (np. scalanie)
TARK – techniki alternatywne rozwiązywania konfliktów	Rozwiązywanie konfliktów drogą dysput, negocjacji itp. technik, w których władza publiczna pełni rolę negocjatora, mediatora, arbitra itp.	1. Negocjacje 2. Mediacje 3. Arbitraż 4. Minirozprawy

[a)] Dotyczy to także marketingu regionów; [b)] Komunikacja w znaczeniu wymiana informacji, porozumiewanie się; [c)] Kataster – urzędowy opis gruntów i budynków zawierający m.in. dane o powierzchni gruntu, urodzajności gleby, dochodowości, służący za podstawę do sporządzania planów, zakładania ksiąg gruntowych oraz wymiaru podatków (Szymczak, 1999, s. 844); mapa katastralna – mapa będąca podstawą do wymiaru podatku gruntowego (Sobol, 2002, s. 538).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Podolak, 1998, s. 277.

Jak wskazują przykłady zamieszczone w tabeli 10, planowanie rozwoju uwzględnione w tej typologii obejmuje także planowanie przestrzenne.

Jan Maciej Chmielewski (2016, s. 159–162) w kontekście lokalnej polityki przestrzennej wyróżnia następujące instrumenty:

1) tworzenie prawa miejscowego (plany zagospodarowania przestrzennego),
2) inwestycje komunalne (infrastruktura),

3) gospodarka nieruchomościami,
4) podatki i opłaty lokalne,
5) marketing urbanistyczny (promocja gminy),
6) okresowe oceny stanu zagospodarowania.

Przegląd literatury pozwala na stwierdzenie, że – niezależnie od przyjętej typologii instrumentów polityki – planowanie przestrzenne stanowi zwykle jeden z kluczowych instrumentów.

3.3.4. Polityka przestrzenna i planowanie w procesie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych

Omawiając problematykę planowania zagospodarowania przestrzennego, należy zwrócić uwagę, iż stanowi ono istotny element szerszego systemu – sterowania (zarządzania) rozwojem poszczególnych jednostek terytorialnych. Planowanie przestrzenne jest przy tym jednym z jego najważniejszych instrumentów. Miejsce planowania w procesie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych przedstawiono schematycznie na rysunku 6 (celowo pominięto większość instrumentów rozwoju lokalnego; pokazano jedynie najważniejsze spośród tych, które dotyczą polityki przestrzennej).

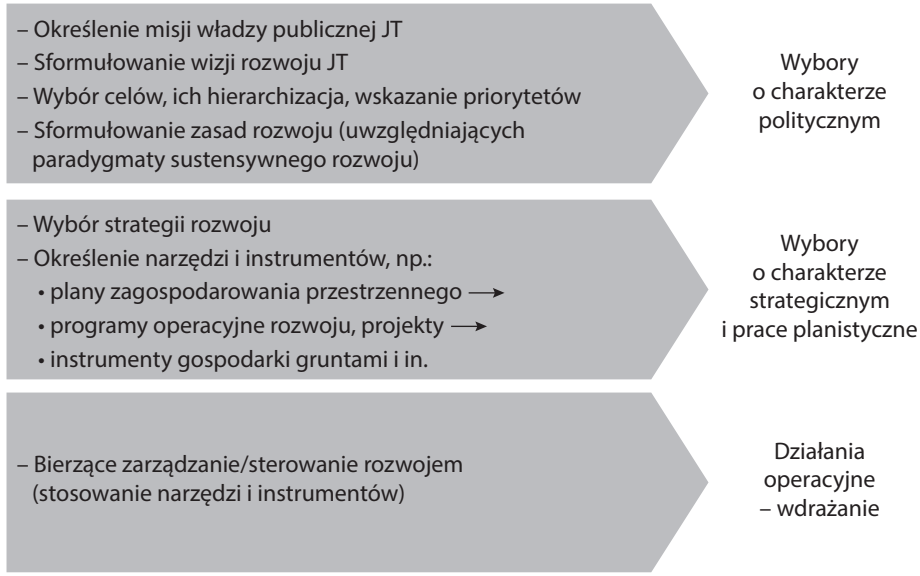
Strategię rozwoju można zdefiniować jako świadomie obrany sposób prowadzenia określonych działań (np. prorozwojowych), uwzględniający przyszłościową wizję, postawione cele, przyjęte zasady działania i zidentyfikowane możliwości oraz biorący pod uwagę wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania danej organizacji (np. jednostki terytorialnej).

Polityka przestrzenna i jej wdrażanie obejmuje następujący ciąg działań: sformułowanie wizji, celów (ich hierarchizacja i wskazanie priorytetów) oraz zasad, a także określenie instrumentów realizacji polityki, będących przesłanką do wyboru strategii rozwoju stanowiącej podstawę do sporządzenia ogólniejszych planów oraz bardziej szczegółowych programów operacyjnych (zawierających konkretne zadania), służących do bieżącego zarządzania rozwojem. Zarządzanie realizacją planów/programów powinno mieć charakter systemowy i uwzględniać: tworzenie i doskonalenie instrumentów realizacji programu, monitorowanie (obserwację realizacji celów i zadań oraz zmian w warunkach realizacji) i aktualizację całego procesu. Można więc przyjąć, iż polityka składa się z trzech faz: strategicznej, programowej (planistycznej) i wdrażania – zarządzania realizacją planów.

Jak zauważa Markowski:

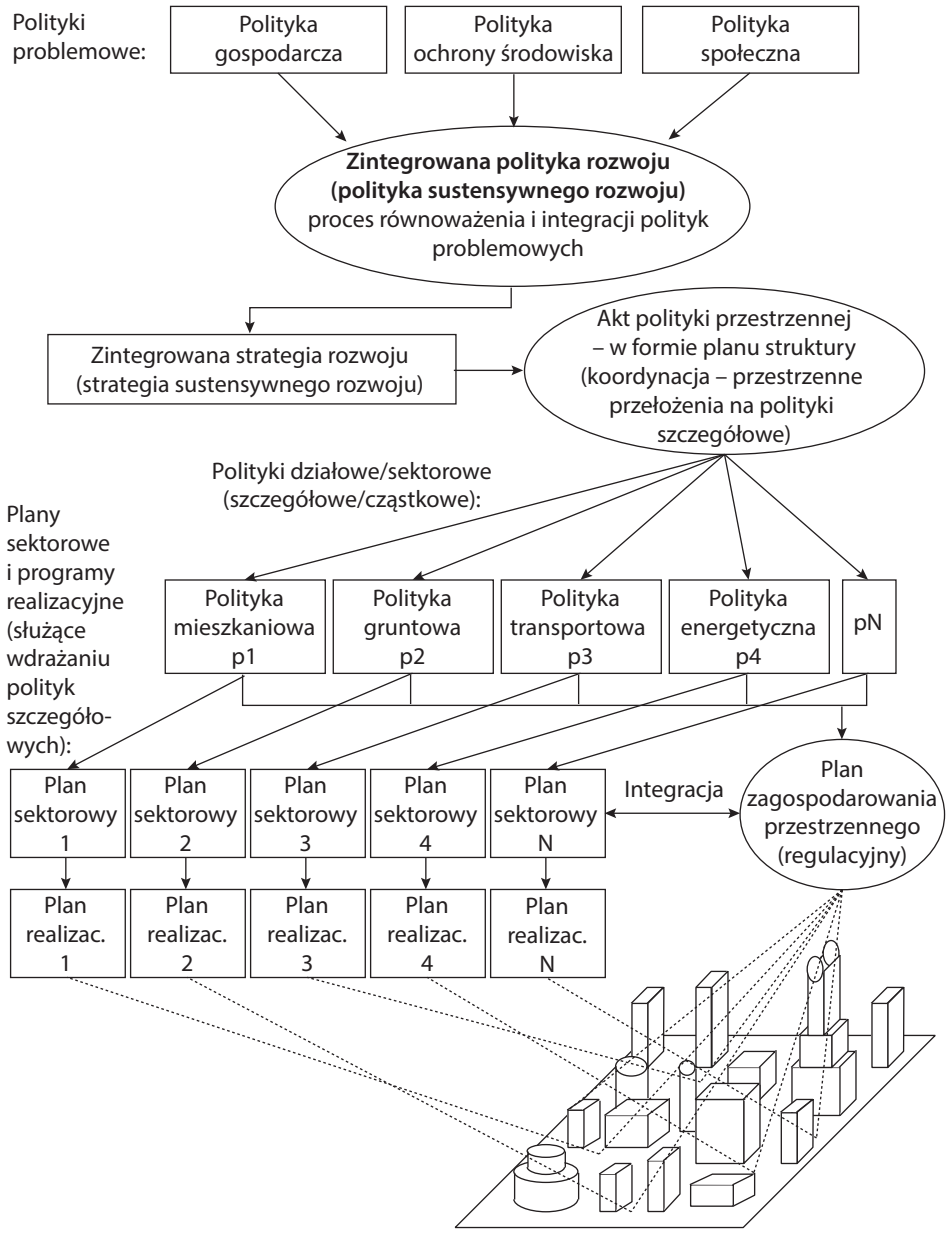
> […] specyfika polityki przestrzennej, a także materii, którą się zajmuje, zrodziła swoiste narzędzie, jakim – w gospodarce rynkowej – jest regulacyjny system planowania użytkowania terenów (Markowski, 2008a, s. 229).

Analizując planowanie przestrzenne jako instrument służący równoważeniu rozwoju jednostki terytorialnej (przede wszystkim na poziomie lokalnym), stwierdzić można, iż pełni on istotną funkcję, służy bowiem nie tylko jako narzędzie regulacji parametrów zabudowy, ale stanowi także specyficzny proces koordynacji polityk cząstkowych. Sytuację taką przedstawiono schematycznie na rysunku 6 w odniesieniu do zarządzania lokalną jednostką terytorialną.



Rysunek 6. Miejsce planowania w procesie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych

Źródło: Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 210; Drzazga, Stawasz, Szydłowski, 2011, s. 225.



Rysunek 7. Schemat kształtowania i wdrażania zintegrowanej polityki rozwoju na szczeblu lokalnym – powiązania między politykami problemowymi i sektorowymi/działowymi (szczegółowymi/cząstkowymi) oraz strategią, planami i programami

Źródło: opracowanie własne na podstawie Markowski, 1999, s. 162, za: Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 211.

3.4. Planowanie przestrzenne – przegląd definicji

Planowanie w kontekście paradygmatu sustensywnego rozwoju oznacza zapewnianie trwałego użytkowania zasobów Ziemi – zrównoważonego z procesami przyrodniczymi antropogenicznego użytkowania gruntów i kształtowania zagospodarowania przestrzeni w celu stworzenia podstaw do samopodtrzymywalności procesów rozwoju cywilizacyjnego i międzygeneracyjnej sprawiedliwości w zakresie alokacji zasobów Ziemi/gruntu (jest to cywilizacyjny wymiar planowania przestrzennego) (Drzazga, Burchard-Dziubińska, Rzeńca, 2014, s. 212).

Definiując planowanie przestrzenne jako instrument polityki w sferze gospodarowania przestrzenią, najczęściej akcentuje się takie kwestie, jak racjonalność działania, ukierunkowanie na optymalne ukształtowanie przestrzeni oraz perspektywiczny charakter planowania. Poniżej dokonano zestawienia wybranych definicji na podstawie przeglądu literatury (por. też: Słodczyk, 2005a, s. 17–18).

> Planowanie przestrzenne odnosi się […] do metod stosowanych przez sektor publiczny w celu wpływania na dystrybucję zasobów i działań w przestrzeniach różnego rodzaju i w różnych skalach. Planowanie przestrzenne obejmuje wszystkie poziomy planowania przestrzennego, tj. planowanie miejskie i wiejskie, planowanie regionalne, planowanie środowiskowe, krajowe plany zagospodarowania przestrzennego i planowanie na poziomie międzynarodowym (Nilsson, Rydén, 2012, s. 205).

Według definicji sformułowanej przez agendy ONZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) oraz Środowiska (UNEP):

> […] planowanie przestrzenne jest systematyczną i iteracyjną procedurą przeprowadzaną w celu stworzenia sprzyjającego środowiska dla zrównoważonego rozwoju zasobów ziemi, który zaspokaja potrzeby i wymagania ludzi. Ocenia fizyczne, społeczno-ekonomiczne, instytucjonalne i prawne możliwości i ograniczenia w odniesieniu do optymalnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów ziemi i upoważnia ludzi do podejmowania decyzji o tym, jak przydzielić te zasoby (*The Future…*, 1999, s. 14).

W podobnym tonie sformułowana została definicja Niemieckiego Towarzystwa Współpracy Technicznej (GTZ):

> […] planowanie zagospodarowania przestrzennego w kontekście współpracy na rzecz rozwoju jest iteracyjnym procesem opartym na dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami, mającym na celu zdefiniowanie zrównoważonego

użytkowania gruntów na obszarach wiejskich i miejskich. Oznacza to również inicjowanie i monitorowanie środków w celu realizacji uzgodnionych sposobów użytkowania gruntów. Planowanie przestrzenne stwarza warunki konieczne do osiągnięcia takiego rodzaju użytkowania gruntów, które jest zrównoważone pod względem środowiskowym, sprawiedliwe społecznie i pożądane oraz uzasadnione ekonomicznie. W ten sposób aktywuje procesy społeczne podejmowania decyzji i budowania konsensusu w zakresie wykorzystania i ochrony obszarów prywatnych, komunalnych lub publicznych (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2012, s. 31).

W tak zwanej Karcie z Torremolinos[13] stwierdzono, że:

[…] planowanie regionalne/przestrzenne nadaje wyraz geograficzny polityce gospodarczej, społecznej, kulturalnej i ekologicznej społeczeństwa. Jest równocześnie dyscypliną naukową, techniką administracyjną i polityką opracowaną jako interdyscyplinarne i kompleksowe podejście ukierunkowane na zrównoważony rozwój regionalny i fizyczną organizację przestrzeni zgodnie z ogólną strategią […]. Człowiek i jego dobrostan, jak również jego interakcje z otoczeniem, są głównym przedmiotem zainteresowania planowania regionalnego/przestrzennego, którego celem jest zapewnienie każdemu człowiekowi środowiska i jakości życia sprzyjającego rozwojowi jego osobowości w otoczeniu zaplanowanym na ludzką skalę. Planowanie regionalne/przestrzenne powinno być demokratyczne, wszechstronne, funkcjonalne i ukierunkowane na dłuższą perspektywę […]. Planowanie regionalne/przestrzenne musi uwzględniać istnienie wielu indywidualnych interesariuszy i instytucjonalnych decydentów, którzy wpływają na organizację przestrzeni, niepewność wszystkich badań prognostycznych, presję rynkową, szczególne cechy systemów administracyjnych i różne warunki społeczno-gospodarcze oraz warunki środowiskowe. Musi jednak dążyć do pogodzenia tych wpływów w możliwie najbardziej harmonijny sposób (*European…*, 1983, s. 13).

Według Tadeusza Zipsera planowanie przestrzenne to:

[…] świadome działanie człowieka, mające na celu wprowadzenie określonego porządku w zagospodarowanie przestrzeni. Przez zagospodarowanie przestrzeni rozumie się przywiązanie do konkretnych miejsc w przestrzeni fizycznej na stałe lub na jakiś czas określonych funkcji (czyli zjawisk i procesów związanych mniej lub bardziej bezpośrednio z zaspokajaniem szeroko rozumianych potrzeb człowieka) (Zipser, 1983, s. 5).

13 Dokument przyjęty w 1983 roku w Torremolinos (Hiszpania) przez Europejską Konferencję Ministrów odpowiedzialnych za planowanie regionalne (CEMAT) pod auspicjami Rady Europy.

Definicja ta uwypukla kontekst urbanistyczny planowania. Tadeusz Sumień uważa, że planowanie przestrzenne oznacza:

> […] działania planistyczne mające na celu prawidłowy rozwój kraju, regionów, [powiatów – przyp. D.D.], gmin i miast, z punktu widzenia racjonalnego użytkowania przestrzeni i środowiska oraz zapewnienia warunków rozwoju społecznego i gospodarczego. Wykorzystuje osiągnięcia wielu dyscyplin naukowych jako interdyscyplinarna dziedzina planowania. Zadaniem planowania przestrzennego jest racjonalne przekształcanie i zagospodarowywanie struktur przestrzennych, z uwzględnieniem rozpoznania uwarunkowań przyrodniczych, społecznych, gospodarczych i kulturowych obszarów będących przedmiotem planowania oraz zasad organizowania ładu przestrzennego. Cechą planowania przestrzennego jest jego funkcja koordynująca działania sektorowe oraz uwzględnianie obszarowych współzależności hierarchicznych. Występuje w praktyce w różnych formach i rodzajach planów, studiów planistycznych i koncepcji przestrzennych, które mają charakter wielotematyczny lub monotematyczny. Zasady tworzenia wymienionych opracowań są określone w podstawach prawnych na różnych poziomach planowania przestrzennego (Kachniarz i in., 1994, s. 124; por. też: Słodczyk, 2005a, s. 17).

Elżbieta Wysocka uznaje, że:

> […] planowanie przestrzenne jest formą aktywności człowieka nastawioną na poszukiwanie ładu przestrzennego w otaczającej go rzeczywistości, tworzącą ogólny układ odniesienia umożliwiający zharmonizowanie działań we wszystkich dziedzinach życia (Wysocka, 1994, s. 323).

Jak wskazuje Słodczyk:

> […] planowanie przestrzenne jest umiejętnością, wiedzą i zarazem procesem decyzyjnym, w którym obowiązuje odpowiedni zbiór zasad i metod postępowania regulujących relacje zachodzące między podmiotem a przedmiotem planowania przestrzennego (Słodczyk, 2005a, s. 18).

Według Saternusa planowanie i zagospodarowanie przestrzenne[14] to:

14 Określenie *planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* zostało wyżej przytoczone dosłownie z cytowanej pracy. Zdaniem autora niniejszej pracy nie jest ono jednak poprawne, ponieważ łączy w sobie dwa pojęcia, które nie są tożsame: *planowanie* i *zagospodarowanie przestrzenne*. Planowanie to – ujmując rzecz ogólnie – czynności, procedury, działania zmierzające do opracowania jakiegoś dokumentu planistycznego mającego charakter planu,

> […] różnorakie działania dotyczące przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując jako podstawę zrównoważony rozwój z uwzględnieniem zwłaszcza: a) wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, b) walorów architektonicznych i krajobrazowych, c) wymagań ochrony środowiska, d) wymagań ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, e) wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury, f) walorów ekonomicznych przestrzeni, g) prawa własności, h) potrzeb obrony i bezpieczeństwa państwa (Saternus, 2013, s. 359).

Według innego jeszcze ujęcia planowanie przestrzenne może być rozumiane jako:

> 1) planowanie rozmieszczenia na określonym terenie sił wytwórczych, osadnictwa, urządzeń usługowych i technicznych zgodnie z potrzebami społecznymi (ludności); 2) całokształt działalności w dziale planowania zmierzający do prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów z uwzględnieniem ich wzajemnych związków, pod kątem potrzeb człowieka i środowiska naturalnego; 3) całokształt działań obejmujących czynności badawcze, analityczne, prognostyczne, planistyczne, projektowe i administracyjne, mających na celu kompleksowe kształtowanie zagospodarowania kraju, regionów, miast i wsi, w sposób zapewniający warunki do poprawy jakości życia społecznego, zachowania równowagi przyrodniczej, ochrony dóbr kultury, zwiększenia efektywności gospodarki i podnoszenia obronności państwa; 4) całość działań zapewniających prawidłowe zagospodarowanie przestrzenne kraju, województw (regionów) i gmin (miast), z uwzględnieniem wzajemnych związków i interesów oraz powiązań w skali międzynarodowej; jeden z instrumentów polityki przestrzennej odbywającej się na poziomie gminy (miasta), regionu, kraju, a także euroregionów; 5) czynności zmierzające do sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego oraz określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenów; pojęcie to obejmuje: oceny (diagnozy) zagospodarowania przestrzennego terenu, prowadzenie studiów przedplanistycznych, sporządzenie projektów i planów,

względnie strategii czy koncepcji. Zagospodarowanie przestrzenne natomiast (zdaniem piszącego te słowa) to pewien aktualny lub historyczny, względnie przewidywany przyszły stan przestrzeni, jej struktura, układ elementów składowych itp. W kontekście definiowanego wyżej pojęcia poprawniejsze byłoby więc użycie terminu często stosowanego w niniejszej pracy, jakim jest *planowanie zagospodarowania przestrzennego*, które oznacza czynności/procedury/działania prowadzące do określenia przyszłego, pożądanego stanu zagospodarowania, użytkowania określonego obszaru przestrzeni, określenia jej struktury, rozmieszczenia w niej elementów składowych itp. Z treści przytaczanej w tekście głównym definicji wynika zresztą, że autorowi cytowanej pracy (Saternus, 2013, s. 359) chodziło właśnie o planowanie zagospodarowania przestrzennego rozumiane „procesowo", czyli tak jak wskazał autor niniejszej pracy w tym przypisie.

ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenów, monitoring realizacji planów zagospodarowania przestrzennego; 6) całokształt działań zmierzających do zapewnienia prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju, sztuka organizowania przestrzeni na potrzeby człowieka, przy jednoczesnym uwzględnieniu wzajemnych powiązań poszczególnych regionów i nadrzędnych interesów ogólnokrajowych; elementami planowania przestrzennego są: a) planowanie wielkoprzestrzenne (krajowe i regionalne), b) ruralistyka (planowanie wsi), c) planowanie miejscowe (urbanistyczne: miasta, części miasta, wyodrębnione obszary funkcjonalne, a nawet pojedyncze posesje) (Saternus, 2013, s. 359).

Według Podolaka planowanie przestrzenne to:

[…] planowanie rozwoju przestrzennego, podstawowy instrument gospodarki przestrzennej. Celem planowania przestrzennego jest opracowanie planów zapewniających prawidłowy rozwój przestrzenny jednostek osadniczych (miast i wsi), jednostek administracyjnych (gminy, powiaty, województwa, państwa) oraz określonych obszarów geograficznych (regionów i krajów). Istnieją również opracowania planistyczne międzynarodowe (transgraniczne). Punktem wyjścia dla planowani przestrzennego jest racjonalność wykorzystania przestrzeni i środowiska jako dóbr ograniczonych. W opracowaniach planowania przestrzennego wykorzystywane są doświadczenia wielu dyscyplin naukowych, zwłaszcza przyrodniczych i społecznych. Planowanie przestrzenne charakteryzuje się długim horyzontem czasowym, tak ze względu na proces realizacji planów przestrzennych, jak też ich skutki. System planowania przestrzennego jest ściśle związany z systemem społeczno-gospodarczym, mimo obiektywności stosowanej metodyki. Zasady planowania przestrzennego regulowane są ustawowo (Podolak, 1998, s. 289).

W definicjach planowania podkreśla się również jego kluczową rolę w ochronie środowiska przyrodniczego:

[…] planowanie przestrzenne, działanie zmierzające do planowanego gospodarowania przestrzenią, mające na celu uzgodnienie interesów wszystkich użytkowników przestrzeni i jak najlepsze wykorzystanie warunków naturalnych, zabudowy, dróg i innych urządzeń technicznych […] Planowanie przestrzenne ma duże znaczenie dla ochrony środowiska i dla racjonalnego kształtowania krajobrazu (Olaczek, 1999, s. 196).

Można również zdefiniować planowanie w sposób procesowy, to jest przez określenie czynności, jakie się na nie składają:

> […] planowanie przestrzenne – czynności zmierzające do sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego oraz określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenów. Pojęcie to obejmuje: 1) oceny (diagnozy) zagospodarowania przestrzennego terenu, 2) prowadzenie studiów przedplanowych, 3) sporządzenie projektów i planów, 4) ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenów, 5) monitoring realizacji planów zagospodarowania przestrzennego (Kozak, Pyszkowski, Szewczyk, 2001, s. 34).

Obszernego przeglądu definicji planowania i porównania różnych jego ujęć dokonali w swych pracach: Zaucha (2018, s. 57–65), a także Gorzym-Wilkowski (2012, s. 25–27; 2013, s. 25–34, 89–96).

Większość przytoczonych wyżej współczesnych definicji akcentuje potrzebę uwzględniania w procesie planowania różnorodnych uwarunkowań determinujących procesy rozwoju przestrzennego. Implikuje to potrzebę zintegrowanego podejścia do planowania[15], o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału.

Planowanie przestrzenne jest najczęściej definiowane jako działalność zmierzająca do racjonalnego, przemyślanego, celowego gospodarowania przestrzenią, mając na uwadze paradygmat trwałego i zrównoważonego oraz samopodtrzymującego się rozwoju, wymogi ochrony środowiska przyrodniczego, krajobrazu oraz dóbr kultury.

Urzeczywistnienie idei równoważenia rozwoju w odniesieniu do zasobów przestrzeni nie jest jednak proste, ponieważ we współczesnej, globalizującej się gospodarce od planowania zagospodarowania przestrzennego oczekuje się nie tylko długofalowej ochrony interesów publicznych (np. zabezpieczania dostępu do różnych dóbr publicznych), ale również tworzenia przestrzennych warunków do wzrostu gospodarczego. Mając to na uwadze, można powiedzieć, że podczas tworzenia planu, w szczególności strefowego, regulacyjnego (przesądzającego o sposobie zagospodarowania terenów), uwidacznia się podstawowy problem planowania przestrzennego w ogóle, jakim jest konieczność równoważenia dwóch często sprzecznych ze sobą wiązek celów, takich jak:

---

15 W literaturze znaleźć można różne ujęcia definicyjne planowania zintegrowanego i integralnego, na przykład: „Planowanie integralne – kompleksowe planowanie, polegające na uwzględnianiu wszelkich relacji społecznych, przestrzennych i gospodarczych; obecnie rzadko stosowane i zastępowane przeważnie doraźnymi działaniami politycznymi; pojęcie to zastępowane jest obecnie planowaniem zintegrowanym" (Saternus, 2013, s. 359); „Planowanie zintegrowane – obecnie raczej procedura planistyczna, zmierzająca do uzyskania stanu zrównoważonego zaspokojenia potrzeb społecznych, użytkowych i estetycznych mieszkańców danego obszaru, przy jednoczesnym możliwie nieinwazyjnym wykorzystaniu warunków środowiska naturalnego oraz zapewnieniu odpowiedniej obsługi komunikacyjnej i pozostałej technicznej" (Saternus, 2013, s. 361).

1) tworzenie warunków do wzrostu ekonomicznego przez odpowiednie przeznaczenie terenu zgodne z zasadami funkcjonowania rynku,
2) sterowanie rozwojem w sposób odpowiadający interesom publicznym, w tym wprowadzanie ograniczeń w swobodzie działalności gospodarczej i aktywności społecznej stosownie do wymogów ochrony środowiska.

W państwach demokratycznych na wybór formy kontroli sposobu użytkowania przestrzeni wpływ ma system wartości charakterystyczny dla danego społeczeństwa.

Mając na uwadze przyczyny planowania przestrzennego tkwiące w ułomnościach i specyfice mechanizmów rynkowych w gospodarowaniu gruntami (omówione w rozdziale pierwszym), można przedstawić nieco inną jego definicję, akcentującą ekonomiczny, społeczny i środowiskowy kontekst – planowanie przestrzenne jest korygowaniem zawodnych mechanizmów rynkowych prowadzących do nieoptymalnej alokacji zasobów przestrzeni (gruntu), to znaczy odzwierciedlającej preferencje tylko niektórych jej użytkowników, co implikuje potrzebę wprowadzenia dodatkowego (interwencyjnego) mechanizmu ujawniania, agregacji i uwzględniania potrzeb społecznych w przedmiotowym zakresie (zob. Zaucha, 2018, s. 58). Usprawnianie mechanizmu rynkowego przez planowanie odbywa się w sposób zgodny z pewnym systemem wartości i odpowiadający potrzebom ogólnospołecznych, wśród których znajdują się między innymi oczekiwania związane z zachowaniem (konserwacją) tworów przyrody i ochroną zasobów naturalnych, a także kształtowaniem środowiska. Coraz częściej swoistym „punktem odniesienia" dla definiowania wzmiankowanych wyżej wartości i potrzeb ogólnospołecznych staje się paradygmat sustensywnego rozwoju implikujący konieczność zachowywania równowagi między kreowaniem wzrostu gospodarczego, zapewnianiem dobrobytu społecznego i ochroną środowiska.

Planowanie przestrzenne jest więc narzędziem władzy publicznej służącym korekcie ułomności mechanizmu rynkowego w zakresie alokacji zasobów gruntu (ziemi), w sposób zgodny z celami społecznymi formułowanymi na podstawie paradygmatu trwałego i zrównoważonego rozwoju. Jest **celowym**, **interwencyjnym** oddziaływaniem państwa nastawionym na **korygowanie ułomności mechanizmu rynkowego** w zakresie gospodarowania gruntami, nieruchomościami (zasobem przestrzeni), w tym w szczególności zapobieganie lub internalizowanie efektów zewnętrznych powstających w procesach zagospodarowania przestrzennego oraz optymalizowanie przestrzennej alokacji dóbr publicznych. Interwencja sektora publicznego w mechanizmy rynkowe rządzące zagospodarowywaniem przestrzeni odbywa się według pewnych reguł (**zasad planowania przestrzennego**) oraz przy wykorzystaniu określonych **instrumentów**: planistycznych, ekonomicznych, prawno-administracyjnych, informacyjnych i innych (Drzazga, Stawasz, Szydłowski, 2011, s. 225–226).

Jeżeli chodzi o cele planowania przestrzennego, stwierdzić można, że są one zasadniczo tożsame z celami polityki przestrzennej (patrz podrozdział 3.3) – planowanie jest instrumentem polityki. Ujmując rzecz najogólniej, można powiedzieć, że w planowaniu chodzi o projektowanie przestrzeni: funkcjonalnej, trwałej i estetycznej (Sołtys, 2012, s. 35–37), co wynika z paradygmatu sustensywnego rozwoju i idei ładu przestrzennego. Mając na uwadze interdyscyplinarny charakter planowania, przytoczyć można cztery fundamentalne cele planowania wskazane w tak zwanej Karcie z Torremolinos (zob. *European*…., 1983, s. 15):

1) zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionów,
2) poprawa jakości życia,
3) odpowiedzialne zarządzanie zasobami naturalnymi i ochrona środowiska,
4) racjonalne użytkowanie ziemi.

Jednakże biorąc pod uwagę scharakteryzowane w rozdziale pierwszym problemy uzasadniające potrzebę planowania, jego cele można też pogrupować w następujący sposób:

1. **Cele planowania przestrzennego w wymiarze ekonomicznym**
   Planowanie rozumiane jako interwencyjne oddziaływanie sektora publicznego powinno zmierzać do internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych ujawniających się w procesie gospodarowania przestrzenią. Postulat integracji planowania przestrzennego i ochrony środowiska wskazuje, iż internalizacja ta powinna prowadzić do realizacji zasady polityki ochrony środowiska „zanieczyszczający płaci". W tym sensie zmierza ona do obciążenia kosztami społecznymi sprawców naruszeń środowiska (jeżeli tak się dzieje, można mówić o integracji planowania przestrzennego i polityki ochrony środowiska). W wymiarze ekonomicznym planowanie powinno więc zapewniać sprawiedliwy rozdział kosztów i korzyści związanych z użytkowaniem określonych walorów przestrzeni (tu też mieści się problem przejmowania renty ochronnej i kompensacji kosztów wynikających z działań ochronnych, które opisano w podrozdziale 1.4), a także uzyskiwanie przez sektor publiczny dochodów z tytułu renty planistycznej.
2. **Cele planowania przestrzennego w wymiarze fizycznym (materialnym)**, które obejmują dwie grupy celów:
   a) **cele społeczne planowania**, które w głównej mierze polegają na zapewnianiu dogodnych warunków bytowych człowieka przez odpowiednią alokację przestrzenną dóbr i usług publicznych oraz kształtowanie przestrzeni publicznych wysokiej jakości, zapewniających możliwość interakcji jednostek ludzkich, higieniczne i zdrowe warunki życia itp.; jednocześnie celem fizycznym planowania powinno być minimalizowanie konfliktów celów społecznych z

b) **celami środowiskowymi**, których istotą jest zapewnianie spójności (ciągłości) systemów przyrodniczych (zapobieganie ich fragmentacji), przez taką alokację przestrzenną aktywności społeczno-gospodarczej człowieka, która zapewnia trwałość i podtrzymywalność procesów przyrodniczych oraz zachowanie unikatowych tworów przyrody (obszarów i obiektów).

Podsumowując różne ujęcia definicyjne planowania, można jeszcze odnieść się do relacji polityki przestrzennej względem ogólnej polityki rozwoju (o czym mowa w punkcie 3.3.1). W tym kontekście:

> […] planowanie przestrzenne jest narzędziem polityki przestrzennej, w którym zachodzi proces przekładnia interesów narodowych, regionalnych i lokalnych w stosunku do przestrzeni (terytorium), wyrażanych w dokumentach planistycznych w formie określonych celów i zadań, realizowanych przez władze publiczne na obszarach administracyjnie im podporządkowanych (Markowski, 2010, s. 22–23),

> a […] proces planowania i plany zagospodarowania przestrzennego są […] instrumentami formalnego formułowania i wdrażania polityki przestrzennej na wszystkich poziomach funkcjonowania władz publicznych (Markowski, 2008a, s. 229).

Mając na uwadze regulacyjne

> […] funkcje, jakie planowanie przestrzenne spełnia w gospodarce rynkowej, jego minimalny zdefiniowany zakres musi być wpisany w narodowy system regulacji każdej gospodarki. Z tej właśnie przyczyny planowanie przestrzenne wymaga ustawowych rozstrzygnięć w zakresie niektórych treści i procedur jego przygotowywania i uchwalania. Potrzeba ta wynika z publicznego charakteru planowania przestrzennego oraz publicznych skutków jego wdrożenia. Skutki planowania przestrzennego mogą bowiem dotyczyć nie tylko wąskiej grupy społecznej, ale także wszystkich obywateli danego kraju, a nawet kontynentu i globu ziemskiego (Markowski, 2008a, s. 229).

3.5. Typologia planowania przestrzennego

Definiując pojęcie planowania przestrzennego (podrozdział 3.4), należy zwrócić uwagę, że zarówno same procedury planistyczne, jak i powstające w ich efekcie plany zagospodarowania przestrzennego nie mają jednolitego charakteru. Tak w ujęciu teoretycznym, jak i w praktyce można mówić o różnych typach (rodzajach)

planowania przestrzennego ze względu na stopień ich szczegółowości – poziom ogólności, sposób zapisu treści i charakter formalno-prawny.

W tym miejscu należy podkreślić, że niezmiernie trudno jest dokonać uniwersalnego i usystematyzowanego przeglądu, a także omówienia typów planowania i planów, ponieważ w systemach planistycznych różnych krajów stosowane są specyficzne rozwiązania wynikające z narodowych tradycji historycznych, rozwiązań polityczno-ustrojowych, organizacji terytorialno-administracyjnej, kultury prawnej i aktualnej legislacji (zob. Zaucha, 2018, s. 58–65; Gorzym-Wilkowski, 2013, s. 89–101). Stosowane w praktyce rozwiązania planistyczne podlegają ewolucji pod wpływem nowego paradygmatu rozwoju (*sustainability*), a także modernizowania administracji publicznej i wprowadzania nowych metod zarządzania rozwojem (na poziomie lokalnym, regionalnym czy krajowym), kładących coraz większy nacisk na aspekty terytorialne (zob. Allmendinger, Haughton, 2010, s. 803–808; Haughton, Allmendinger, Counsell, Vigar, 2010, s. 9–12, 17–22, 25–32). Praktyka planowania nie jest więc ujednolicona, co nastręcza dużych trudności w opracowywaniu ujęć teoretycznych, w tym typologii, planowania przestrzennego (zob. Allmendinger, 2002a, s. 13–17; 2002b, s. 77–99). Definiując pojęcie planowania przestrzennego i dokonując jego typologizacji, zasadne jest więc odniesienie się do stosowanych w praktyce pojęć i określenie ich zakresu. Jak zauważa Gorzym-Wilkowski (2013, s. 92–93), terminem, który coraz powszechniej jest stosowany w krajach europejskich jako zbiorcze, ogólne określenie różnych form/rodzajów i ujęć planowania przestrzennego na różnych poziomach terytorialnych, jest *spatial planning* (jest ono traktowane jako odpowiednik polskiego planowania przestrzennego). Inne pojęcia, które są odnoszone w Europie do całości systemu planowania przestrzennego, to: *development planning* oraz *spatial development planning*, a także *land development planning*.

Można więc powiedzieć, że planowanie przestrzenne stanowi pewien aspekt planowania rozwoju odnoszący się do układu terytorialnego.

Sołtys zauważa, że:

> […] doprowadzenie do osiągnięcia pożądanych stanów wymaga zaprojektowania drogi dojścia, czyli planowania rozwoju, a także działań sterujących, w tym narzędzi skłaniających podmioty do działań zbieżnych z zaplanowaną drogą rozwojową. W planowaniu rozwoju trzeba uwzględnić wielopodmiotowość i fakt, że większość zmian społeczno-gospodarczych i zmian w przestrzeni dokonają inne podmioty niż podmiot planujący. Podmioty te kierują się własnym interesem. Duży powinien być zatem w planowaniu rozwoju udział hipotez i prognoz działań innych podmiotów i ich skutków. Suma ich działań składa się na procesy, których główne siły

> motoryczne związane są z rynkiem i polityką, w pewnym stopniu też z zaspokajaniem niektórych potrzeb społecznych (Sołtys, 2012, s. 39).

Planowanie rozwoju jest jednakże bardzo ogólnym określeniem, stąd też w systemach planowania pojawiają się różne inne rodzaje planów.

> Aby plan rozwoju nie pozostał tylko zbiorem hipotez, niezbędne jest jego przełożenie na plan sterowania rozwojem, czyli plan działania. Na wysokim poziomie ogólności byłby to plan strategiczny (strategia) będący podstawą polityk sektorowych i polityki przestrzennej. Planowanie strategiczne kojarzone jest głównie z planowaniem społeczno-gospodarczym, ale może i powinno mieć ono charakter kompleksowy jako planowanie ze swej istoty najbardziej ogólne i nadrzędne nad innymi planami. Jeśli szerzej w planowaniu strategicznym rozwijany jest wątek społeczno-gospodarczy, to powinien mieć on swój odpowiednik i w planowaniu przestrzennym (Sołtys, 2012, s. 40).

Mając na uwadze praktykę planowania, głównie w krajach anglosaskich, najczęściej wyróżnia się następujące rodzaje ujęć w zakresie planowania przestrzennego (Wysocka, 1994; Słodczyk, 2005a, s. 18; Gorzym-Wilkowski, 2013, s. 26; Zaucha, 2018, s. 62):

1) strategiczne (*strategic planning*) – obejmujące wszystkie aspekty działalności człowieka w przestrzeni (społeczne, gospodarcze, przyrodnicze),
2) fizyczne (*physical planning*) – dotyczące całokształtu zainwestowania terenu, czyli tworzenia środowiska zurbanizowanego,
3) użytkowania terenów/gruntów (*land use planning*)[16] – określające przeznaczenie terenów do określonych funkcji.

Planowanie strategiczne to planowanie długookresowe dla osiągnięcia głównych strategicznych celów rozwoju. Opiera się na określeniu zasobów i przewidywaniu działań oraz ich modyfikacji dostosowanych do zachodzących zmian planowanego systemu terytorialnego (gminy, regionu, kraju) i jego otoczenia. Z zasady obejmuje planowanie społeczno-gospodarcze. Z opracowanej w wyniku procesu planowania strategii rozwoju (np. gminy, regionu, kraju) powinna wyłonić się następnie, jako jej część, strategia przestrzenna (strategia rozwoju przestrzennego, która w praktyce może wstępować pod bardzo różnymi nazwami, np. *studium zagospodarowania przestrzennego*, *koncepcja zagospodarowania przestrzennego*,

16 W języku polskim stosuje się różne określenia tej formy planowania, takie jak: *planowanie zagospodarowania terenów*, *planowanie użytkowania terenów*, *planowanie przeznaczenia terenów* bądź też *planowanie użytkowania gruntów*, *planowanie zagospodarowania gruntów*, *planowanie przeznaczenia gruntów*.

a nawet *plan zagospodarowania przestrzennego*) (Podolak, 1998, s. 289; por. też Kot, 2003, s. 132–133, 148–150).

Opracowanie strategii rozwoju przestrzennego polega na formułowaniu długookresowych celów rozwoju przestrzennego, ich modyfikacji, zależnie od przewidywanych zmian (określonych uprzednio w prognozie rozwoju przestrzennego), a także na określeniu zasobów niezbędnych do osiągnięcia tych celów oraz polityki pozyskiwania tych zasobów i ich racjonalnego rozmieszczenia i użytkowania w danej przestrzeni (Podolak, 1998, s. 299). Podkreśla się istotną rolę planowania strategicznego jako narzędzia równoważenia rozwoju (Parteka, 1999, s. 165–181).

W nomenklaturze z zakresu zarządzania oprócz pojęcia *planowanie strategiczne* funkcjonują także terminy *planowanie taktyczne* i *planowanie operacyjne* (por. Kot, 2003, s. 137). O ile pojęcie planowania taktycznego nie jest raczej stosowane w kontekście różnego rodzaju opracowań planistycznych wykonywanych w sektorze publicznym (może z wyjątkiem wojskowości), to planowanie operacyjne jest traktowane jako istotny element procesów zarządzania rozwojem, służący określeniu działań realizujących kierunki rozwoju określone w planach strategicznych – i jako takie – służących ich wdrażaniu. W kontekście planowania przestrzennego za plany operacyjne uznać można plany fizyczne i plany użytkowania terenów.

Planowanie użytkowania terenów/gruntów jest działaniem polityki publicznej, które wyznacza i reguluje wykorzystanie ziemi w celu poprawy fizycznej, ekonomicznej i społecznej efektywności oraz dobrobytu społeczności. Uwzględniając trendy społeczno-gospodarcze, a także cechy fizyczne i geograficzne (takie jak topografia i ekologia), planowanie pomaga określić preferowane zastosowania gruntów, które będą wspierać lokalne cele rozwoju. Ostatecznym wynikiem jest przydział i podział gruntów pod konkretne zastosowania, regulacja intensywności użytkowania oraz formułowanie instrumentów prawnych i administracyjnych, które wspierają plan. Plan zagospodarowania przestrzennego terenu (*land use plan*) może być przygotowany dla obszaru miejskiego, obszaru wiejskiego lub regionu obejmującego zarówno obszary miejskie, jak i wiejskie (Jha i in., 2010, s. 109–110). Ten rodzaj planowania ma charakter normatywny (regulacyjny). Z ekonomicznego punktu widzenia ta właśnie forma planowania jest publiczną interwencją w ułomny rynek gruntów, mającą na celu ograniczanie negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych (Baffour Awuah i in., 2014, s. 35–42).

Planowanie fizyczne z kolei to takie, które wykorzystuje plan zagospodarowania przestrzennego jako ramy do zaproponowania optymalnej fizycznej infrastruktury dla osiedla lub obszaru, w tym infrastruktury dla usług publicznych, transportu, działalności gospodarczej, rekreacji i ochrony środowiska. Plan fizyczny może być przygotowany dla obszaru miejskiego lub wiejskiego. Fizyczny plan dla regionu miejskiego może mieć zarówno komponenty wiejskie, jak i miejskie, chociaż

te ostatnie zazwyczaj dominują. Fizyczny plan w skali regionalnej może również dotyczyć zapewnienia określonej regionalnej infrastruktury, takiej jak droga regionalna lub system zbiorowego zaopatrzenia w wodę (Jha i in., 2010, s. 110). Gorzym-Wilkowski (2013, s. 93) określa je jako „całość planowania fizycznej struktury przestrzeni oraz tych rodzajów działalności człowieka (czyli funkcji), które bezpośrednio na tę strukturę oddziałują".

Należy zwrócić uwagę, że plany użytkowania terenu i plany fizyczne niekoniecznie wzajemnie się wykluczają. Powszechną praktyką w wielu krajach jest opracowywanie **kompleksowych planów rozwoju** (*comprehensive development plans*) dotyczących zarówno określenia sposobów zagospodarowania przestrzennego, jak i zapewnienia infrastruktury fizycznej. Takie działanie ma większe znaczenie, jeśli zostanie przeprowadzone w kontekście procesu planowania strategicznego, w którym ustalenia zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego i planie fizycznym stają się częścią kompleksowego planu rozwoju. Podczas gdy plany użytkowania terenu i plany fizyczne są ukierunkowane na wyniki, plany strategiczne są bardziej zorientowane na proces (Jha i in., 2010, s. 110).

Iuliana Nichersu i Cristina Iacoboaea (2011, s. 69) wskazują, że choć narzędzia planowania różnią się między systemami planistycznymi poszczególnych krajów, to można wyróżnić cztery generalne kategorie planowania:

1) **polityki krajowe, perspektywy rozwoju przestrzennego** – określają narodowe wytyczne, punkty odniesienia, dobre praktyki itp.; obejmują całość lub istotną część problemów zagospodarowania przestrzennego;
2) **strategie** – identyfikują wzorce rozwoju na poziomie niższym niż krajowy (o jeden lub dwa szczeble w systemie podziału terytorialnego państwa), ale powyżej poziomu lokalnego (miasto, gmina), mogą być indykatywnymi (orientacyjnymi) programami rozwoju przestrzennego, realizowanymi za pomocą innych lokalnych instrumentów;
3) **plany ramowe** – określają ramy rozwoju przestrzennego i kryteria regulujące użytkowanie gruntów (nie mogą być normatywne – prawnie wiążące); odnoszą się do najmniejszych jednostek administracyjnych i mogą być wdrażane bardziej szczegółowymi instrumentami gospodarki przestrzennej;
4) **regulacje** – służą identyfikacji warunków zagospodarowania i porządkowaniu rozwoju na działce (zawierają ustalenia normatywne, wytyczne kontrolne i mechanizmy wdrażania).

W praktyce jednoznaczne rozróżnienie poszczególnych rodzajów planów (tj. przyporządkowanie realnie opracowanych planów do wskazanych wyżej typów planowania) może nastręczać trudności, co wynika ze specyfiki podejść planistycznych w różnych państwach. Syntetyczne (aczkolwiek niewyczerpujące) zestawienie różnych ujęć planowania prezentuje tabela 11.

Tabela 11. Przegląd ujęć z zakresu planowania przestrzennego

Termin	Przypisywane w literaturze znaczenia
Planowanie przestrzenne (*spatial planning*)	Zbiorcze, ogólne określenie różnych form/rodzajów i ujęć planowania przestrzennego na różnych poziomach terytorialnych
Planowanie rozwoju (*development planning*)	1. Planowanie rozwoju, odnoszące się do całości systemu planowania 2. Czasem uznawane za planowanie struktury przestrzennej, utożsamiane z określaniem funkcji terenu mających stanowić ramy rozwoju 3. Narzędzie określania zmian w zagospodarowaniu i użytkowaniu przestrzeni 4. Może mieć wymiar strukturalny i strategiczny
Planowanie rozwoju przestrzennego (*spatial development planning*)	Wszelkie działania (planistyczne) mające kształtować rozwój przestrzenny
Planowanie zagospodarowania terenu (*land development planning*)	Planowanie użytkowania terenów i planowanie rozwoju gospodarczego
Planowanie terytorialne (*territorial planning*)	Planowanie rozumiane w kontekście konkretnych rozwiązań ustrojowo-administracyjnych (związanych z podziałem terytorialnym kraju) przyjętych w różnych państwach w zakresie planowania przestrzennego
Planowanie strategiczne (*strategic planning*)	1. Proces formułowania i modyfikacji strategii 2. Nadrzędność w systemie planowania 3. Podmiotowy charakter i autonomia podmiotu 4. Orientacja procesowa 5. Długookresowe, koncepcyjne, kompleksowe i wszechstronne 6. Proaktywne 7. Ustalanie sekwencji działań prowadzących do urzeczywistnienia długookresowej wizji 8. Zawiera w sobie: planowanie przyciągające (recruitment planning), zwane preaktywnym, dotyczące tworzenia warunków dla pozyskania inwestorów, planowanie impaktywne (reaktywne) i planowanie w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń (contingency planning), zwane też interaktywnym, przygotowujące programy na różne wyspekulowane scenariusze
Planowanie fizyczne (*physical planning*)	Całość planowania fizycznej struktury przestrzeni oraz tych rodzajów działalności człowieka (czyli funkcji), które na tę strukturę oddziałują
Planowanie użytkowania terenów/gruntów (*land use planning*) – planowanie regulacyjne	1. Wiążące (obowiązujące) ustalanie sposobów użytkowania terenów 2. Element planowania miejskiego (urbanistycznego), ale może być odnoszony także do planowania na terenach wiejskich 3. Bywa odnoszone do poziomu ponadlokalnego

Tabela 11 (cd.)

Termin	Przypisywane w literaturze znaczenia
Planowanie regionalne (*regional planning*)	1. Planowanie na poziomie niższym od krajowego 2. Działania mające ułatwić rozwój społeczno-ekonomiczny 3. Planowanie społeczno-gospodarcze 4. Planowanie o charakterze przestrzenno-gospodarczym
Planowanie lokalne, planowanie miejscowe (*local planning*)	1. Planowanie na poziomie najniższej podstawowej jednostki podziału terytorialnego kraju (w obrębie lokalnej wspólnoty terytorialnej) 2. Regulowanie fizycznego zagospodarowania środowiska
Planowanie urbanistyczne (urbanistyka) (*urban planning*)	1. Określanie zasad użytkowania terenu 2. Wskazywanie konkretnych przedsięwzięć związanych z przekształcaniem przestrzeni miejskiej
Planowanie na obszarach wiejskich, planowanie rozwoju obszarów wiejskich (ruralistyka) (*rural planning*)	Planowanie rozwoju i zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich
Planowanie miast i wsi (*town and country planning*)	Regulowanie i kontrola zasad użytkowania terenów na obszarach miejskich i wiejskich
Planowanie strefowe (*zoning*)	1. Określanie dopuszczalnych funkcji poszczególnych działek oraz intensywności ich zagospodarowania 2. Jest to nie tyle rodzaj planowania, ile technika wykonywania planów (zapisu treści planistycznych) 3. Uznawane niekiedy z element składowy land use planning i/lub local plannig
Planowanie kompleksowe (*comprehensive planning*)	Polega na całościowym ujmowaniu różnych aspektów rozwoju i uwarunkowań kształtujących zagospodarowanie przestrzenne
Planowanie środowiskowe (planowanie w ochronie i kształtowaniu środowiska) (*environmental planning*)	Planowanie ukierunkowane na ochronę fizycznych zasobów (komponentów) środowiska przyrodniczego, a także kształtowanie środowiska jako całości

Źródło: opracowanie własne na podstawie Gorzym-Wilkowski, 2013; Selman, 2000; Sołtys, 2008; Nilsson, Rydén, 2012; Haughton, Allmendinger, Counsell, Vigar, 2010; Kot, 2003, s. 148–151.

Można również zwrócić uwagę, że wymienione w tabeli 11 ujęcia planistyczne są wyodrębniane na podstawie bardzo różnych kryteriów, na przykład:

1) terytorialnych – wtedy gdy mowa o planowaniu lokalnym, regionalnym czy krajowym,
2) funkcjonalnych – na przykład planowanie urbanistyczne, planowanie ruralistyczne, planowanie konserwatorskie,
3) metodologicznych – na przykład planowanie strategiczne, planowanie strefowe; planowanie kompleksowe – w tym kontekście zarówno planowanie strefowe (*zoning*), kompleksowe (*comprehensive*), jak i strategiczne (*strategic*)

– są nie tylko rodzajami planowania, lecz także technikami planistycznymi
– sposobami formułowania zapisów treści dokumentów.

Przedstawione wyżej typy planów przestrzennych (strategiczne, fizyczne, użytkowania terenów) nie wyczerpują zróżnicowania podejść planistycznych (zob. Metternicht, 2017, s. 8–11). Plany zagospodarowania przestrzennego różnią się między sobą, biorąc pod uwagę wiele cech je charakteryzujących. Planowanie jest adaptowane do różnych problemów oraz warunków ustrojowych (politycznych i społeczno-ekonomicznych) i podlega ewolucji (zob. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2012, s. 30–54). W dalszej części tego rozdziału omówione zostaną różne formy planowania ze względu na charakter oraz sposób formułowania ustaleń, a także rodzaj relacji między podmiotem planującym a użytkownikami przestrzeni będącej przedmiotem planu (punkt 3.14.1). Wskazane zostaną również typy planów ze względu na stopień szczegółowości i sposób formułowania treści (punkt 3.14.2). Omówiona zostanie wreszcie typologizacja planowania ze względu na przyporządkowanie opracowań planistycznych do określonych jednostek podziału terytorialnego kraju (podrozdział 3.15).

Mając na uwadze tematykę niniejszej pracy, którą jest ocena skuteczności rozwiązań systemowych w planowaniu, można wskazać na jeszcze jedną typologię ujęć planistycznych, rozróżniającą rodzaje planowania ze względu na sposób oddziaływania planów na podmioty użytkujące przestrzeń. Klasyfikację tę zaczerpnięto z pracy Zauchy (2018) i – z modyfikacjami – przedstawiono w tabeli 12.

Tabela 12. Ogólna typologia planowania przestrzennego – rodzaje planów i przypisywane im funkcje według kryterium sposobu oddziaływania na użytkowników przestrzeni („siły sprawczej" planowania)

Rodzaj (typ) planowania	Funkcje	Typy dokumentów planistycznych
„Planowanie" informacyjne (określenie zwyczajowe – w ścisłym znaczeniu nie jest to planowanie, ale czynności poprzedzające opracowanie właściwego planu)	Identyfikacja zasobów (podaży): ich ilości, jakości, lokalizacji przestrzennej (w tym ich kartowanie), zagrożeń i presji oraz popytu na te zasoby, jak również konfliktów związanych z ich wykorzystywaniem; określenie odporności (analiza wrażliwości) i ryzyka (planowanie działań na wypadek zagrożeń).	1. Inwentaryzacje 2. Waloryzacje 3. Studia 4. Analizy przestrzenne 5. Raporty 6. Macierze konfliktów 7. Mapy ryzyka, mapy stanu docelowego

Rodzaj (typ) planowania	Funkcje	Typy dokumentów planistycznych
Planowanie wizyjne i strategiczne (indykatywne)	Inspirowanie do działań zgodnych z celami określonymi w ramach polityki przestrzennej i polityki rozwoju podmiotów, które kształtują rozwój przestrzenny przez swoje działania, ale bez możliwości władczego oddziaływania na te podmioty (bez środków przymusu)	1. Plany pilotażowe 2. Scenariusze 3. Wizje 4. Koncepcje 5. Strategie 6. Inne dokumenty polityczne (akty polityki) o charakterze indykatywnym
Planowanie operacyjne	Uszczegółowienie strategii i planów strategicznych prowadzące do opracowania projektów powiązanych ze źródłami finansowania i określania zadań przypisanych do konkretnych podmiotów, wraz z ustaleniem horyzontów czasowych realizacji; tego typu plany służą głównie do alokacji środków publicznych związanych z realizacją inwestycji publicznych.	1. Programy/plany operacyjne 2. Projekty
Planowanie ogólne (kierunkowe) z elementami wiążącymi dla podmiotów publicznych	Określenie podstawowych elementów struktury przestrzennej i kierunków rozwoju przestrzennego na określonym terytorium w sposób wiążący dla innych podmiotów publicznych – tj. sporządzających plany na niższym poziomie organizacji terytorialnej.	1. Plany z ustaleniami wiążącymi 2. Ogólne, kierunkowe plany struktury przestrzennej
Planowanie regulacyjne	Regulacja zachowań podmiotów – użytkowników przestrzeni za pomocą norm prawnych podlegających egzekucji i obowiązujących powszechnie (wszystkich) na obszarze objętym planem; plan jest sformalizowanym wyrazem interesów publicznych w odniesieniu do zagospodarowania przestrzeni – jej użytkowania, kształtowania oraz ochrony	1. Plany o charakterze prawa miejscowego 2. Plany zabudowy 3. Plany ochronne (konserwatorskie) 4. Plany strefowe 5. Inne wiążące dokumenty tego typu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zaucha, 2018, s. 63.

3.6. Planowanie urbanistyczne a planowanie rozwoju – uwagi terminologiczne

Zajmując się problematyką planowania przestrzennego, napotkać można problemy terminologiczne wymagające przynajmniej zasygnalizowania, wynikające z tego, że gospodarka przestrzenna jest interdyscyplinarną dziedziną wiedzy, którą zajmują się osoby reprezentujące różne profesje naukowe i praktyczne[17]. W szczególności chodzi tu o różnice terminologiczne w rozumieniu i rozróżnianiu takich pojęć, jak: *plan*, *program* i pokrewnych, które bywają nieco odmiennie traktowane przez specjalistów z zakresu takich dziedzin, jak urbanistyka, planowanie przestrzenne, regionalistyka, zarządzanie rozwojem. Różnice terminologiczne wydają się w jakiejś mierze pochodną skali przestrzennej, w jakiej rozpatruje się problemy planowania.

Słowo *program* w żargonie urbanistycznym jest często używane w związku frazeologicznym *program urbanistyczny*. W takim kontekście program oznacza zwykle pewną propozycję – pomysł zagospodarowania przestrzennego określonego terenu (np. osiedla, dzielnicy, miasta). W zależności od wielkości obszaru, dla którego jest on opracowywany, może być mniej lub bardziej ogólny, zwykle jednak nie ma charakteru szczegółowych rozwiązań. Opracowywany jest po to, aby określić funkcje oraz istotne rozwiązania w zakresie struktury przestrzennej proponowane dla rozpatrywanego obszaru i w ten sposób obrazuje jego cechy charakterystyczne. Program urbanistyczny, czyli **program zagospodarowania terenu**, można – w istocie rzeczy – określić jako pewną **koncepcję zagospodarowania terenu na poziomie lokalnym**, która zazwyczaj nie ma charakteru wiążącego w sensie prawnym (nie jest rozstrzygnięciem normatywnym). Podstawą do opracowania programu urbanistycznego (programu zagospodarowania terenu) są wykonywane wcześniej: diagnoza istniejącego stanu zagospodarowania przestrzennego oraz prognoza (zob. Chmielewski, 2005, s. 346).

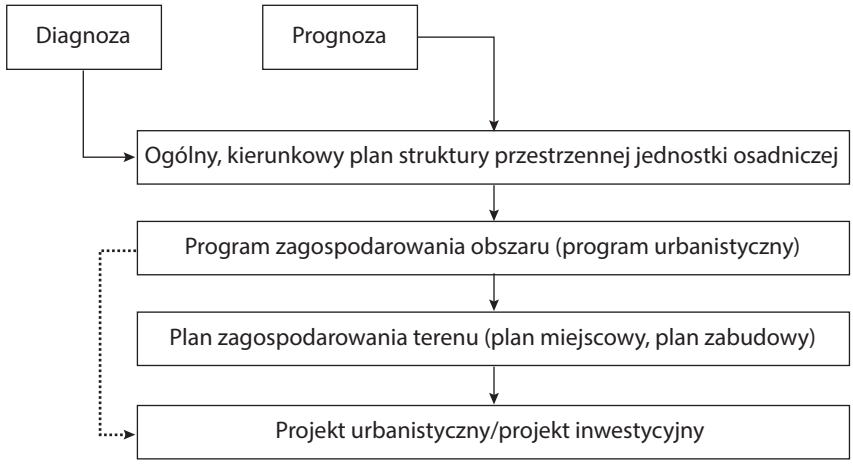
Na podstawie programu urbanistycznego w dalszej kolejności opracowywane są dopiero **plany zagospodarowania terenu (plany zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej)**, zwane czasem **planami zabudowy**, które stanowią swoiste uszczegółowienie i sformalizowanie treści programu urbanistycznego. Plany te wyznaczają przestrzenne lokalizacje obiektów oraz określają sposoby zagospodarowania terenów, zasady scaleń i podziału gruntów. W planach tych – zwykle za pomocą standardów urbanistycznych – podaje się parametry zabudowy i wskaźniki

17 Intencją autora niniejszej pracy nie jest jednak uporządkowanie wskazanych w tekście pojęć, a jedynie zwrócenie uwagi na występujące różnice, miejscami dość istotne. Arbitralne porządkowanie terminologii wydaje się w praktyce mało skuteczne – język, w tym również żargon naukowy i profesjonalny, podlegają naturalnej ewolucji.

opisujące inne elementy zagospodarowania przestrzennego. Często mają one charakter normatywny – ustalenia w nich zawarte są wiążące w sensie prawnym.

Plany zagospodarowania terenu stają się ostatecznie podstawą do opracowywania projektów zagospodarowania konkretnych terenów (działek) – **projektów urbanistycznych**. Za Chmielewskim termin *projekt urbanistyczny* zdefiniować można jako: „skonkretyzowana projekcja zamierzenia urbanistycznego w postaci tekstu lub rysunku, albo tekstu i rysunku" (Chmielewski, 2005, s. 399)[18].

Uogólniony ciąg logiczny działań planistycznych podejmowanych w urbanistyce (w planowaniu miejscowym) można więc zobrazować rysunkiem 8. Bywa on określany mianem obiegu urbanistycznego/planistycznego.



Rysunek 8. Obieg planistyczny – etapy działania w urbanistyce

Źródło: opracowanie własne.

18 Chmielewski (2005, s. 399) podaje też inne znaczenia pojęcia projekt: 1) projekt rozumiany jako „wersja robocza – jeszcze nie finalna", na przykład „projekt ustawy lub rozporządzenia, projekt planu, projekt strategii rozwoju lub projekt innego dokumentu przedkładanego celem zatwierdzenia lub uchwalenia przez właściwe władze"; 2) projekt rozumiany jako „dokumentacja jakiegoś zamierzenia", na przykład „dokumentacja techniczna budowlanego zamierzenia inwestycyjnego, sporządzona w celu uzyskania pozwolenia na budowę, nazywana jest projektem budowlanym. **Projekt budowlany** składa się z projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego oraz, stosownie do potrzeb, z oświadczeń właściwych instytucji o zapewnieniu możliwości korzystania z mediów miejskich (komunalnych), a także z wyników badań geologiczno-inżynierskich oraz warunków geotechnicznych gruntu". Projekt urbanistyczny może więc *de facto* mieć postać dokumentacji technicznej inwestycji budowlanej na jakimś terenie.

W naukach zajmujących się problematyką zarządzania rozwojem w układach terytorialnych można odnaleźć nieco inne rozumienie i definiowanie pojęć *plan*, *program* i pokrewnych.

Planowanie jest jedną z funkcji zarządzania. W kontekście omawianej tematyki powiedzieć można, że planowanie jest funkcją zarządzania rozwojem określonego terytorium – administracyjnie wydzielonej jednostki terytorialnej, którą można potraktować jako organizację. Zarządzanie rozwojem danego terytorium polega na określeniu ogólnej polityki rozwoju, której składową jest polityka przestrzenna (szerzej na ten temat w punkcie 3.3.1). Planowanie rozwoju, w tym opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego, można potraktować jako instrumenty służące realizacji polityki. Mając na uwadze stopień ogólności planów oraz ich horyzont czasowy, można je podzielić na[19]:

1) **plany strategiczne**, zwykle długoterminowe, wskazujące ogólne cele i kierunki rozwoju oraz określające podstawowe elementy struktury przestrzennej obszaru, dla którego są opracowywane (plan strategiczny w praktyce zarządzania rozwojem bywa często nazywany strategią rozwoju/strategią rozwoju społeczno-gospodarczego);
2) plany operacyjne, które współcześnie nazywa się często **programami operacyjnymi** – ich rolą jest określenie działań służących realizacji celów strategicznych; działaniami tymi mogą być projekty.

W naukach o zarządzaniu przez **program** rozumie się zwykle czasową strukturę organizacyjną utworzoną w celu zarządzania określoną grupą projektów, których realizacja ma służyć osiąganiu celów rozwoju organizacji (np. jednostki terytorialnej). Program jest więc zasadniczo strukturą nadrzędną, koordynującą i integrującą dla zbioru projektów (zob. Sońta-Drączkowska, 2009, s. 110–112; Sekuła, 2014, s. 147–148).

Przez projekty rozumie się natomiast:

> […] tymczasową działalność, podejmowaną w celu wytworzenia unikatowego wyrobu, dostarczenia unikatowej usługi bądź osiągnięcia unikatowego rezultatu (*A guide to…*, 2008, s. 5),

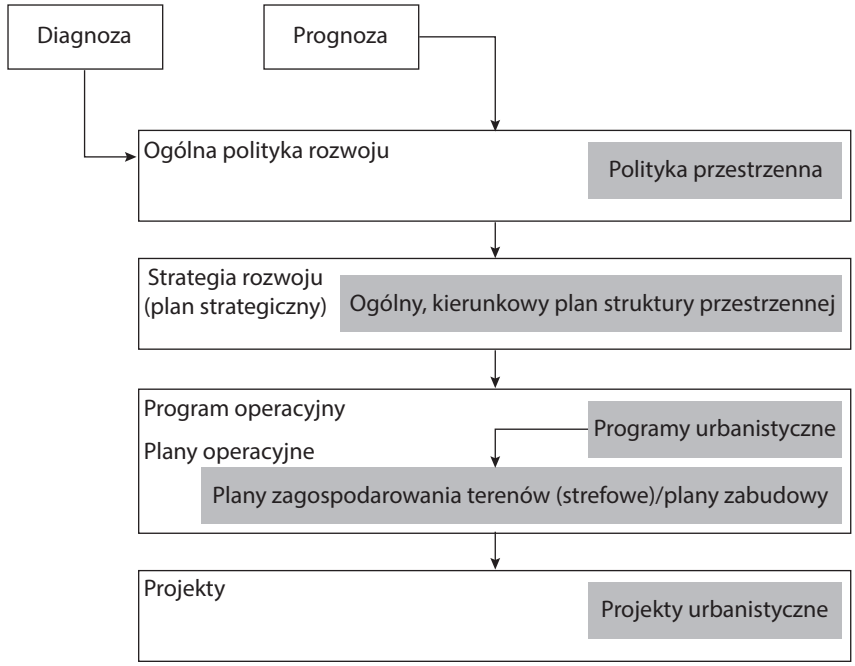
lub szerzej:

19 W teorii planowania mieszczą się tak naprawdę trzy poziomu planów: strategiczne, taktyczne i operacyjne, jednak plany taktyczne (formułujące cele i kierunki działań rozwojowych, które są według różnych ujęć: 1) pośrednim poziomem planowania względem strategicznego i operacyjnego; 2) najniższym poziomem planowania pod operacyjnym i strategicznym – tak jak w wojskowości) nie znajdują odzwierciedlenia w praktyce planowania rozwoju jednostek terytorialnych (por. Kożuch, 2000, s. 85–88; Sołtys, 2008, s. 37–38).

> […] zorganizowany i osadzony w czasie ciąg wielu działań zmierzających do osiągnięcia konkretnego i mierzalnego celu, adresowany do ściśle określonych odbiorców i realizowany przy ograniczonym budżecie oraz zaangażowaniu określonych zasobów. Projekt powinna charakteryzować również unikalność (Danielewicz, Sokołowicz, Żak-Skwierczyńska, 2015, s. 115).

W zależności od zakresu projektu może być on jeszcze podzielony na zadania realizacyjne, przypisane do wykonania określonym podmiotom.

Można więc powiedzieć, że programy operacyjne rozwoju mają charakter wykonawczy względem planów strategicznych, a projekty służą wdrażaniu działań ujętych w programach (rys. 9). Rysunek 9 stanowi ilustrację próby pokazania związków logicznych między planowaniem rozwoju, planowaniem przestrzennym i urbanistyką.



Rysunek 9. Relacje logiczne między planowaniem rozwoju, planowaniem przestrzennym i urbanistyką

Źródło: opracowanie własne.

Planowanie przestrzenne jest tym obszarem wiedzy i praktyki, gdzie stykają się ze sobą dwie wskazane wyżej perspektywy widzenia gospodarki przestrzennej – urbanistyka z jednej strony, a regionalistyka oraz nauki o zarządzaniu w zakresie zarządzania rozwojem z drugiej.

W tym kontekście nieco problematyczne staje się ustalenie znaczenia pojęć *plan* i *program* w kontekście gospodarowania przestrzenią, w szczególności na poziomie lokalnym. Trudności nastręcza zwłaszcza jednoznaczne odniesienie pojęcia *plan zagospodarowania terenu* (*plan miejscowy*/*plan zabudowy*) do terminologii z zakresu zarządzania. Z pewnością nie jest to plan strategiczny. Za taki należałoby raczej uznać ogólny, kierunkowy plan struktury przestrzennej sporządzony dla danej jednostki terytorialnej. Plan taki wyraża *de facto* politykę przestrzenną jednostki. Ponieważ szczegółowy plan zagospodarowania terenu jest instrumentem realizacji polityki przestrzennej, a więc służy realizacji celów i kierunków rozwoju przestrzennego zapisanych w planie struktury, należałoby go zatem utożsamiać z planem/programem operacyjnym. Od „typowych" programów operacyjnych plan zagospodarowania terenu różni się jednak tym, że ma najczęściej charakter normatywny (regulacyjny) – jest wiążącym przepisem prawa miejscowego (natomiast społeczno-gospodarczym programom operacyjnym/planom operacyjnym nie nadaje się statusu aktów normatywnych). Kolejną różnicą jest to, że programy operacyjne odnoszą się zwykle do całej jednostki terytorialnej (np. regionalny program operacyjny, lokalny program operacyjny); plany zagospodarowania terenów również mogą być sporządzane dla całej jednostki terytorialnej (mają wówczas zwykle postać regulacyjnego planu strefowego), ale praktyka dozwala także sporządzanie ich dla bardzo małych obszarów – nawet pojedynczych działek, co w takim przypadku, zbliża je pod względem skali działań raczej do projektów.

Podobieństwo między programem urbanistycznym a programem operacyjnym rozwoju, mimo zbieżności terminu *program*, również jest tylko częściowe. Programy operacyjne służą do zarządzania projektami i jako takie można je postrzegać jako zbiory procedur służących koordynacji wykorzystania różnych zasobów na obszarze jednostki terytorialnej. Programy urbanistyczne również mogą być postrzegane jako narzędzia koordynacji pojedynczych projektów urbanistycznych (i w tym sensie mające charakter operacyjny), jednak są one przede wszystkim pewną koncepcją zagospodarowania obszaru (niekoniecznie dla całej jednostki terytorialnej, częściej dla jakiegoś jej fragmentu, np. centrum miasta, osiedla, kwartału) i – jako takie – zasadniczo różnią się metodologicznie od programu operacyjnego. Są one nie tyle zbiorami procedur zarządzania, ile koncepcją układu elementów fizycznego zagospodarowania w określonej przestrzeni. W szczególności te programy urbanistyczne, które obejmują duże obszary, mają bardziej ogólny charakter i koncentrują uwagę na określeniu kluczowych elementów struktury zagospodarowania przestrzennego obszaru, a ich realizacja będzie wymagać wielu inwestycji rozciągniętych w długim czasie – zbliżają się więc raczej do natury planów strategicznych.

Jak pokazuje praktyka, programy urbanistyczne mogą być wykonywane również jako nieformalne opracowania koncepcyjne na podstawie ogólnego, kierunkowego planu struktury przestrzennej miasta, dla wybranych jego fragmentów wskazanych w tym planie (rys. 9). Współczesnym przykładem zastosowania programów urbanistycznych mogą być również różnego rodzaju obszarowe programy rewitalizacji zdegradowanych terenów miejskich, w ramach których przewiduje się także zmiany funkcjonalno-przestrzenne (zob. Wojnarowska, 2011, s. 77–87, 89–147). Elementem takich programów rewitalizacji jest wówczas programu zagospodarowania obszaru poddawanego odnowie[20].

3.7. Przegląd wybranych ujęć przedmiotowych planowania i zarys ich problematyki

Fizycznym przedmiotem planowania zagospodarowania przestrzennego są różnego rodzaju struktury przestrzenne. Można więc powiedzieć, że w ramach całościowego (patrz cechy planowania – podrozdział 3.9) planowania zagospodarowania przestrzennego można wyodrębnić pewne bardziej szczegółowe jego formy, związane przede wszystkim z planowaniem: układu osadniczego, struktur miejskich jako całości (planowanie urbanistyczne), układów komunikacyjnych, działań ochronnych na obszarach cennych przyrodniczo oraz planowaniem krajobrazowym[21]. Te rodzaje planowania odnoszą się do czterech podstawowych, fizycznych składników struktur przestrzennych (osadnictwo, system komunikacyjny, obszary cenne przyrodniczo i całość krajobrazu), a zarazem kluczowych elementów zagospodarowania przestrzennego uwzględnianych w planach. Należy wyraźnie

20 Przykładem może być opracowany przez Miejską Pracownię Urbanistyczną w Łodzi program urbanistyczny „Zielone Polesie" dla fragmentu miasta, który jest „programem odnowy Starego Polesia w kontekście zmian demograficznych […] na potrzeby prowadzonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego" (*Zielone…*, 2018) (program zakłada m.in. tworzenie parków kieszonkowych). Co ciekawe, program ten jest określany jako program operacyjny – posiada harmonogram z wyszczególnieniem horyzontu czasowego, etapów i obszarów realizacji, zadań inwestycyjnych oraz kosztów realizacji. Innym przykładem jest program urbanistyczny Bałuty Od-Nowa (*Bałuty…*, 2017, s. 1–134) czy też zintegrowany program rewitalizacji Łodzi PROREVITA (Wojnarowska, 2011, s. 89–147), w ramach którego opracowano szczegółowe koncepcje zagospodarowania kwartałów miejskich dla wskazanych w programie obszarów pilotażowych. Podobne przykłady można odnaleźć w miastach europejskich, na przykład w Poczdamie (Wojnarowska, 2011, s. 166–176).

21 W przytaczanej już wcześniej Karcie z Torremolinos wskazano z kolei następujące newralgiczne dla planowania przestrzennego obszary: wiejskie, miejskie, przygraniczne, górskie, regiony dotknięte problemami strukturalnymi, regiony schyłkowe (w zapaści), obszary przybrzeżne i wyspy (*European…*, 1983, s. 17–18).

podkreślić, że wyodrębnianie wymienionych kategorii (przedmiotów) planowania wynika przede wszystkim z ich odrębności metodologicznej i jako takie ma raczej charakter porządkowy. W praktyce w wielu obszarach przestrzeni (w szczególności w miastach i na rozległych obszarach zurbanizowanych) zachodzi bowiem konieczność łącznego wykorzystywania wszystkich szczegółowych form planowania dla zrównoważonego i trwałego (sustensywnego) użytkowania przestrzeni.

3.7.1. Planowanie urbanistyczne

Planowanie urbanistyczne definiowane jest jako:

> 1) szczególny fragment działalności w dziale planowania przestrzennego, zajmujący się prawidłowym rozwojem zespołów miast, miast lub ich wybranych fragmentów z uwzględnieniem wzajemnych związków z bezpośrednim sąsiedztwem, pod kątem potrzeb człowieka i przyrody, a polegający na kreacji i projektowaniu przyszłych rozwiązań środowiska życia ludności; 2) przewidziana prawem procedura planistyczna zmierzająca do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta lub jego wybranych obszarów; 3) projektowanie planu urbanistycznego miasta, części miasta, wyodrębnionego jego obszaru lub nawet pojedynczej posesji pod kątem zaspokojenia potrzeb użytkowych, społecznych i estetycznych mieszkańców lub zarządcy, przy jednoczesnym zrównoważonym korzystaniu z warunków przyrodniczych z zapewnieniem pełnej obsługi komunikacyjno-technicznej (Saternus, 2013, s. 361).

Planowanie to bywa utożsamiane z planowaniem miejscowym[22] (choć w konwencji pojęciowej przyjętej na potrzeby niniejszej pracy terminy te są rozróżniane – punkt 3.16.1).

Planowanie urbanistyczne powinno integrować różne zagadnienia problemowe związane z rozwojem miasta, takie jak: rozmieszczenie zabudowy mieszkaniowej, obiektów użyteczności publicznej, kształtowanie systemu transportowego, terenów zieleni urządzonej i naturalnej, określenie terenów dla rozwoju usług i przemysłu itp. Z racji łączenia różnych zagadnień, a także mając na uwadze to, że dotyczy ono obszarów o dużej koncentracji i natężeniu aktywności ludzkiej, powinno być nastawione na antycypowanie i zapobieganie powstawaniu konfliktów społecznych w „grze o przestrzeń" bądź łagodzeniu już istniejących. Można je uznać za jeden z kluczowych instrumentów polityki rozwoju miasta (służący

22 „Planowanie miejscowe – planowanie urbanistyczne: miasta, części miasta, wyodrębnionych obszarów lub pojedynczych posesji, będące w zakresie czynności organów samorządowych (miejskich i gminnych)" (Saternus, 2013, s. 360).

realizacji kierunków rozwoju określonych w strategii rozwoju miasta); jako takie planowanie urbanistyczne powinno być zgodne z paradygmatem sustensywnego rozwoju.

Ponieważ planowanie urbanistyczne w dużej mierze odpowiedzialne jest za kreowanie warunków bytowych życia ludności, w swoim wymiarze teoretyczno-konceptualnym odwołuje się do modeli optymalizujących strukturę przestrzenną miasta oraz współczesnych koncepcji jego rozwoju[23], a także do potrzeby reurbanizacji i rewitalizacji (zob. Skalski, 1998, s. 129–179; Podolak, 1998, s. 297; Wojnarowska, Kozłowski, 2011, s. 14–17). W tym kontekście jednym z podstawowych celów współczesnego planowania urbanistycznego powinno być ograniczanie zjawiska niekontrolowanego rozwoju przestrzennego miasta (*urban sprawl*), przy równoczesnym dążeniu do poprawy jakości przestrzeni miejskiej, a tym samym warunków życia na terenach już zurbanizowanych.

3.7.2. Planowanie rozwoju sieci osadniczej

Od planowania urbanistycznego, którego podmiotem są władze miejskie, odróżnić należy planowanie kierunków rozwoju sieci osadniczej na jakimś większym terytorium (np. regionu lub kraju), które powiązane jest z prowadzeniem przez władze państwowe (centralne, rządowe) polityki urbanistycznej (czyli polityki względem systemu osadniczego). O ile więc planowanie urbanistyczne jest, jak wspomniano wyżej, rozumiane jako planowanie rozwoju miasta, jego części lub zespołu

23 Chodzi tu przede wszystkim o takie historyczne modele struktury przestrzennej miast, jak model klinów zieleni Theodora Fritscha (opracowany w roku 1896), koncepcja miasta-ogrodu Ebenezera Howarda (z lat 1898 i 1902), model miasta z ośrodkami satelitarnymi Raymonda Unwina (z roku 1922) czy sektorowy model rozwoju miasta – segregacji funkcji (oparty na ideach „papieża modernizmu" – Le Corbusiera, a sformułowanych w tzw. Karcie Ateńskiej z 1933 r.) (zob. *Karta Ateńska…*, 1998, s. 27–44; Rogowska 2005, s. 166–170) oraz współczesne koncepcje rozwoju miast, do których zaliczyć należy: koncepcję miast zwartych (*compact city*), koncepcję mieszanej struktury funkcjonalno-przestrzennej miast (*mixed use development*), koncepcję ekologii miasta (*urban ecology*), inteligentne planowanie i zarządzanie rozwojem miast (*smart city*) służące nowoczesnemu „inteligentnemu" wzrostowi miast (*smart growth*). Ze względu na zakres tematyczny niniejszej pracy wymienione modele i koncepcje nie będą szczegółowo omawiane, zainteresowanych odsyła się do wcześniejszej pracy autora (Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 86–97), a także innych publikacji, taktujących o modelach przestrzennych i koncepcjach rozwoju miast (*Nowa Karta Ateńska*, 1998; 2003; Pęski, 1999, s. 31–46, 133–278; Mierzejewska, 2008, s. 53; Parysek, 2008, s. 20; Mierzejewska, 2011, s. 84–88; Słodczyk, 2012, s. 369–434; Sikora-Fernandez, 2013, s. 84–89; Ferrara, 2015, s. 4725–4726, 4729–4732; Mierzejewska, 2015, s. 6–10; Majda, Mironowicz, 2017; Ogrodnik, 2017, s. 67–83; Gotlibowska, 2018, s. 68–75; Sikora-Fernandez, 2018, s. 52–59).

miejskiego, o tyle funkcją planowania rozwoju sieci osadniczej jest koordynowanie rozwoju systemu ośrodków centralnych[24].

Planowanie to powinno prowadzić do rozwoju systemu osadniczego, w tym w szczególności ośrodków miejskich, w taki sposób, aby zapewnić przestrzenną optymalizację podaży dóbr publicznych (np. rozmieszczania obiektów z zakresu infrastruktury społecznej) przy równoczesnej dbałości o ograniczanie negatywnych skutków (ekonomicznych, społecznych, środowiskowych) sub- i dezurbanizacji.

Powinno ono służyć kształtowaniu systemu osadniczego w kontekście zachodzących w regionie lub kraju zjawisk demograficznych prowadzących do depopulacji lub wzrostu liczby ludności. Można bowiem zauważyć, że zjawiskom ubytku ludności towarzyszy często konkurencja jednostek terytorialnych o mieszkańców (stanowiących „bazę podatkową" lokalnych samorządów), przejawiająca się między innymi nadmierną podażą terenów pod budownictwo mieszkaniowe w planach lokalnych/miejscowych, co z kolei stymuluje proces „rozlewania się" miast. Ograniczenie tego zjawiska możliwe jest przez koordynowanie rozwoju systemu osadniczego regionu i kraju na poziomie ponadlokalnym (przez władze publiczne regionalne i centralne).

Mając powyższe na uwadze, planowanie rozwoju sieci osadniczej służyć powinno bilansowaniu popytu i podaży na tereny budowlane (w szczególności mieszkaniowe) na poziomie kraju, a następnie regionu, a w konsekwencji tego – określanie dla jednostek terytorialnych niższego szczebla (regionów względem kraju; jednostek lokalnych względem regionów) praw do urbanizacji (limitów), w ramach których mogą one planować swój rozwój przestrzenny.

3.7.3. Planowanie komunikacyjne

Planowanie komunikacyjne (planowanie rozwoju systemu transportowego) stanowi szczególnie istotny aspekt planowania, albowiem – czy to w skali lokalnej (miejskiej), regionalnej, czy krajowej – system komunikacyjny (transportowy) stanowi (używając metaforycznego określania stosowanego czasem przez urbanistów

24 Kachniarz (Kachniarz i in., 1994, s. 135–136) przez system ośrodków centralnych rozumie strukturę planistyczną, wyróżniającą w skali kraju ośrodki administracyjno-usługowe w układzie zhierarchizowanym, uporządkowanym według terytorialnych (przestrzennych) zasięgów oddziaływania, w skład którego wchodzą: 1) ośrodki lokalne z urządzeniami bliskiego zasięgu (obsługi codziennej) – głównie miejscowości gminne; 2) ośrodki subregionalne z urządzeniami średniego zasięgu dla zespołów gmin – głównie miasta powiatowe; 3) ośrodki regionalne ze specjalizowanymi urządzeniami o zasięgu wojewódzkim – głównie miasta wojewódzkie; 4) ośrodki ponadregionalne ze specjalizowanymi urządzeniami o zasięgu ponadwojewódzkim dla grup województw [lub makroregionów – przyp. D.D.] – niektóre duże miasta wojewódzkie, jak Gdańsk, Kraków, Katowice, Łódź, Poznań, Wrocław, Warszawa; 5) ośrodek stołeczny z urządzeniami o znaczeniu krajowym i międzynarodowym – Warszawa.

i planistów przestrzennych) swoisty „szkielet" struktury przestrzeni. System komunikacyjny odpowiada w dużej mierze za spójność terytorialną przestrzeni – łącząc ze sobą różne obszary, poprawiając dostępność między ośrodkami (miejscami) centralnymi a peryferiami, umożliwia przemieszczanie się osób, ludności, transport fizycznych zasobów niezbędnych do działalności gospodarczej czy przewóz towarów oraz innych mobilnych dóbr. Współcześnie w coraz większym stopniu determinuje też mobilność społeczeństw.

Planowanie rozmieszczenia przestrzennego infrastruktury komunikacyjnej, zarówno jej liniowych, jak i punktowych oraz węzłowych elementów (*hub*), jest więc niezwykle istotnym działaniem dla kreowania i pobudzania zjawisk rozwoju w układach terytorialnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że czasami planowanie komunikacyjne, które ukierunkowane jest wyłącznie na poprawianie przepustowości systemów transportowych (w szczególności transportu drogowego w miastach), potrafi zdominować inne aspekty planowania przestrzeni, powodując, że dochodzi do swoistego odwrócenia ról – to nie system komunikacyjny dostosowywany jest do struktury przestrzennej i jej funkcjonalności określonej w treści kompleksowych, strategicznych opracowań planistycznych (tj. takich, które swoim zakresem merytorycznym obejmują wszystkie aspekty procesów rozwoju[25]), lecz planowanie urbanistyczne czy też regionalne jest dostosowywane (podporządkowywane) do przebiegu układów komunikacyjnych. Można powiedzieć, że planowanie komunikacyjne ma więc w praktyce tendencję do swoistej „alienacji" względem zintegrowanego planowania zagospodarowania przestrzennego i planowania rozwoju w ogóle.

Przyjmując, że planowanie komunikacyjne powinno stanowić integralny element ogólnego planowania przestrzennego na wszystkich jego poziomach, można stwierdzić, że w kwestiach komunikacyjnych (transportowych) rola planowania sprowadza się do:

1) diagnozowania i prognozowania potrzeb transportowych w zakresie przewozów osób i towarów oraz określania uwarunkowań rozwoju systemów transportowych, biorąc pod uwagę cele rozwoju społeczno-gospodarczego oraz potrzeby w zakresie ochrony środowiska i krajobrazu,
2) wyznaczania przebiegu korytarzy transportowych w fizycznej przestrzeni oraz lokalizacji węzłów komunikacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań multimodalnych i intermodalnych,
3) szczegółowego określania parametrów technicznych infrastruktury komunikacyjnej na poziomie planowania lokalnego/miejscowego.

25 Wynikające z aktualnego stanu i antycypowanych potrzeb w zakresie rozmieszczenia osadnictwa, terenów mieszkaniowych, obszarów przemysłowych, miejsc wypoczynku czy obszarów cennych przyrodniczo, krajobrazowo itp.

3.7.4. Planowanie w ochronie przyrody

Planowanie ochrony przyrody dotyczy zwykle obszarów poddanych ochronie na podstawie odpowiednich przepisów o ochronie przyrody. Na planowanie to składają się najczęściej dwie grupy działań. Pierwszą z nich jest planowanie działań, czynności, zabiegów *stricte* konserwatorskich, czyli takich, których wykonanie jest bezpośrednio związane z przedmiotem ochrony (tworami przyrody) znajdującym się na obszarze objętym formalną ochroną (mogą to być np. działania polegające na przebudowie drzewostanów na zgodne z naturalnym siedliskiem, renaturyzacji siedlisk, reintrodukcji gatunków zwierząt itp.). Działania tego typu mają zwykle mniejszy (pośredni) związek z problematyką gospodarowania przestrzenią w ścisłym tego słowa znaczeniu. Druga grupa działań mieszcząca się w zakresie planowania w ochronie przyrody ma już bezpośredni związek z kwestiami zagospodarowania przestrzennego i dotyczy regulowania sposobów użytkowania gruntów. Można nawet postawić **tezę, że ten aspekt „planowania ochronnego" powinien być zarazem integralną częścią planowania zagospodarowania przestrzennego w ogóle**.

W istocie ochrony przyrody, w szczególności ustanawiania jej obszarowych form, leży zachowanie/utrzymanie naturalnego, a często zbliżonego do pierwotnego stanu tworów przyrody znajdujących się na określonym terenie. *De facto* oznacza to, że na takim obszarze aktywność społeczno-gospodarcza człowieka powinna być ograniczona, a nawet (w niektórych przypadkach) całkowicie wyeliminowana. W praktyce polega to między innymi na wprowadzaniu regulacji w odniesieniu do sposobów zagospodarowania i zabudowy terenów, polegających na określeniu dopuszczalnych form i parametrów zabudowy lub wyłączeniu z zabudowy i gospodarczego użytkowania najcenniejszych, unikatowych przyrodniczo terenów.

Należy zauważyć, że w praktyce regulacje w zakresie użytkowania terenów poddanych ochronie przyrody mogą być wprowadzone w dwojaki sposób, to jest w trybie planistycznym i pozaplanistycznym. **Tryb planistyczny** polega na określaniu w planach ochrony i/lub szczegółowych planach zagospodarowania przestrzennego (planach zabudowy), zróżnicowanych miejscowo ustaleń dotyczących dopuszczalnych form zabudowy (jej ograniczeń lub zakazu). Opracowane w takim trybie regulacje odnośnie do warunków zabudowy i użytkowania terenu obowiązują wówczas jako prawo miejscowe (akt normatywny prawa miejscowego).

Pozaplanistyczny sposób wprowadzenia regulacji użytkowania gruntów na terenach chronionych polega natomiast na tym, że regulacje określające dozwolone sposoby zagospodarowania terenu na obszarach chronionych wynikać mogą wprost z aktów prawa powszechnie obowiązującego o zasięgu ogólnokrajowym, takich jak na przykład różne „ustawy ochronne" (tj. wprowadzające działania

konserwatorskie)[26]. Należy nadmienić, że regulacje pozaplanistyczne w państwach o ustroju federalnym czy o dużym zakresie samorządności władz regionalnych mogą być również wprowadzane aktami prawa regionalnego (jeżeli wydawanie takich w ogóle mieści się w określonych ustawowo kompetencjach samorządów regionalnych).

Jeżeli chodzi o wprowadzanie regulacji zagospodarowania terenów chronionych **w trybie planistycznym**, to w zależności od obowiązujących w danym państwie rozwiązań prawnych może się to odbywać zasadniczo w trojaki sposób:

1) plan ochrony sporządzany dla obszaru chronionej przyrody może zawierać w swojej treści ustalenia dotyczące sposobów użytkowania terenu o charakterze normatywnym, to znaczy mającym charakter aktu prawa miejscowego (tj. obowiązującego wszystkie podmioty działające na terenie objętym planem); tego rodzaju rozwiązanie oznacza, że podmioty odpowiedzialne za opracowanie i uchwalenie takiego planu mają przyznane odpowiednie kompetencje w zakresie tworzenia regulacji miejscowych; podmiotami tymi są zazwyczaj organy władzy publicznej zarządzające obszarem/obszarami chronionymi (tzn. specjalnie powoływanymi do tego celu); inne rozwiązanie polega na tym, że organami opracowującymi plany ochrony dla obszarów cennych przyrodniczo mogą być również publiczne służby planowania przestrzennego (zwykle lokalne lub regionalne), szczególnie gdy nie są one bezpośrednio podporządkowane władzom lokalnym lub regionalnym;
2) plan ochrony sporządzany dla obszaru chronionej przyrody nie jest aktem prawa miejscowego, jednak zawiera w swojej treści ustalenia co do sposobów użytkowania terenu, które (z mocy przepisów prawa materialnego dotyczącego kwestii ochrony przyrody – np. odpowiedniej „ustawy ochronnej") są wiążące dla władz lokalnych przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzeni o charakterze planów zabudowy, czyli takich, które są aktami prawa miejscowego; to rozwiązanie różni się od powyższego tym, że ustalenie z planu ochrony musi być przeniesione do miejscowego planu zabudowy, aby nabrało charakteru normatywnego, to znaczy stało się wiążącym przepisem prawa miejscowego; w tym rozwiązaniu, dla zapewnienia

26 W Polsce w zakresie wprowadzania regulacji – ograniczeń zabudowy na obszarach poddanych ochronie przyrody obowiązuje system dualny, to znaczy w większości ograniczenia te mają pozaplanistyczny charakter – wynikają wprost z zapisów ustawy o ochronie przyrody (akt prawny powszechnie obowiązujący). Częściowo regulacje te mogą jednak wynikać również z zapisów zawartych w planach ochrony (sporządzanych dla obszarów chronionych, takich jak parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe i obszary Natura 2000), których zapisy są następnie uwzględniane (lub nie – jak pokazuje praktyka) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (o ile takie są wykonywane i uchwalane) oraz studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

skuteczności działań ochronnych, plan ochrony i jego ustalenia są (z mocy prawa) wiążące dla planów zagospodarowania sporządzanych na poziomie lokalnym[27];

3) plan ochrony sporządzany dla obszaru chronionej przyrody nie jest aktem prawa miejscowego; zawiera w swojej treści wskazania/rekomendacje dotyczące sposobów użytkowania terenu, które jednak nie są wiążące dla władz lokalnych przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzeni o charakterze planów zabudowy, czyli takich, które są aktami prawa miejscowego, to znaczy mają normatywny charakter; w takiej sytuacji zawarte w planach ochrony zalecenia-wskazania co do sposobów zabudowy terenów poddanych ochronie mogą być wprowadzone do treści miejscowego planu zabudowy, o ile wyrażą na to zgodę władze lokalne; tylko wówczas bowiem ograniczenia zabudowy na obszarze chronionym, sformułowane w planie ochrony jako rekomendacje, mogą nabrać charakteru normatywnego, czyli stać się wiążącym przepisem prawa miejscowego; rozwiązanie to polega na negocjowaniu zakresu ustaleń ochronnych między podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie terenem chronionym i sporządzanie dla niego planu ochrony a władzą lokalną; praktyka pokazuje, że ten tryb regulowania sposobów użytkowania gruntów na obszarach cennych przyrodniczo jest najmniej skuteczny (zwłaszcza gdy brakuje narzędzi polegających na rekompensowaniu samorządom lokalnym ograniczeń w zabudowie terenów wprowadzanych z tytułu ustanawiania obszarów chronionych) i nie zapewnia właściwej ochrony ich terenów przed zabudową[28].

---

27 Jeszcze w roku 2001 obowiązująca wówczas (obecnie uchylona) Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody wymagała zawarcia w planie ochrony ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i przewidywała wiążący charakter planów ochrony względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 13b ust. 2 i 3; art. 13a ust. 4). Ponadto stanowiła, iż ustanowienie planu ochrony zobowiązuje właściwe gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru objętego planem ochrony lub dokonania zmian w obowiązującym planie miejscowym (art. 13a ust. 7), a także obligowała uzgodnienie z dyrektorem parku narodowego projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny (art. 14 ust. 9) (zob. też: Baranowska-Janota, 2001a, s. 205–215; 2001b, s. 2). Gminy, które nie dopełniły tego obowiązku w określonym czasie, poddawane były sankcjom ze strony wojewody. Obowiązująca obecnie Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody zastąpiła wyżej wymienione przepisy szeregiem enigmatycznych stwierdzeń usuwających w praktyce nadrzędność rozstrzygnięć planów ochrony nad planami zagospodarowania przestrzennego (zob. Drzazga, Ratajczyk, 2005a, s. 88).

28 Takie rozwiązanie jest aktualnie stosowane w Polsce. Wynika z obowiązujących przepisów w zakresie ochrony przyrody (Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody)

Jak wynika z powyższych refleksji, skuteczność planowania w ochronie przyrody w dużej mierze uwarunkowana jest jego integracją z systemem planowania przestrzennego i sposobem ukształtowania przepisów prawa w tym zakresie.

3.7.5. Planowanie krajobrazowe

Planowanie krajobrazowe jest skrótem pojęciowym, oznacza ono bowiem planowanie ukierunkowane na kształtowanie krajobrazu, z uwzględnieniem jego naturalnych i antropogenicznych składników. Jest ono zagadnieniem pokrewnym względem wymienionego wyżej planowania w ochronie przyrody. Często te dwa aspekty planowania są ze sobą w praktyce zintegrowane, szczególnie pod względem formalno-prawnym (tzn. mają wspólne regulacje będące podstawą do wykonywania planów ochrony przyrody oraz planów ochrony i kształtowania krajobrazów) oraz organizacyjnym (wspólne służby konserwatorskie). Pod względem metodologicznym te dwa rodzaje planowania zachowują większą odrębność.

Saternus (2013, s. 359) definiuje planowanie krajobrazu jako: „skuteczne działanie perspektywiczne mające na celu powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów, w tym m.in. kulturowych, widokowych".

Mając na uwadze różnorodność krajobrazów występujących w przestrzeni, planowanie krajobrazowe podzielić można na planowanie krajobrazów miejskich i planowanie krajobrazów ruralistycznych. Przewaga powierzchniowa obszarów wiejskich nad zurbanizowanymi, a także zazwyczaj wyższy stopień naturalność krajobrazu na terenach wiejskich wskazują, że te ostanie odgrywają szczególną rolę w zachowaniu walorów krajobrazowych przestrzeni, pełniąc przy tym różnorodne funkcje: produkcyjne (zasoby żywieniowe), rekreacyjne, ekologiczne, kulturowe. Właściwe kształtowanie krajobrazów wiejskich powinno więc być ukierunkowane na utrzymywanie różnorodnych ekosystemów (a także historycznych elementów budujących tożsamość). Zrównoważony rozwój przestrzeni wiejskiej musi uwzględniać zarówno krajobraz wiejski, z mozaiką siedlisk i zasobów naturalnych, jak i tradycyjny sposób zarządzania, z rozległymi enklawami gruntów ornych, mokradeł i naturalnych terenów o dużej różnorodności flory i fauny (Mosiej, Karczmarczyk, Wyporska, 2012, s. 234).

Od strony metodologicznej planowanie krajobrazu opiera się zwykle na inwentaryzacji i waloryzacji przestrzeni pod względem walorów krajobrazowych, rozpoznaniu procesów (tak naturalnych, jak i sztucznych) kształtujących krajobraz na rozpatrywanym obszarze, w tym w szczególności zagrożeń antropogenicznych oddziałujących na krajobraz negatywnie, a następnie na opracowywaniu wytycznych,

i planowania przestrzennego (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

rekomendacji lub ustaleń do planów zagospodarowania przestrzennego ukierunkowanych na określenie takich sposobów, form zagospodarowania, które ukierunkowane są z reguły na:

1) utrzymanie (zachowanie) istniejących krajobrazów o wysokich walorach, co zwykle polega na przeciwdziałaniu wprowadzaniu takich form zagospodarowania, zabudowy, użytkowania terenu, które wpłynęłyby destruktywnie na te walory,
2) kształtowanie krajobrazów w taki sposób, aby poprawiać, podnosić ich istniejące walory, harmonijność, estetykę,
3) odtwarzanie krajobrazów naturalnych lub kulturowych na obszarach zdegradowanych, zdewastowanych wcześniejszą działalnością człowieka, na przykład przez rekultywację terenów poprzemysłowych itp.

Mając na uwadze fakt, że współczesny krajobraz w dużej mierze zdeterminowany jest działalnością materialno-inwestycyjną człowieka w przestrzeni, planowanie krajobrazowe dla swojej skuteczności wymaga ścisłego powiązania z planowaniem przestrzennym, przede wszystkim w jego funkcji regulacyjnej, to jest określającej w sposób wiążący formy użytkowania gruntów. Oznacza to, że działaniom z zakresu zachowania, kształtowania i odtwarzania krajobrazów (wskazanym wyżej), określonym w ramach planowania krajobrazowego, powinny towarzyszyć ustalenia planistyczne dotyczące sposobów zagospodarowania terenów, formułowane w postaci wiążących ustaleń w planach krajowym i regionalnych oraz w szczegółowym, miejscowym planowaniu zabudowy. W ochronie krajobrazów bardzo istotną rolę mogą również odgrywać standardy zagospodarowania przestrzeni.

3.8. Funkcje planowania

Określenie funkcjonalności jakiegoś przedmiotu, rzeczy czy procesu oznacza wskazanie zastosowań przedmiotu, którego wyjaśnienie dotyczy. Funkcjami planowania przestrzennego są więc jego zastosowania w procesach gospodarowania przestrzenią.

Planowanie przestrzenne jest instrumentem polityki pełniącym szereg istotnych funkcji[29]. Do najważniejszych zalicza się następujące (zob. Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 214–216; Drzazga, Stawasz, Szydłowski, 2011, s. 226–227):

29 Funkcji planowania przestrzennego (planów) nie należy mylić z funkcjami zagospodarowania przestrzennego, które są przypisywane określonym obszarom w przestrzeni przede wszystkim w treści tak zwanych planów struktury (o których mowa w punkcie 3.14.2).

1) **koncepcyjną i kreacyjną** – planowanie zakłada tworzenie nowej jakości zagospodarowania przestrzennego; planowanie (a w szczególności tak zwane plany ogólne, mające charakter „aktów polityki przestrzennej", wyrażonych zwykle w postaci „planów struktury przestrzennej") formułuje wizje przyszłego zagospodarowania przestrzeni oraz tworzy koncepcje określonych układów przestrzennych; plan ogólny/struktury formułuje kierunki zagospodarowania przestrzennego danego terytorium; natomiast plany o charakterze szczegółowym, typu „plany zabudowy", służą jako podstawa do materialnej realizacji koncepcji/wizji zagospodarowania przestrzennego sformułowanych w ogólnych planach struktury, to jest do faktycznej kreacji określonego zagospodarowania przestrzennego; wyznaczają lokalizację inwestycji (publicznych i pozostałych);
2) mając na uwadze specyfikę współczesnych procesów rozwoju przestrzennego, nadmienić należy, że coraz istotniejszym aspektem działalności człowieka w przestrzeni jest już nie tylko kreowanie nowych form zagospodarowania przestrzennego na terenach dotychczas niezagospodarowanych, ale również fizyczna, ekonomiczna, społeczno-kulturowa, a także przyrodnicza odnowa obszarów przestrzeni, które – uprzednio zagospodarowane – uległy degradacji; można więc mówić o funkcji **sanacyjnej (regeneracyjnej, rewitalizacyjnej)** planowania;
3) **konserwatorską (zachowawczą/ochronną)** – choć plany zagospodarowania przestrzennego służą najczęściej (jak zaznaczono powyżej) konceptualizacji pomysłów na nowe funkcje i formy zagospodarowania przestrzennego, a następnie ich materializowaniu w postaci dokumentu planistycznego, to „kreowanie nowej jakości w przestrzeni" nie wyczerpuje roli planowania; współcześnie, wraz z postępującą antropopresją człowieka na środowisko przyrodnicze i naturalny krajobraz, przejawiającą się degradacją naturalnych, a także kulturowych walorów przestrzeni, nie mniej ważną funkcją planów staje się wykorzystanie planowania do konserwacji, czyli zachowywania określonych, szczególnie wartościowych walorów przestrzeni; odbywa się to przez wprowadzenie w planach takich reguł i ograniczeń w sposobach zagospodarowania przestrzeni, które pozwalają ochronić cenne walory przestrzeni przed niepożądanym ich wykorzystaniem przez podmioty mikroekonomiczne maksymalizujące swoje indywidualne korzyści odnoszone z użytkowania przestrzeni;
4) **regulacyjną** – plan stanowi zorientowany terytorialnie system regulacji zachowań przestrzennych podmiotów mikroekonomicznych; reguluje/koryguje – przez stosowną interwencję sektora publicznego (lub innych pomiotów) – ułomne mechanizmy rynku gruntów; w zależności od stopnia ogólności/szczegółowości planu (plany struktury/plany zabudowy) zawiera

on indykatywne zasady i/lub prawnie wiążące rozstrzygnięcia adresowane do podmiotów użytkujących terytorium nim objęte; plany ogólne określają zasady polityki przestrzennej na danym obszarze, w tym zasady ochrony interesu publicznego; plany szczegółowe konkretyzują rozstrzygnięcia zawarte w planach ogólnych, zazwyczaj w postaci wiążących ustaleń lokalizacyjnych, a także parametrów zabudowy i standardów zagospodarowania służących podnoszeniu jakości przestrzeni i ochronie jej walorów;

5) **narzędziową/instrumentalną** (sterowanie i zarządzanie rozwojem) – w praktyce w procesie planowania definiuje się cele rozwoju, a tym samym wytycza kierunki podejmowania decyzji przez podmioty władzy publicznej oraz podporządkowane im instytucje (por. Markowski, 1999, s. 164); plan jest jednym z instrumentów zarządzania rozwojem określonej jednostki terytorialnej, a planowanie (opracowywanie planów) jest jednym z etapów sterowania rozwojem jednostki terytorialnej (rys. 6 i 7); plan powinien zawierać swoiste oprzyrządowanie w postaci dostosowanych do celów i zadań planu dalszych instrumentów (regulacji bezpośredniej, pośredniej i innych) służących operacjonalizacji – wdrażaniu planu (instrumentów z zakresu gospodarki gruntami – patrz tab. 24, rozdz. 4); plan pełni również **funkcję kontrolną**, co oznacza, że po jego opracowaniu i uchwaleniu stanowi (po jakimś czasie obowiązywania) podstawę do oceny zgodności realnych zmian zachodzących w fizycznym zagospodarowaniu przestrzeni z zamierzeniami planistycznymi zapisanymi w dokumencie;
6) **informacyjną i koordynacyjną** – plan jest źródłem informacji o procesach rozwoju przestrzennego; diagnozuje istniejący stan zagospodarowania przestrzennego oraz informuje użytkowników przestrzeni o przyszłych spodziewanych zmianach w zagospodarowaniu przestrzennym; plany o charakterze bardziej ogólnym/plany struktury koordynują przestrzenne rozmieszczenie, a także sekwencję czasową wykonywania oraz rozstrzygnięcia dokonywane w planach o charakterze bardziej szczegółowym; relacja koordynacji zachodzi w szczególności na poziomie planowania lokalnego, gdzie ukształtowała się (i sformalizowała) praktyka wykonywania dwóch typów planów: zazwyczaj jednego obligatoryjnego, bardziej ogólnego planu struktury, obejmującego swoim obszarem cały obszar jednostki terytorialnej, który określa strukturę i funkcje terenów oraz jednego lub (częściej) wielu planów szczegółowych (planów zabudowy), które są już podstawą do wydawania decyzji administracyjnych „uruchamiających" – umożliwiających podejmowanie konkretnych działań inwestycyjnych w materialnej przestrzeni (por. Kot, 2003, s. 131); innym poziomem planowania, gdzie rola funkcji koordynacyjnej zyskuje na znaczeniu, jest planowanie przestrzenne w obszarach metropolitalnych;

7) **marketingową** – w toku ewolucji koncepcji planowania jako narzędzia zarządzania rozwojem funkcja marketingowa wykształciła się niejako „na bazie" funkcji informacyjnej i jest z nią dość ściśle związana; plany zagospodarowania przestrzennego (informacja w nich zawarta) pełnią współcześnie funkcję promocyjną, są narzędziem, za pomocą którego władze publiczne właściwej jednostki terytorialnej kreują oraz prezentują określone produkty danej jednostki terytorialnej, na przykład tak zwane produkty miejskie, którymi mogą być specjalne oferty lokalizacyjne dla inwestorów prywatnych; rozwój funkcji marketingowej związany jest z narastającą konkurencją między jednostkami terytorialnymi; jak zauważa Markowski (1999, s. 164), funkcja ta polega na identyfikacji obecnych i przyszłych potrzeb klientów na megaprodukt, jakim może być na przykład miasto, region lub inne wyodrębnione terytorium (np. obszar funkcjonalny); definiuje, opisuje i promuje walory zagospodarowania istotne dla istniejących i potencjalnych użytkowników danego terytorium.

Funkcje planów można w dużej mierze utożsamiać z funkcjami polityki przestrzennej, jako że plany stanowią podstawowy instrument jej realizacji. Przykładowo Szaja (2016, s. 78–80) wyodrębnia i omawia, w sposób zbliżony do powyższego, następujące funkcje polityki: regulacyjną, koordynacyjną, informacyjną, kontrolną, kreacyjną i inspiracyjną.

Nadmienić należy, że poszczególne rodzaje planów opracowywanych w systemach planowania zagospodarowania przestrzennego pełnią wymienione wyżej funkcje w różnym stopniu. Kwestia ta będzie przedmiotem rozważań przy opisie poszczególnych typów planów w dalszej części rozdziału.

3.9. Cechy planowania

Aby planowanie przestrzenne mogło pełnić opisane wyżej oczekiwane funkcje, musi odznaczać się określonymi cechami. Cechy planowania są to więc właściwości, którymi powinno się ono odznaczać, aby skutecznie wypełniać przypisywane mu funkcje. Charakteryzując najistotniejsze **pożądane cechy planowania**, zazwyczaj wskazuje się, iż powinno ono być (por. Drzazga, Stawasz, Szydłowski, 2011, s. 227–229; Drzazga, 2013a, s. 120–121; Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 216–219):

1. **Holistyczne (kompleksowe).** Jest to najistotniejsza, najbardziej pożądana cecha planowania zagospodarowania przestrzennego. Postulat całościowego ujmowania problemów w zarządzaniu rozwojem (w tym przestrzennym) wynika z akceptacji jako zasady ustrojowej przez współczesne państwa paradygmatów sustensywnego (trwałego i zrównoważonego oraz zdolnego do

samopodtrzymywania) rozwoju. Oznacza to najczęściej, że podstawowe cele rozwojowe, takie jak: wzrost gospodarczy, zaspokajanie potrzeb bytowych społeczeństwa oraz ochrona środowiska (rozumiana jako optymalne gospodarowanie zasobami przyrody, racjonalne kształtowanie przestrzeni środowiska oraz konserwacja tworów przyrody) są równorzędne i żaden z nich nie może być traktowany jako ważniejszy od pozostałych[30]. Poczynienie takiego zastrzeżenia wynika z obserwacji praktyki gospodarowania przestrzenią, która wskazuje nadal, iż podmioty planujące mają skłonność do marginalizowania problematyki ochrony środowiska w planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Dbałość o walory przyrodnicze i krajobrazowe przestrzeni jest często traktowana jako mniej istotna w zestawieniu z celami gospodarczymi czy potrzebami bytowymi społeczeństwa. Planowanie przestrzenne bywa traktowane wyłącznie lub głównie jako instrument służący kształtowaniu zabudowy, zapominając o tym, że może i powinno być także kluczowym instrumentem ochrony określonych walorów przyrodniczych, krajobrazowych czy kulturowych przestrzeni. W skrajnych – patologicznych – przypadkach planowanie przestrzenne zawężane jest jedynie do aspektów fizycznych, to znaczy kształtowania walorów architektoniczno-urbanistycznych zabudowy na terenach objętych planowaniem. W takich przypadkach planowanie nie tylko nie służy już ochronie środowiska, ale nawet nie jest wykorzystywane jako instrument pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego. Stanowi wówczas jedynie swoistą „projekcję" określonej wizji zagospodarowania przestrzennego terenu. Te problemy występujące w praktyce planowania wskazują na potrzebę szerszego, bardziej interdyscyplinarnego podejścia do wykorzystywania tego narzędzia w procesach zarządzania (sterowania) rozwojem. Spełnienie w planowaniu zagospodarowania przestrzennego postulatów koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju oznacza w praktyce wprowadzenie bardziej zintegrowanych procedur planowania: przestrzennego, społeczno-gospodarczego i środowiskowego (zob. Markowski, 2015a, s. 18). Postulat integralnego ujmowania planowania jest konsekwencją jego interdyscyplinarnej natury (Abukhater, 2009, s. 66–68).

2. **Zintegrowane.** Zintegrowanie planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym oraz środowiskowym (i ewentualnymi innymi, bardziej szczegółowymi aspektami planowania – np. planowaniem inwestycyjnym, finansowym itd.) oznacza faktyczną **integrację procedur opracowywania, uchwalania i realizowania** wymienionych typów planowania, która *de facto* jest warunkiem holistycznego ujmowania procesów rozwoju

30 Co nie musi jednakże oznaczać przestrzennego ujednolicenia aktywności społeczno-gospodarczej (kwestie te szerzej omówiono w punkcie 2.5.1).

przestrzennego. Ponieważ zarówno wszelkie działania społeczno-gospodarcze (np. inwestycyjne), jak i przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska mają swój aspekt terytorialny, plany zagospodarowania przestrzennego mogą i powinny być swoistym „zwornikiem" wszelkich innych planów, programów i strategii rozwojowych opracowywanych w jednostkach terytorialnych. Przestrzeń natomiast jest faktycznym, fizycznym miejscem koordynacji działań społecznych, inwestycji gospodarczych i przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, zawartych we właściwych planach, programach, strategiach itp. Mając to na uwadze, można przyjąć, iż proces tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego powinien być poprzedzony określeniem ogólnorozwojowej strategii społeczno-gospodarczej, uwzględniającej także problematykę ochrony środowiska – to znaczy strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju jednostki terytorialnej[31]. Istotnym instrumentem realizacji tak sformułowanej strategii jest plan zagospodarowania przestrzennego obszaru (jednostki terytorialnej), którego strategia ta dotyczy. Plan ten – w takim ujęciu – koordynuje terytorialną alokację środków rozwojowych wykorzystywanych w zarządzaniu/sterowaniu rozwojem przez sektor publiczny oraz dokonuje przestrzennej alokacji dóbr publicznych (którymi mogą być np. obiekty infrastruktury społecznej i technicznej oraz przedsięwzięcia/działania z zakresu ochrony środowiska). Alokacja przestrzenna aktywności społeczno-gospodarczej ma ponadto zapobiegać lub minimalizować konflikty przestrzenne będące skutkiem efektów zewnętrznych powstających w procesie użytkowania przestrzeni. Proces planowania zagospodarowania przestrzennego i sam plan mogą być więc postrzegane jako swoisty mechanizm terytorialnej koordynacji działań sektorowych państwa, a tym samym jako podstawa do opracowywania planów i programów szczegółowych, operacyjnych – o charakterze realizacyjnym – dotyczących określonych sektorów (rys. 7) (zob. też: Markowski, 2015a, s. 16–20). Zintegrowane planowanie oznacza również wiązanie celów z instrumentami, a także międzyresortową koordynację procedur planistycznych rozproszonych między instytucjami publicznymi dysponującymi różnymi kompetencjami w zakresie planowania sektorowego (por. Ziobrowski, 2015, s. 29–30).

3. **Systemowe.** Systemowy charakter planowania wynika z tego, iż w większości państw plany zagospodarowania przestrzennego opracowywane są na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa – odpowiednio do podziału administracyjnego danego kraju. Relacje między poszczególnymi

31 Strategię taką można utożsamiać z Agendą 21, której opracowywanie było postulatem sformułowanym w 1992 roku podczas „Szczytu Ziemi" w Rio de Janeiro – Konferencji ONZ na temat Środowiska i Rozwoju.

poziomami planowania powinny być czytelnie określone, tak aby procedury planowania na poszczególnych poziomach organizacji terytorialnej systemu społeczno-gospodarczego uzupełniały się, tworząc spójny system (komplementarność). Powinny one stanowić zbiór uzupełniających się regulacji dotyczących (Drzazga, 2013a, s. 121):

a) podejmowania przez podmioty publiczne decyzji na temat lokalizacji inwestycji publicznych oraz przeznaczenia terenów pod określone funkcje,
b) sposobów użytkowania przestrzeni przez podmioty mikroekonomiczne.

Plany zagospodarowania przestrzennego nie zawsze są opracowywane dla jednostek administracyjnych każdego szczebla podziału terytorialnego państwa (np. w Polsce planowaniem nie objęto powiatów). Na kształt systemu planowania przestrzennego (w tym na podział kompetencji) wpływ ma również to, czy państwo ma charakter unitarny (jak Polska), czy też federacyjny (jak np. Niemcy). Zazwyczaj wyróżniane są trzy typowe poziomy planowania: lokalny, regionalny i krajowy, jednakże nie wyczerpują one potrzeb związanych z koordynacją rozwoju przestrzennego przez sektor publiczny. Stąd też w miarę identyfikowania nowych problemów zagospodarowania przestrzennego mogą być rozwijane dalsze poziomy („szczeble") planowania przestrzennego, takie jak na przykład poziom ponadlokalny czy subregionalny, planowanie metropolitalne, planowanie transgraniczne (bilateralne), a także planowanie ponadkrajowe (ponadnarodowe). Opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego jest najczęściej związane z określonymi jednostkami terytorialnymi funkcjonującymi formalnie w ramach obowiązującego podziału administracyjnego kraju, a władze publiczne tych jednostek są wówczas podmiotami procesu planowania. Jednakże w rozważaniach teoretycznych można również rozpatrywać możliwość/potrzebę tworzenia planów dla obszarów wyznaczanych (wyodrębnianych) nie na podstawie kryteriów administracyjnych, lecz funkcjonalnych – to jest uwarunkowanych zasięgiem występowania określonych zjawisk problemowych. W praktyce planowania przestrzennego takie podejście jest jednak bardzo rzadko stosowane, głównie ze względu na trudności związane z delimitacją funkcjonalną oraz spory kompetencyjne pojawiające się przy zastosowaniu takiego podejścia (w sytuacji gdy obszar problemowy rozciąga się na całości i/lub części terytoriów więcej niż jednej jednostki administracyjnej)[32].

32 Planowanie w obszarach funkcjonalnych ma zwykle charakter specjalistyczny, to znaczy dotyczy kwestii znajdujących się poza kompetencjami organów władzy podstawowych jednostek podziału administracyjnego państwa (gmin, powiatów, województw samorządowych). Dotyczy ono takich kwestii, jak na przykład sporządzanie planów ochrony przyrody, planów gospodarki wodnej w układzie dorzeczy/zlewni, planów gospodarki leśnej

„Zasięg" terytorialny planowania w ujęciu administracyjnym i funkcjonalnym przedstawiono w ramce 2.

Ramka 2. Zasięg terytorialny planowania w ujęciu administracyjnym i funkcjonalnym

Zasięg terytorialny planowania w ujęciu administracyjnym:
- trzy typowe (podstawowe) poziomy planowania: lokalny, regionalny i krajowy,
- planowanie transgraniczne,
- planowanie ponadnarodowe,
- planowania zagospodarowania obszarów morskich.

Zasięg terytorialny planowania w ujęciu funkcjonalnym:
- planowanie w obszarach funkcjonalnych, np.:
  - miejskie obszary funkcjonalne,
  - obszary metropolitalne,
  - obszary chronione,
- planowanie w obszarach problemowych, np.:
  - narażonych na klęski żywiołowe,
  - poddawanych przekształceniom strukturalnym, rewitalizowanych.

Źródło: opracowanie własne.

4. **Prorynkowe (zorientowane na rynek).** Planowanie przestrzenne nie służy likwidacji rynku gruntów czy zastąpieniu procedur rynkowych. Planowanie w warunkach gospodarki rynkowej (ściślej w warunkach gospodarki mieszanej z dominującą rolą rynku) jest formą interwencji sektora publicznego w procesy rynkowe tam, gdzie wykazują one istotne (tj. wymagające interwencji) ułomności/wady. Prorynkowość planowania oznacza, że preferowaną formą interwencji są instrumenty ekonomiczne jako skuteczniejsze niż instrumenty o charakterze nakazowo-kontrolnym (*command & control*). Instrumenty prorynkowe to, najogólniej rzecz ujmując, takie, które wpływają na zachowania podmiotów użytkujących przestrzeń w sposób następujący:
   a) podnoszą koszty funkcjonowania/zmniejszają zyski podmiotów mikroekonomicznych, których zachowania przestrzenne nie są zgodne z ustalonymi celami rozwoju;
   b) obniżają koszty funkcjonowania/zwiększają zyski podmiotów mikroekonomicznych, których zachowania przestrzenne są zgodne z ustalonymi celami rozwoju.

itp. W celu czytelnego określenia kompetencji w planowaniu specjalistycznym zazwyczaj tworzy się wyspecjalizowane jednostki administracji publicznej (niesamorządowej) zajmującej się opracowywaniem i realizacją planów na obszarze, który podlega jurysdykcji tych instytucji w kwestiach związanych z problemem będącym powodem opracowywania określonych planów działania.

5. **Uspołecznione – partycypacyjne**, zapewniające udział społeczny w procesie podejmowania decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego (zob. Siemiński, 1999, s. 79–81). W praktyce powinno to oznaczać transparentność procedur planistycznych, dostępność do informacji o działaniach, zamiarach, intencjach podmiotów planistycznych, partycypację społeczną w procesie tworzenia projektów planów zagospodarowania (zob. *European…*, 1983, s. 15). Uspołecznienie procesu planowania rozpatrywane w kontekście szerszym (związanym z budowaniem społeczeństwa obywatelskiego i demokratyzacją procesu zarządzania rozwojem) może również oznaczać wprowadzenie możliwości oddolnego, to jest obywatelskiego inicjowania procesu opracowywania planów użytkowania terenów (w szczególności planów o charakterze miejscowym, dotyczących np. terenów zabudowy osiedlowej), w tym także tworzenia opracowań o charakterze *non-statutory planning*[33].
6. **Ciągłe, perspektywiczne, antycypacyjne.** Planowanie przestrzenne rozumiane jako tworzenie opracowań planistycznych i ich wdrażanie nie jest działaniem jednorazowym (zob. Kot, 2003, s. 131). Zmieniające się uwarunkowania procesów rozwoju (gospodarcze, ekonomiczne, środowiskowe) wymuszają okresowy przegląd, ocenę i weryfikację/korektę lub zmianę wcześniej przyjętych planów. Można uznać, iż od strony teoretycznej proces planowania powinien opierać się na koncepcji tak zwanego cyklu Deminga (*plan – do – check – act*). Spełnienie tego postulatu wymaga najczęściej powołania i funkcjonowania instytucji planistycznych (publicznych służb planowania). Mając na uwadze inercyjność zagospodarowania przestrzennego (tzn. powolność przekształceń zagospodarowania przestrzennego, trwałość i zazwyczaj nieodwracalność zmian przestrzennych wprowadzanych

33 Ilustracją różnych form uspołecznienia i zapewnienia partycypacji w planowaniu może być refleksja Zauchy dotycząca rozróżnienia planowania przestrzennego w ujęciu procesowym i narzędziowym. „Odnosi się to do roli planowania w systemie wyboru publicznego. Procesowy wymiar oznacza nacisk na identyfikację preferencji społecznych odnośnie do zagospodarowania przestrzeni" (Zaucha, 2018, s. 64–65). W ujęciu procesowym liczy się przede wszystkim zaangażowanie interesariuszy i odczytywanie ich indywidualnych preferencji w toku debaty, dialogu, budowania zrozumienia i dopiero na tej podstawie, w procesie wyboru publicznego, wypracowywanie określonych rozwiązań przestrzennych, które powinny wyrażać preferencje zbiorowe. W podejściu narzędziowym (instrumentalnym) natomiast cele są przesądzone poza procesem planistycznym (tj. są określane przez organy władzy publicznej w procesie politycznym i zapisane w dokumentach strategicznych). Planowanie ma pokazać, jak cele te zrealizować, to jest jak przełożyć je na przestrzenne zagospodarowanie. Takie planowanie nie wyklucza udziału interesariuszy, ale ich rola sprowadza się jednak najczęściej do korygowania i opiniowania propozycji przygotowanych przez ekspertów i pojawia się na późnym etapie procesu planistycznego. W tym przypadku dochodzi raczej do konsultacji rozwiązań przestrzennych wypracowanych przez planistów – ekspertów, z interesariuszami, niż do dialogu.

w środowisku przyrodniczym przez człowieka), przyjmuje się, iż procesowi tworzenia projektów planów towarzyszyć powinien równolegle biegnący proces wieloaspektowej oceny (przewidywania) potencjalnych skutków decyzji planistycznych (skutki środowiskowe, finansowe, ale także ekonomiczne, społeczne i inne), które mogą objawić się w sytuacji realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, zgodnie z ustaleniami planów po ich zatwierdzeniu i realizacji. Warte podkreślenia jest również i to, że planowanie nie powinno być diagnozą aktualnego stanu zagospodarowania, ale wykorzystując prognozy, wskazywać najkorzystniejsze warianty rozwoju przestrzennego. Opracowywanie planów wymaga antycypowania zjawisk przyrodniczych i procesów społeczno-gospodarczych kształtujących zagospodarowanie przestrzenne, co wymaga stosowania metod oceny *ex-ante* (zob. Camagni, 2017a, s. 396).

3.10. Zasady planowania przestrzennego

Na instytucjonalną charakterystykę planowania zagospodarowania przestrzennego składa się ponadto szereg zasad – reguły rekomendowanych do stosowania przy wykonywaniu opracowań planistycznych.

Potrzebę stosowania w procesie planowania określonych zasad można wyjaśnić tym, iż kryteria czysto teoretyczne służące do oceny polityk publicznych (w tym także polityki przestrzennej) i ich instrumentów, takie jak skuteczność danej polityki, jej efektywność czy też efektywność kosztowa podejmowanych działań, są trudne do zastosowania w sytuacjach, z jakimi mamy do czynienia w praktyce. W związku z tym polityka zagospodarowania przestrzennego (podobnie jak i inne polityki, np. polityka ochrony środowiska) często odwołuje się do zbioru kilku/kilkunastu prostych **zasad praktycznych** (por. Żylicz, 1996, s. 177). Należą do niego następujące zasady rekomendowane do stosowania przy wyznaczaniu celów polityki, formułowaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz opracowywaniu planów (zob. Niewiadomski, 2002, s. 29–35; 2003, s. 34–41; Gaczek, 2003, s. 80–83; Parysek, 2006, s. 137–142)[34]:

1) zrównoważonego rozwoju,
2) ochrony innych wartości wysoko cenionych (których katalog wymieniono poniżej),
3) ochrony interesu prawnego podmiotów dotkniętych ustaleniami planistycznymi,
4) samodzielności planistycznej gminy – zasada władztwa planistycznego gminy,

34 Mączyński (2017, s. 135–146) przedstawia nieco odmienny katalog zasad, wynikający z ułomnych regulacji prawnych w zakresie systemu planowania przestrzennego w Polsce.

5) właściwości administracji rządowej w kształtowaniu polityki przestrzennej państwa oraz tworzeniu regulacji systemowych w zakresie planowania przestrzennego (powszechnie obowiązujących),
6) spójności systemu planowania przestrzennego (każdy szczebel planowania ma określoną funkcję i zadania, w mniejszym lub większym zakresie przy udziale społecznym),
7) uspołecznienia procesu planowania,
8) zgodności decyzji planistycznych z politycznymi,
9) respektowania ustaleń planistycznych jednostki terytorialnej wyższego rzędu,
10) wewnętrznej zgodności opracowań planistycznych,
11) założeń progresywnych.

Do tak zwanych wartości wysoko cenionych (Niewiadomski, 2003, s. 35–38) czy – jak określa to Jerzy Parysek (2006, s. 91–103) – szczególnych pryncypiów zagospodarowania przestrzennego zalicza się z kolei:

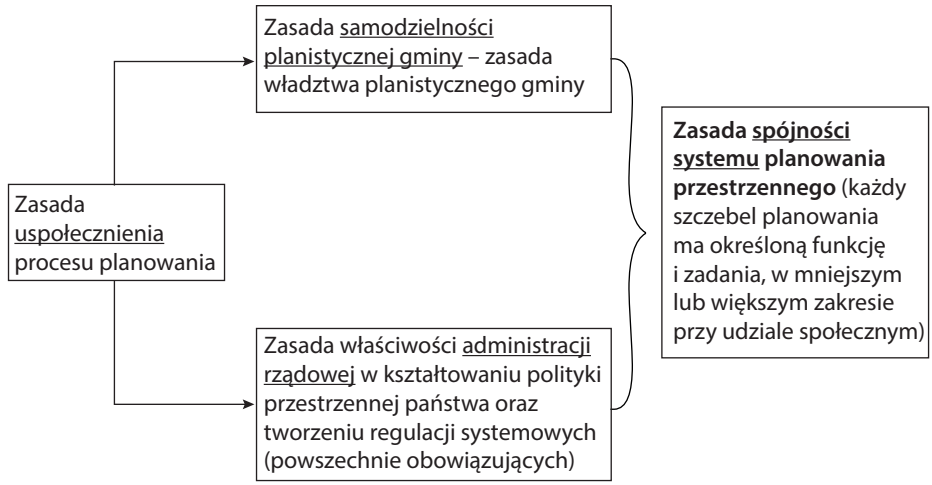
1) ład przestrzenny,
2) walory architektoniczne, urbanistyczne i krajobrazowe,
3) ochronę środowiska przyrodniczego,
4) ochronę zdrowia oraz dbałość o bezpieczeństwo ludzi i ich mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych,
5) ochronę dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
6) dbałość o walory ekonomiczne przestrzeni,
7) ochronę praw własności,
8) zaspokojenie potrzeb w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa,
9) potrzeby interesu publicznego.

Przytoczone zasady polityki przestrzennej i planowania określają sposób ich kształtowania i wdrażania. W danym okresie zależą od wielu uwarunkowań, między innymi od charakteru ogólnej polityki państwa, jakości zagospodarowania przestrzeni i stanu środowiska przyrodniczego, poziomu rozwoju i kondycji gospodarki, nastrojów społecznych, zobowiązań międzynarodowych.

Zasady te traktować należy jako pożyteczne reguły praktyczne, wskazujące rozwiązania właściwe dla większości przypadków lub w typowych warunkach; nie są one jednak powszechnie ważnymi (uniwersalnymi) regułami gwarantującymi sukces w realizacji polityki przestrzennej (por. Żylicz, 1996, s. 182).

3.11. Subsydiarność w planowaniu przestrzennym

W kształtowaniu relacji między planowaniem przestrzennym na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w szczególności w kwestiach podziału kompetencji, bardzo istotne znaczenie ma **zasada subsydiarności (pomocniczości)**, która odnosi się nie tylko do kwestii zagospodarowania przestrzennego, ale i do procesów zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ogóle. Jest ona związana również ze wzmiankowanym wyżej podziałem kompetencji w planowaniu między administrację centralną (rządową) i lokalną (samorządową) (por. rys. 10). Stanowi przesłankę w kształtowaniu systemu instytucji administracji publicznej (rządowej i samorządowej), zarządzających procesami rozwoju w ujęciu terytorialnym.



Rysunek 10. Zasady planowania przestrzennego określające podział kompetencji między administracją centralną (rządową) a lokalną (samorządową) oraz podmiotami społecznymi

Źródło: Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 221.

Na kwestię tę warto zwrócić uwagę, ponieważ zasada subsydiarności bywa często, szczególnie w praktyce, błędnie interpretowana jako przekazywanie kompetencji na jak najniższy poziom zarządzania (poziom decyzyjny). Odnosząc to do zarządzania procesami rozwoju w ujęciu terytorialnym, tak rozumiana zasada sugerowałaby, że decydującą, dominującą rolę w sterowaniu procesami rozwoju mają samorządy lokalne, a w szczególności są one uprawnione do decydowania o sposobach wykorzystywania lokalnych zasobów (w tym walorów środowiska przyrodniczego, zagospodarowania przestrzeni itp.) (Drzazga, 2010a, s. 19).

Taki tok rozumowania ignoruje w pewnym sensie fakt, iż niektóre zasoby gospodarcze, walory przestrzeni czy twory środowiska przyrodniczego, aczkolwiek

występują lokalnie (o czym wspomniano wyżej), to mają znaczenie ponadlokalne – są dobrami publicznymi o ogólnospołecznym znaczeniu. Z tego też względu o ich użytkowaniu/przeznaczeniu/zagospodarowaniu nie mogą decydować wyłącznie społeczności i samorządy lokalne, które nie mogą być też (na co także zwrócono uwagę wyżej) obarczone wyłącznie kosztami zagospodarowania tych zasobów lub ochrony tych dóbr w interesie korzyści ogólnospołecznych.

Bartłomiej Kolipiński podkreśla, iż:

> […] w planowaniu przestrzennym należy respektować zasadę pomocniczości (subsydiarności), której sens należy rozumieć w ten sposób, że poszczególne szczeble administracji publicznej przejmują tylko te zadania, które nie mogą być realizowane na niższym poziomie władzy; zasada ta zawiera w sobie nakaz posłuszeństwa władzy niższego szczebla w stosunku do zamierzeń władzy wyższej realizującej przypisane jej zadania publiczne (Kolipiński, 2011, s. 96; por. Ney, 2012, s. 25).

Poprawnie rozumiana **zasada subsydiarności** ma jednakże nieco szersze i bardziej złożone znaczenie (por. Żylicz, 1996, s. 181–182; Regulski, 2000, s. 353; Markowski, 2001, s. 135–137; Fiedor i in., 2002, s. 267; Kozłowski, 2005, s. 64; Drzazga, 2007b, s. 195; Feja-Paszkiewicz, 2008, s. 21–33; *Sprawozdanie…*, 2009, s. 182–183). Oznacza ona przekazywanie na odpowiedni poziom zarządzania (dla zrealizowania określonego zadania), kompetencji, środków i odpowiedzialności adekwatnych do działań, które mają być podjęte[35].

Zasada subsydiarności **nie zawsze oznacza** więc **rozwiązywanie problemów na najniższym istniejącym** poziomie zarządzania, ale na **najniższym adekwatnym do złożoności problemu, który ma być rozwiązany**. W szczególnych sytuacjach, gdy pewne problemy ujawniają się na poziomie na przykład lokalnym, ale nie mogą być lokalnie rozwiązane, zasada subsydiarności dopuszcza możliwość interwencyjnego działania władz, instytucji wyższego szczebla, które przejmują od władz lokalnych część lub całość środków, kompetencji i odpowiedzialności za rozwiązanie określonych problemów rozwojowych.

Z taką sytuacją moglibyśmy mieć do czynienia na przykład w przypadku zarządzania obszarami metropolitalnymi, gdzie władze lokalne gmin i miast potencjalnie mogłyby przekazywać część środków i kompetencji powołanym (zazwyczaj wspólnie przez jednostki samorządu terytorialnego) organom władzy metropolitalnej.

Inny przykład to zarządzanie rozległymi przestrzennie i szczególnie cennymi przyrodniczo obszarami chronionymi (np. park narodowy, park krajobrazowy,

35 Zamieszczony w niniejszej pracy opis zasady subsydiarności zaczerpnięto z wcześniejszej publikacji autora (Drzazga, 2010a, s. 20–23).

rezerwat przyrody, obszar chronionego krajobrazu), gdzie podmiot zarządzający obszarem (instytucja) powinien otrzymać kompetencje i środki umożliwiające kontrolę nad zagospodarowaniem przestrzennym tych terenów, przy równoczesnym zagwarantowaniu samorządom, społecznościom i podmiotom lokalnym (tracącym częściowo lub całkowicie te uprawnienia) stosownej rekompensaty korzyści gospodarczych utraconych z tytułu wprowadzonych działań ochronnych.

Zasada subsydiarności wskazuje więc również na konieczność rekompensowania strat lub redystrybuowania korzyści między podmiotami, które delegują między sobą uprawnienia dotyczące zarządzania/sterowania rozwojem (kompetencje, środki, odpowiedzialność) podczas rozwiązywania określonych sytuacji problemowych (takich jak np. ochrona przyrody i krajobrazu, transport w obszarze metropolitalnym i inne).

Zasada subsydiarności oznacza więc (używając żargonowego określenia) przekazywanie kompetencji:

1) „z góry na dół" – przekazywanie kompetencji przez władzę centralną władzy regionalnej lub lokalnej (jest to sytuacja najbardziej „typowa" – odnosi się do rozwiązywania problemów o *stricte* lokalnym znaczeniu),
2) „z dołu do góry" – przekazywanie kompetencji przez władze lokalne, regionalne władzy centralnej (odnosi się do rozwiązywania problemów ponadlokalnych, które dotyczą najczęściej dóbr publicznych o ogólnospołecznym znaczeniu, ale występujących lokalnie),
3) „horyzontalnie" (w bardzo szczególnych sytuacjach, np. rozwiązywanie problemów wspólnych dla jednostek samorządowych położonych na jakimś obszarze i powiązanych funkcjonalnie) – przekazywanie kompetencji innemu podmiotowi lub podmiotom publicznym funkcjonującym na tym samym poziomie zarządzania bądź instytucji powołanej wspólnie przez jednostki samorządowe, będącej ich reprezentacją (np. publiczna agencja rozwoju metropolitalnego).

W jeszcze szerszym ujęciu zasada subsydiarności daje nie tylko podstawę do delegowania uprawnień decyzyjnych w obrębie sektora publicznego, ale również do **dzielenia uprawnień decyzyjnych między podmiotami sektora publicznego i prywatnego** wraz z delegowaniem odpowiednich kompetencji, środków i odpowiedzialności. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia na przykład wówczas, gdy pewne zadania rozwojowe, tradycyjnie realizowane przez instytucje sektora publicznego (np. jednostki samorządu terytorialnego), zostają powierzone, na mocy stosownych porozumień, umów i za odpowiednim wynagrodzeniem, do realizacji podmiotom prywatnym (biznesowym), nastawionym komercyjnie, zobowiązującym się do prowadzenia określonych działań prorozwojowych w pewnym okresie (przykładem może być realizowanie projektów rewitalizacji w miastach).

Przez analogię zasada subsydiarności w jeszcze innych szczególnych przypadkach wskazuje na możliwość **dzielenia uprawnień decyzyjnych między podmiotami sektora publicznego i społecznego**. Przykładem może być tu delegowanie odpowiednich kompetencji, środków i odpowiedzialności wysoce profesjonalnym w działaniu instytucjom społecznym (organizacjom pozarządowym), które podejmują się realizowania zadań publicznych, tradycyjnie przypisanych instytucjom administracji rządowej. Z taką sytuacją możemy mieć potencjalnie do czynienia w ochronie przyrody, gdzie podmioty niezespolonej administracji rządowej, wykonujące zadania konserwatorskie w obszarach chronionych, powierzają je (znów na mocy stosownych porozumień, umów) do realizacji organizacjom pozarządowym.

Dzielenie/delegowanie uprawnień decyzyjnych (kompetencji, środków, odpowiedzialności) między podmiotami sektora publicznego oraz prywatnego i społecznego związane jest z wdrażaniem w zarządzaniu publicznym nowych metod, określanych zwykle jako „zarządzanie przez współwładztwo" (*governance*).

Biorąc pod uwagę złożoność problemów zagospodarowania przestrzennego w obszarach metropolitalnych, miejskich obszarach funkcjonalnych oraz innych typach obszarów funkcjonalnych, subsydiarność – pomocniczość w zarządzaniu jednostkami terytorialnymi powinna być zasadniczą przesłanką w doborze instrumentów i projektowaniu systemu zarządzania ich rozwojem.

3.12. Hierarchiczność w systemie planowania przestrzennego

Stosowanie w planowaniu wzmiankowanej wyżej (podrozdział 3.11) zasady subsydiarności wskazuje na potrzebę rozstrzygnięcia kwestii **hierarchiczności planowania**.

Choć trudno przecenić znaczenie którejkolwiek z wymienionych wcześniej cech planowania przestrzennego (podrozdział 3.9) – wszystkie w istotnym stopniu warunkują jego skuteczność – warto zwrócić szczególną uwagę na kwestię współzależności planów sporządzanych na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa (systemowość planowania) jako czynnika determinującego skuteczność systemu planowania jako całości (por. Drzazga, 2013a, s. 121). Hierarchizacja planowania jest często postrzegana jako niezbędna do zapewniania skuteczności, zwłaszcza w zakresie realizacji inwestycji celu publicznego (Kolipiński, 2011, s. 96; Ney, 2012, s. 25). Zagadnienie to będzie przedmiotem rozważań w dalszej części podrozdziału.

Kluczową kwestią w systemie planowania jest więc **rozstrzygnięcie (zdefiniowanie) kwestii kompetencyjnych** – relacji między poszczególnymi poziomami

planowania. Powinny one być czytelnie określone, tak aby procedury planowania na poszczególnych poziomach organizacji terytorialnej systemu społeczno-gospodarczego uzupełniały się, tworząc spójny i komplementarny system planów. Rozpatrując te kwestie, warto przeanalizować możliwe rodzaje relacji między procesami planowania na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa (przy założeniu istnienia trzech podstawowych, wyżej wymienionych poziomów planowania). Pierwszy rodzaj relacji w planowaniu to model **skrajnie zhierarchizowany i scentralizowany**. Polegałby on na całkowitym podporządkowaniu wszystkich treści planów niższego szczebla rozstrzygnięciom zapadającym w planach wyższego szczebla. Istotą takiego systemu planowania byłoby więc jedynie uszczegóławianie planów wyższego szczebla w planach niższego poziomu zarządzania, rozumiane jako operacjonalizacja planów bardziej ogólnych przez bardziej szczegółowe. W takim modelu swoboda podejmowania rozstrzygnięć (decyzji) planistycznych na niższych poziomach zarządzania zostałaby zdecydowanie ograniczona czy wręcz wyeliminowana na rzecz rozszerzenia kompetencji na wyższych poziomach zarządzania. Tego rodzaju system planowania zaprzeczałby w istocie rzeczy zasadzie demokratyzacji zarządzania i samorządności terytorialnej[36], ponieważ prowadziłby do utraty zdolności decydowania o sprawach lokalnych przez społeczność, której sprawy te dotyczą.

Drugi, przeciwstawny, możliwy do wyobrażenia model planowania (który można nazwać autonomicznym) to taki, w którym plany opracowywane są na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa (lokalnym, regionalnym, krajowym), a treści (ustalenia) tych planów są całkowicie niezależne względem siebie, jednakże tylko władze lokalne (gmina) dysponują władztwem planistycznym – są w pełni autonomiczne w kwestiach określania i sposobów realizowania polityki przestrzennej (sytuacja skrajnej samorządności planistycznej gmin). W takim systemie wszystkie decyzje o zagospodarowaniu przestrzennym zapadałby właściwie na poziomie lokalnym, a władze wyższych szczebli zarządzania nie miałby w zasadzie żadnego wpływu na kształtowanie zagospodarowania fizycznej przestrzeni. Rolą planów regionalnych i krajowego w takim systemie byłoby jedynie uogólnione prezentowanie treści/ustaleń zidentyfikowanych w planach lokalnych. Regionalne i krajowe planowanie pełniłoby więc przede wszystkim funkcję informacyjną – diagnozującą sytuację planistyczną gmin.

Model systemu planowania zakładający autonomię planów różnego poziomu zarządzania miałby rację bytu jedynie w sytuacji, gdyby w przestrzeni kraju istniały odrębne – to jest niepokrywające się ze sobą (niezawierające się w sobie) terytoria

36 Taki model planowania funkcjonował w okresie historycznym w krajach gospodarki centralnie sterowanej (państwa socjalistyczne) i – jak pokazała praktyka – kompletnie się nie sprawdził. Jest on więc prezentowany w niniejszej pracy jedynie z przyczyn poglądowych.

podległe jurysdykcji poszczególnych podmiotów władzy lokalnej, regionalnej i krajowej, które przez plany zagospodarowania przestrzennego regulowałyby sposoby użytkowania w obszarach zarządzanej przestrzeni. W praktyce podziału administracyjnego większości państw (w tym Polski) nie mamy jednakże do czynienia z taką sytuacją, ponieważ całość przestrzeni danego kraju podzielona jest zazwyczaj na jednostki podstawowego podziału administracyjnego (w Polsce – gminy); jednostki podstawowe pogrupowane są zaś w regiony (w Polsce – województwa samorządowe), a te wypełniają wreszcie przestrzeń całego kraju. W państwie nie ma więc terytoriów/terenów podległych tylko administracji władzy rządowej (centralnej) czy też podległych tylko władzy regionalnej[37].

Przedstawiony wyżej model planowania (całkowita decentralizacja – absolutna autonomia planistyczna jednostek lokalnych) byłby z kolei niezgodny z filozofią funkcjonowania państwa unitarnego, którego lokalne czy regionalne jednostki terytorialne są samorządne, ale nie całkowicie autonomiczne względem pozostałych struktur instytucji państwa.

Mając na uwadze przedstawione powyżej dwa skrajne modele systemu planowania, rozważyć można wreszcie „model pośredni", którego charakterystyczną cechą jest założenie, że każdemu poziomowi planowania (krajowemu, regionalnemu, lokalnemu) przypisane są odpowiednie (właściwe) kompetencje i zadania merytoryczne. Ogólną regułą podziału kompetencji i zadań merytorycznych między różnymi poziomami planowania jest więc przyporządkowywanie ich stosownie do możliwości (zdolności) rozwiązywania określonych problemów zagospodarowania przestrzennego przez podmioty zarządzające jednostkami terytorialnymi różnych szczebli. Przyjmuje się, iż problemy gospodarowania przestrzenią o charakterze miejscowym (tzn. takie, których zasięg przestrzenny mieści się zazwyczaj w granicach podstawowej jednostki podziału terytorialnego kraju) powinny być rozwiązywane w tej skali. Lokalnym jednostkom terytorialnym powierza się więc zazwyczaj kompetencje z zakresu szeroko rozumianej gospodarki komunalnej, do których zalicza się między innymi:

1) wyznaczanie obszarów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, budynków użyteczności publicznej,
2) planowanie lokalizacji infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej, energetycznej, z zakresu gospodarki odpadami,
3) kształtowanie lokalnej sieci dróg i organizowanie lokalnego transportu publicznego,

37 Z wyjątkiem sytuacji szczególnych, kiedy za pośrednictwem regulacji prawnych o randze ustawowej można wyłączyć spod jurysdykcji planistycznej władz lokalnych tereny specjalne, takie jak na przykład jednostki wojskowe, porty morskie, porty lotnicze itp. tereny zamknięte.

4) utrzymanie zieleni komunalnej.

W typowych sytuacjach wymienione problemy powinny być – co do zasady – najskuteczniej rozwiązywane właśnie na poziomie lokalnym.

W gospodarowaniu przestrzenią napotkać można jednakże problemy, których rozwiązanie na poziomie lokalnym jest znacznie utrudnione lub niemożliwe. Należy do nich przede wszystkim koordynowanie lokalizacji przestrzennej i kształtowanie procesów rozwoju między takimi elementami zagospodarowania przestrzennego, jak na przykład:

1) sieć osadnicza – głównie na poziomie miast małych i średnich (pełniących funkcje obsługi ludności z terenów wiejskich) oraz ośrodków regionalnych,
2) regionalna sieć dróg kołowych i kolejowych oraz lotniska regionalne, a także centra logistyczne,
3) sieć obszarów chronionej przyrody i krajobrazu.

Do kompetencji planowania przestrzennego na poziomie regionalnym zalicza się ponadto wyznaczanie obszarów przewidzianych pod eksploatację strategicznych złóż surowców mineralnych, energetycznych (itp. kopalin) oraz wyznaczanie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i innych wielkoobszarowych katastrof naturalnych. Działania te powinny być ściśle powiązane z koordynowaniem rozwoju sieci osadniczej i stref przemysłowych.

W gospodarowaniu przestrzenią możemy wreszcie wskazać problemy, których zasięg (skala przestrzenna) przekracza poziom regionalny. Wówczas adekwatnym poziomem zarządzania, umożliwiającym opracowywanie planów skutecznie wspierających rozwiązywanie danego problemu, jest poziom krajowy. W zakres planowania przestrzennego krajowego zalicza się zazwyczaj koordynowanie lokalizacji i rozwoju przestrzennego:

1) korytarzy drogowych i kolejowych o znaczeniu krajowym i międzynarodowym oraz lotnisk o randze międzynarodowej,
2) sieci osadniczej – głównych ośrodków o znaczeniu krajowym i międzynarodowym,
3) sieci obszarów chronionej przyrody o randze krajowej i międzynarodowej.

Omawiany model systemu planowania implikuje konieczność rozdzielnego przypisania kompetencji do rozwiązywania problemów w gospodarowaniu przestrzenią (stosownie do skali przestrzennej zjawisk) podmiotom zarządzającym jednostkami terytorialnymi różnych szczebli.

Oznacza to, że w krajowym planie zagospodarowania przestrzennego można dokonywać rozstrzygnięć tylko niektórych kwestii – problemów przestrzennych – tych o charakterze ogólnokrajowym, strategicznym, których rozwiązanie nie jest możliwe na poziomie regionalnym ani lokalnym. Rozstrzygnięcia te (zawarte w planie krajowym) powinny mieć charakter wiążący dla planów regionalnych,

to jest zostać obligatoryjnie przeniesione do ich treści („twarde" wskazania). Zawarcie w treści planu krajowego rozstrzygnięć wiążących dla podmiotów planowania regionalnego nie wyklucza ponadto możliwości określenia w planie krajowym także innych treści, ale już o charakterze indykatywnych, czyli w formie rekomendacji („miękkie" wytyczne) adresowanych do samorządów regionalnych i – pośrednio – także lokalnych. Uwzględnienie tych treści w regionalnych planach zagospodarowania przestrzennego przez odpowiednie podmioty byłoby jednakże kwestią fakultatywną, to znaczy opartą na przykład na negocjowaniu warunków wprowadzenia właściwych zapisów między podmiotami zarządzającymi na poziomie krajowym i regionalnym.

W opisywanym modelu systemu planowania do planów regionalnych wprowadzane byłyby więc z planu krajowego treści wiążące (obligatoryjne) dotyczące regionu oraz inne – niewiążące – uwzględnione na zasadzie fakultatywności – rekomendacje odnoszące się do regionalnych problemów zagospodarowania przestrzennego. Podmioty opracowujące plan regionalny wprowadzałyby do niego ponadto własne treści dotyczące problemów strategicznych rozwoju przestrzennego o znaczeniu regionalnym, których rozwiązanie nie jest możliwe na poziomie poszczególnych lokalnych jednostek terytorialnych. Rozstrzygnięcia te również można podzielić na dwie grupy:

1) wiążące dla lokalnych jednostek terytorialnych przy opracowywaniu planów przestrzennych („twarde" wskazania) – wprowadzane obligatoryjnie,
2) rekomendowane do zastosowania w lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego (wytyczne „miękkie" – treści indykatywne).

Uwzględnienie treści indykatywnych w lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego przez odpowiednie podmioty wygląda analogicznie jak w przypadku planowania krajowego oraz regionalnego i jest kwestią fakultatywną, to znaczy opartą na przykład na negocjowaniu warunków wprowadzenia właściwych zapisów między podmiotami zarządzającymi na poziomie regionalnym i lokalnym.

Mając na względzie opisane powyżej reguły formułowania wiążących i indykatywnych treści w planie krajowym i planach regionalnych oraz ich przenoszenie do planów niższego poziomu, stwierdzić można, iż z regionalnych do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego przenoszone są w efekcie następujące rodzaje treści:

1) ustalenia wiążące (obligatoryjne) o znaczeniu krajowym, dotyczące lokalnej jednostki terytorialnej,
2) ustalenia wiążące (obligatoryjne) o znaczeniu regionalnym, dotyczące lokalnej jednostki terytorialnej,
3) uwzględnione na zasadzie fakultatywnej treści rekomendowane (indykatywne) o znaczeniu krajowym, dotyczące lokalnej jednostki terytorialnej,

4) uwzględnione na zasadzie fakultatywnej treści rekomendowane (indykatywne) o znaczeniu regionalnym, dotyczące lokalnej jednostki terytorialnej.

Analogicznie jak przy planowaniu regionalnym podmioty opracowujące plan lokalny wprowadzają do niego ponadto własne treści dotyczące problemów rozwoju przestrzennego o znaczeniu lokalnym, których rozstrzyganie na wyższych poziomach zarządzania byłoby bezzasadne. Rozstrzygnięcia te również można podzielić na dwie grupy:

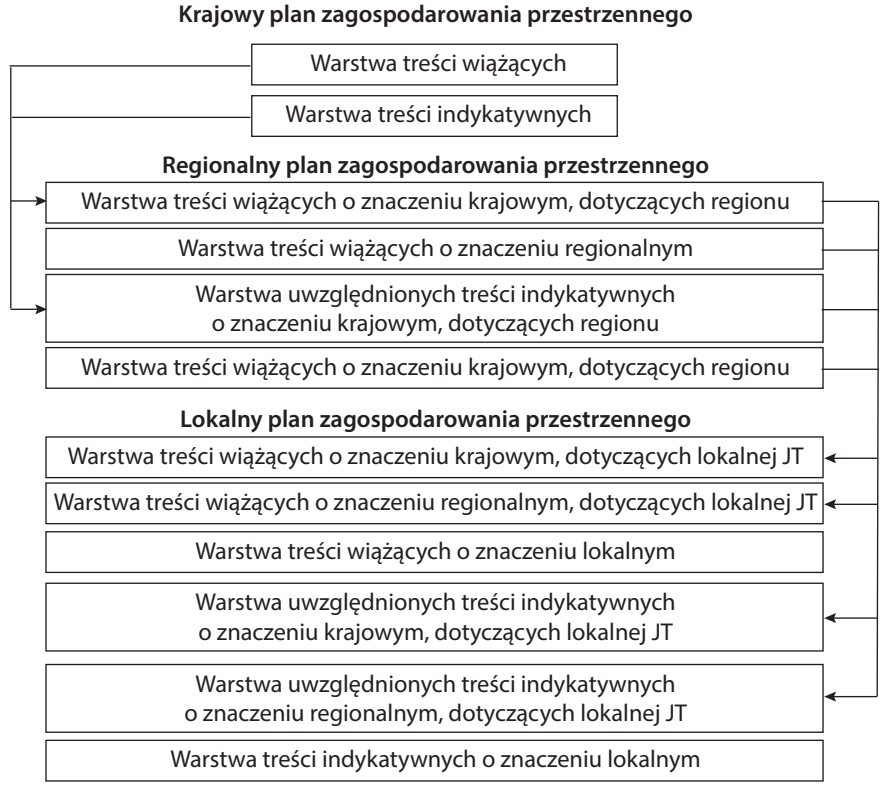
1) wiążące (obligatoryjne) dla podmiotów mikroekonomicznych działających na terenie objętym planem (regulacja „twarda"),
2) rekomendowane do stosowania przez podmioty mikroekonomiczne użytkujące terytorium objęte planem („miękkie" wytyczne – treści indykatywne).

Należy zwrócić uwagę, że w opisanym modelu systemu planowania przestrzennego oddziaływanie rozstrzygnięć planistycznych na podmioty mikroekonomiczne użytkujące przestrzeń odbywa się **wyłącznie przez treści lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego**. W tak skonstruowanym systemie zakłada się, iż powszechnie obowiązujące przepisy planowania, mające charakter regulacji prawnych podlegających egzekucji (tzn. wiążące podmioty mikroekonomiczne użytkujące przestrzeń i dające podstawę do wydawania np. decyzji lokalizacyjnych określających parametry zabudowy), nie zapadają na poziomie planowania krajowego i regionalnego, a jedynie na poziomie lokalnym. Oznacza to, że wszystkie ustalenia dokonywane na poziomie planowania krajowego, które mają stać się wiążące dla podmiotów mikroekonomicznych, muszą zostać przeniesione najpierw do planów regionalnych, a z nich następnie do planów lokalnych. Analogicznie wszystkie ustalenia dokonywane na poziomie planowania regionalnego, które mają stać się wiążące dla podmiotów mikroekonomicznych, muszą zostać przeniesione do planów lokalnych.

Opisany wyżej ogólny, modelowy schemat powiązań między planowaniem krajowym, regionalnym a lokalnym przedstawiono na rysunku 11.

Alternatywnym rozwiązaniem wobec systemu planowania opartego na przenoszeniu określonych treści planów krajowych do regionalnych, a z regionalnych do lokalnych byłoby przyjęcie zasady pozwalającej na tworzenie regulacji powszechnie obowiązujących, a więc podlegających egzekucji (tzn. odnoszących się do podmiotów mikroekonomicznych użytkujących przestrzeń) i będących podstawą do wydawania decyzji lokalizacyjnych (określających np. parametry zabudowy) we wszystkich typach planów: krajowym, regionalnych i lokalnych. Wymagałoby to jednakże bardzo precyzyjnego określenia, które problemy i elementy zagospodarowania przestrzennego znajdujące się na terytorium państwa podlegają wiążącemu regulowaniu w planie krajowym, które w planach regionalnych, a które w planach lokalnych. Przypisanie poszczególnym poziomom planowania

kompetencji w zakresie tworzenia wiążących prawnie regulacji planistycznych odnośnie do całego zbioru elementów i problemów zagospodarowania przestrzennego musiałoby mieć charakter rozłączny, tak aby kompetencje podmiotów różnych szczebli planowania i treści planów nie kolidowały ze sobą (w systemie opisanym we wcześniejszym akapicie kolizjom rozstrzygnięć planistycznych zapadających na różnych poziomach zapobiega system „przenoszenia" „twardych" ustaleń wiążących i negocjowania wprowadzania do planów niższego szczebla „miękkich" wytycznych). System taki wymagałby najprawdopodobniej stworzenia sieci terenowych (lokalnych) przedstawicielstw krajowej i regionalnych służb (instytucji) planistycznych, przede wszystkim w celu zbierania informacji o problemach zagospodarowania przestrzennego na potrzeby opracowywanych planów: krajowego i regionalnych oraz wydawania na podstawie tych planów decyzji lokalizacyjnych lokalnym podmiotom użytkującym przestrzeń.



Rysunek 11. Uogólniony schemat powiązań między treściami planów zagospodarowania przestrzennego: krajowego, regionalnych i lokalnych

Źródło: Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 228; Drzazga, 2013a, s. 127.

3.13. Elastyczność w planowaniu zagospodarowania przestrzennego

Określenie *elastyczność planowania* odnosi się do sposobu, a w szczególności do stopnia szczegółowości sformułowania ustaleń w planach dotyczących kierunków zagospodarowania przestrzennego. Można mówić o większej bądź mniejszej elastyczności zapisów planistycznych, tak więc elastyczność jako cecha zapisów planu ma charakter stopniowalny.

Wysoka szczegółowość sformułowania ustaleń planistycznych oznacza niski stopień elastyczności planu – czyli sztywność ustaleń planistycznych kierowanych do podmiotów, dla których plan wyznacza formalne ramy działania w przestrzeni. Oznacza to niewielką możliwość swobody inwestycyjnej podmiotów użytkujących tereny objęte planem o takim sposobie sformułowania zapisów. Wysoka szczegółowość ustaleń planistycznych i niewielki zakres swobody w sposobach użytkowania terenów rekomendowane są wszędzie tam, gdzie podstawowym celem polityki przestrzennej i planowania jest utrzymanie dotychczasowych sposobów użytkowania terenów z ich już istniejącymi walorami. Innymi słowy, tego rodzaju zapisy powinny być formułowane w sytuacji, gdy celem planowania jest ochrona walorów przyrodniczych, krajobrazowych czy kulturowych przestrzeni przed ewentualnymi zmianami, które potencjalnie mogłaby spowodować działalność ludzka niepoddana regulacji. Tego rodzaju podejście planistyczne może być również rekomendowane do wykorzystania w planach opracowywanych dla obszarów poddawanych różnym działaniom związanym z przywracaniem uprzednio istniejącego, lecz utraconego stanu zagospodarowania przestrzeni. Przykładem mogą być tereny poddawane renaturyzacji przyrodniczej, rekultywacji połączonej z odtwarzaniem naturalnych lub seminaturalnych krajobrazów czy też rewitalizacji, której przewodnim celem jest odnowa zdegradowanych obiektów historycznych, zabytkowych. Planowanie sztywne (nieelastyczne) daje z reguły większą przewidywalność skutków w procesie realizacji planów, a nawet pewność efektów zagospodarowania przestrzeni. Jako takie może być również rekomendowane do sporządzania tych planów, które mają charakter krótkookresowy (przewidywanie skutków planów w długim horyzoncie czasowym w gospodarce rynkowej czy też mieszanej jest problematyczne).

Nieelastyczne formy planowania zagospodarowania przestrzennego kojarzone są zazwyczaj z planowaniem miejscowym, mającym charakter szczegółowych planów zabudowy, opisujących formy użytkowania terenu za pomocą parametrów technicznych, standardów – normatywów urbanistycznych. Duża szczegółowość i precyzyjność ustaleń planistycznych w miejscowych planach zabudowy nie musi być jednak regułą. Plany tego rodzaju mogą odznaczać się różnym stopniem

elastyczności zapisów, choć przy bardzo dużej swobodzie ustaleń (tzn. dowolności form zagospodarowania dopuszczalnej w planie) powstaje pytanie o zasadność opracowania regulacji zagospodarowania terenu w postaci szczegółowego miejscowego planu zabudowy.

Niska szczegółowość sformułowania ustaleń planistycznych oznacza wysoki stopień elastyczności planu, który dopuszcza większą różnorodność form użytkowania i zagospodarowania przestrzeni na danym obszarze. Swoboda inwestycyjna podmiotów, dla których plan stanowi formalne ramy działania w przestrzeni, jest wówczas większa, jednak przewidywalność zmian, jakim będzie podlegała przestrzeń objęta takim reżimem planistycznym, będzie mniejsza. Z tego też powodu planowanie elastyczne powinno być wykorzystywane wszędzie tam, gdzie dopuszcza się możliwość dokonywania i zasadność zachodzenia głębszych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym terenów pod wpływem czynników rynkowych (decyzji pomiotów mikroekonomicznych). Elastyczne formułowanie ustaleń w planach powinno być więc stosowane na obszarach, w odniesieniu do których celem jest aktywizacja społeczno-gospodarcza, rewitalizacja obszaru rozumiana jako jego ożywienie połączone ze zmianami struktury funkcjonalnej i przestrzennej, przyciągnięcie inwestorów do nowych stref inwestycyjnych itp.

Elastyczne planowanie jest zwykle kojarzone z planowaniem wielkoobszarowym i długookresowym o charakterze strategicznym. Można powiedzieć, że wszędzie tam, gdzie istnieje potrzeba opracowania planu, który będzie obowiązywał w długim horyzoncie czasowym[38], a ustalenia dotyczą rozległych obszarów, ich elastyczność powinna być na ogół wyższa. Typowymi planami o elastycznym charakterze powinny więc być plany wykonywane na poziomie krajowym i regionalnym, a także lokalne strategie rozwoju przestrzennego opracowywane w konwencji strefowego planu struktury miasta, gminy czy powiatu, czy jakkolwiek inaczej nazwanej jednostki terytorialnej (o ile plany dla tych jednostek są przewidziane do opracowania w systemie planowania).

W przypadku zaistnienia potrzeby elastycznego określenia zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej (miasto, gmina wiejska), na przykład dla terenów poddawanych rewitalizacji polegającej na dokonywaniu głębszych przekształceń funkcjonalno-przestrzennych (zmian w strukturze przestrzennej) lub też dla

38 Pojęcie długiego, średniego i krótkiego horyzontu czasowego w planowaniu jest bardzo względne i trudne do kategorycznego rozgraniczenia (zwłaszcza w warunkach gospodarki rynkowej i globalizacji), jednak orientacyjnie można przyjąć, że krótki horyzont czasowy to nie więcej niż 5 lat (zwykle 1–3 lata); średni horyzont czasowy to około 5–10 do 15 lat; długi horyzont czasowy to 15–25 lat, choć zdarzają się próby opracowywania strategicznych dokumentów z zakresu planowania rozwoju w perspektywie 30–40-letniej, co jednak jest podejściem dyskusyjnym. Tak długookresowe plany są zwykle w większym stopniu prognozami i wizjami rozwoju niż planami w ścisłym tego słowa znaczeniu.

terenów nowych stref inwestycyjnych, zasadne jest postawienie pytania o to, czy w ogóle istnieje potrzeba opracowania szczegółowego miejscowego planu zabudowy takiego terenu (który – jak wspomniano wyżej – jest zazwyczaj planem o mniejszym stopniu elastyczności). Jak będzie to omówione dalej (punkt 3.14.2), w systemie planowania można określać sposoby zagospodarowania terenów, również za pomocą narzędzi pozaplanistycznych. Jednym z takich narzędzi mogą być na przykład negocjowane z władzami publicznymi projekty urbanistyczne (inwestycyjne), dla których ogólne wytyczne mogą być określone w lokalnym planie struktury przestrzennej obszaru (o elastycznych zapisach), natomiast szczegółowe parametry zabudowy terenu dla obszaru objętego projektem są dopiero przedmiotem negocjacji między inwestorem a władzami publicznymi. Negocjowanie sposobów zagospodarowania terenów (czy to materializujące się pod postacią planu, czy też projektu urbanistycznego/inwestycyjnego) między władzą publiczną a inwestorem, którym zazwyczaj jest podmiot prywatny, jest więc najdalej posuniętym sposobem uelastycznienia procesu formułowania formalnych (tj. obowiązujących, wiążących) reguł zagospodarowania przestrzeni.

Podsumowując, jednym ze sposobów uelastycznienia planowania (przede wszystkim na poziomie lokalnym) może być stworzenie i stosowanie w praktyce różnych rodzajów planów i innych instrumentów kształtowania zagospodarowania przestrzeni, pozwalających – w zależności od potrzeb miejscowych – na bardziej szczegółowe i restrykcyjne lub ogólne i liberalne określenie sposobów użytkowania gruntów.

3.14. Formy planowania oraz typy planów zagospodarowania przestrzennego

Planowanie zagospodarowania przestrzennego w różnych skalach przestrzennych (tj. na różnych poziomach podziału administracyjnego kraju – od poziomu lokalnego przez regionalny po krajowy) implikuje potrzebę opracowywania planów różnych typów co do stopnia ich szczegółowości – stopnia konkretyzacji ustaleń, charakteru tych ustaleń (wiążącego bądź nie), wspomnianej już elastyczności zapisów itp. Określanie zagospodarowania przestrzennego może więc być realizowane w różnych formach i typach dokumentów planistycznych, które zostaną omówione poniżej.

3.14.1. Formy i typy planowania

Dokonując typologizacji planowania, w pierwszej kolejności wskazać można na różne **formy planowania** wyodrębniane ze względu na sposób oddziaływania ustaleń planistycznych na podmioty, do których są kierowane. W takim ujęciu wyróżnić można planowanie:

1) dyrektywne,
2) normatywne (regulacyjne),
3) indykatywne.

Mając na uwadze znaczenie pojęcia *dyrektywny*, to jest 'dający wskazówki, wytyczający postępowanie, wskazujący' (oraz jego synonimy: *bezdyskusyjny*, *bezwarunkowy*, *bezwzględny*, *definitywny*, *imperatywny*, *kategoryczny*, *nakazowy*, *rozkazujący*, *stanowczy*, *wyraźny*, *wskazujący*, *wytyczający*, *wyznaczający*, *obowiązkowy*, *zalecony*), **dyrektywne planowanie** określić można jako planowanie nakazowe. Historycznie planowanie dyrektywne stosowane było w gospodarkach centralnie planowanych i oparte na nakazach kierowanych bezpośrednio do przedsiębiorstw i obwarowanych rygorem wykonalności. Planowanie dyrektywne (inaczej **planowanie zadaniowe**) było więc rodzajem planowania typowego dla gospodarki socjalistycznej; określało zadania dla podmiotów gospodarczych różnych szczebli.

Planowanie dyrektywne polega na opracowywaniu i zatwierdzaniu aktów planowania (dokumentów), których treść stanowi (zwykle szczegółowe) wytyczne działania bądź zadania dla podmiotów podległych względem organu planującego i zobowiązanych do ścisłego wykonania ustaleń, nakazów zawartych w planach. W tym systemie planowania dokumenty planistyczne opracowywane są odgórnie i mają hierarchiczną zależność (podporządkowanie ustaleń zawartych w dokumentach niższego szczebla ustaleniom zawartym w dokumentach wyższego szczebla).

Termin *normatywny* oznacza:

1) 'ustalający obowiązujące normy',
2) 'podlegający normom lub przez nie określony',
3) 'ustalający, stosujący, zawierający normy, przepisy, reguły, np. akty normatywne',
4) 'podlegający normom, zgodny z normą, określony normą' (synonimy to: *klasyczny*, *konwencjonalny*, *normalny*, *przepisowy*, *przyjęty*, *regulaminowy*, *rutynowy*, *standardowy*, *tradycyjny*, *typowy*, *umiarkowany*, *utarty*, *wzorcowy*, *zwyczajny*, *zwyczajowy*, *zwykły*, *kodeksowy*, *prawidłowy*, *prawny*, *statutowy*, *normalizacyjny*, *standaryzacyjny*, *unifikacyjny*, *umowny*, *dający wzorzec*, *ustalający normy*, *wzorowy*).

W żargonie prawniczym terminu *normatywny* używa się najczęściej w kontekście pojęcia **normatywny akt**, które można zdefiniować jako akt prawny,

prawodawczy, normatywny, akt organu państwa ustanawiający normy ogólne, np. ustawa, dekret, rozporządzenie (lub normy lokalne – obowiązujące miejscowo, np. uchwała).

W dyskursie akademickim używa się również określenia **nauki normatywne**, czyli takie nauki, których głównym zadaniem jest ustalenie tego, co być powinno, a nie tego, co jest.

Akt normatywny jest więc **aktem organu państwa** lub innego upoważnionego podmiotu (np. organu organizacji społecznej), wydanym na podstawie konstytucyjnie lub ustawowo przyznanych uprawnień, skierowanym do określonych adresatów. Przykładem aktu normatywnego są na przykład ustawy uchwalone przez Sejm z udziałem Senatu, rozporządzenia wydawane przez prezydenta, rząd oraz poszczególnych ministrów i zarządzenia wydawane przez organy jednoosobowe państwa, akty normatywne wydawane przez **organy samorządu terytorialnego**, a także wojewodę.

Akt normatywny to inaczej **akt prawodawczy**. Jest to **akt prawny** wydawany przez organy państwowe posiadające do tego odpowiednie kompetencje, ustanawiający dla wskazanych w nim adresatów określone **skutki prawne**. Jest **źródłem** obowiązującego w danym państwie **prawa**.

W Polsce mamy pięć typów powszechnie obowiązujących aktów normatywnych[39], czyli źródeł prawa: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz **akty prawa miejscowego**. Istnieją także akty normatywne niemające charakteru powszechnego – są to uchwały (akty prawne ciał kolegialnych) oraz zarządzenia (akty prawne o charakterze wewnętrznym – np. dla pracowników danego ministerstwa), a także wszelkiego rodzaju statuty czy regulaminy.

Mając na uwadze powyższe znaczenia, można stwierdzić, że **planowanie normatywne** polega na opracowywaniu i ustanawianiu (w formalnej procedurze) aktów planowania (dokumentów), których treść stanowi przepis prawa obowiązujący

39 Określenie *norma*/*akt* (*akt normatywny*) *powszechnie obowiązujący* ma odniesienie podmiotowe (tj. do kręgu adresatów), a nie terytorialne. Oznacza to, że akt taki dotyczy wszystkich podmiotów działających na obszarze nim objętym, a więc zarówno podmiotów administracji publicznej, jak i innych podmiotów poza strukturami administracji publicznej (innymi słowy: „powszechni obowiązujący" to dotyczący wszystkich podmiotów: prywatnych, publicznych, społecznych). Przeciwieństwem są niejako normy/akty (akty normatywne) wewnętrznie obowiązujące, to jest adresowane wyłącznie do podmiotów funkcjonujących w systemie administracji publicznej, a więc niewiążące żadnych innych podmiotów. Wynika z tego, że można mówić o aktach powszechnie obowiązujących na różnym poziomie terytorialnym: miejscowym (lokalnym), regionalnym, krajowym czy międzynarodowym (powszechnie obowiązujący nie oznacza więc obowiązujący na terenie całego państwa, a odnosi się do kręgu adresatów) (zob. Małysa-Sulińska, 2008, s. 72–82).

na terytorium/obszarze objętym planem i podlegający egzekucji (sądowej). Może to być przepis prawa powszechnie obowiązującego lub (częściej) miejscowego.

Plany zagospodarowania przestrzennego o charakterze normatywnym są planami, które w sposób wiążący (względem podmiotów trzecich) regulują sposoby zagospodarowania terenu, tj. przeznaczają grunty pod określone sposoby użytkowania.

Termin *indykatywny* oznacza: 'orientujący, orientacyjny; wskazujący na coś, określający, orientacyjny' (jego synonimy to: *aproksymatywny*, *orientacyjny*, *przewidywany*, *przybliżony*, *przypuszczalny*, *szacunkowy*, *naprowadzający*, *orientujący*, *przykładowy*, *skierowujący*, *kierujący*). Indykator to to samo co wskaźnik.

Planowanie indykatywne to rodzaj planowania występujący w gospodarce rynkowej. Określa ono pożądane wskaźniki rozwoju procesów społeczno-gospodarczych. Jest to więc forma planowania stosowana w gospodarkach rynkowych (a właściwie – mieszanych), polegająca na opracowywaniu przez powołane do tego agendy rządowe i podmioty samorządowe prognoz, założeń, celów i kierunków polityki rozwoju oraz planów i programów dotyczących kształtowania się warunków rozwoju w odniesieniu do:

1) podstawowych wielkości ekonomicznych, takich jak: wzrost PKB, rozmiarów produkcji przemysłowej, rolniczej i budowlanej, inwestycji, eksportu, importu, zmiany wielkości zatrudnienia i innych,
2) dostarczania potrzebnych społeczeństwu dóbr publicznych (np. usług, infrastruktury),
3) zmian w zakresie fizycznego zagospodarowania środowiska (przestrzeni),
4) sposobów i warunków użytkowania zasobów przyrody (surowców naturalnych) i jakości środowiska przyrodniczego oraz zachowywania tworów przyrody.

Na poziomie centralnym założenia, cele i kierunki polityki rozwoju oraz plany i programy mają być dla prywatnych przedsiębiorców, a także podmiotów publicznych (JST) oraz społecznych (np. NGO's), a więc podmiotów, którym rząd nie może niczego nakazać, wskazówką dotyczącą ogólnych tendencji rozwoju gospodarki i społeczeństwa oraz preferencji w polityce gospodarczej rządu, mogącą pośrednio oddziaływać na ich zachowania i decyzje gospodarcze.

Plany zagospodarowania przestrzennego o charakterze indykatywnym są najczęściej aktami polityki przestrzennej jednostki terytorialnej, dla której zostały sporządzone.

Można również dokonać **typologizacji planowania ze względu na sposób dostosowywania ustaleń (treści) planów do zmian zachodzących w przestrzeni** i wyróżnić na podstawie tego kryterium (por. Regulski, 1974, s. 66–67):

1) planowanie antycypacyjne,
2) planowanie śledzące.

Planowaniu antycypacyjnemu Chmielewski przypisuje następujące cechy:

> […] jest długoterminowe. Może ono być oparte na programach poważnych przekształceń i wizjonerskich zamierzeniach, dotyczących zmian nie tylko elementów zagospodarowania, ale również jego strukturalnego szkieletu. Planowanie takie budowane jest jednak na niepewnej prognozie, co przy jego docelowym charakterze [tj. odległym horyzoncie czasowym, dla jakiego sformułowano cele – przy. D.D.] i ograniczonej elastyczności w dostosowywaniu się do zachodzących zmian rozwojowych [wynikających z dużo niższej częstotliwości opracowywania czy aktualizowania takiego planu – przy. D.D.] grozi powstawaniem niebezpiecznych napięć rozwojowych. Mo ono więc zastosowanie przy opracowywaniu planów struktury oraz strategii rozwojowych (Chmielewski, 2005, s. 351).

Długi horyzont czasowy planowania antycypacyjnego zwiększa zwykle niepewność prognoz (ryzyko ich nietrafności), co może być zastosowane przez wprowadzenie metod planowania scenariuszowego (o których mowa w podpunkcie 3.15.3.1).

Tabela 13. Porównanie cech planowania antycypacyjnego i śledzącego

Planowanie antycypacyjne	Planowanie śledzące
1. Długoterminowość ustaleń 2. Wizjonerstwo 3. Niepewność prognozy 4. Docelowość 5. Niska elastyczność 6. Wysokie napięcia rozwojowe 7. Plany struktury (strategie rozwoju/strategie rozwoju przestrzennego)	1. Krótkoterminowość 2. Wyższe prawdopodobieństwo poprawności prognozy 3. Małe napięcia rozwojowe 4. Wysoka elastyczność 5. Incydentalność 6. Brak ciągłości (wycinkowość) 7. Plany operacyjne (np. miejscowe plany zabudowy)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Chmielewski, 2005, s. 351.

Planowanie śledzące z kolei:

> […] jest krótkoterminowe. Opiera się na pewnej prognozie. Program rozwoju może być w nim łatwo określony, często jest on konsekwencją już podjętych działań. Przy takim planowaniu łatwo jest eliminować napięcia rozwojowe, bowiem jest ono podatne na elastyczne zmiany dostosowawcze. Wadą takiego planowania jest jednak jego niebezpieczna incydentalność, często wywołana czynnikami pozaplanistycznymi [np. ograniczonością środków finansowych pozwalających na powszechność sporządzania planów lub brakiem woli politycznej dotyczącej ich opracowywania – przy. D.D.]. Brak mu z reguły ciągłości [przestrzennej – przyp. D.D.], w efekcie

czego podejmowane na jego podstawie decyzje są wycinkowe. Ma ono zastosowanie w opracowywaniu planów operacyjnych, najczęściej miejscowych dla obszarów największego zainteresowania inwestycyjnego (zob. Chmielewski, 2005, s. 354).

3.14.2. Typologia planów i innych instrumentów zagospodarowania przestrzennego

Ogólną definicję planu zagospodarowania przestrzennego podaje Saternus (2013, s. 358), który wskazuje, że aktualnie pojęcie to może być rozumiane jako:

1) plan określający przeznaczenie oraz sposób użytkowania terenów do celów produkcji pierwotnej (kopalnictwo, rolnictwo, leśnictwo), wtórnej (przemysł przetwórczy), osadnictwa, usług oraz infrastruktury technicznej i społecznej;
2) uchwała organu samorządu terytorialnego, ustalająca przeznaczenie oraz sposób użytkowania terenów wraz z określeniem zasad zabudowy poszczególnych terenów, wyposażenia w infrastrukturę społeczną i infrastrukturę techniczną, oceny wpływu na środowisko naturalne.

Historycznie rozróżniano plany zagospodarowania przestrzennego kierunkowe i perspektywiczne oraz ogólne i szczegółowe wraz z poprzedzającymi je fazami opracowań i studiów, na przykład komunikacji, zieleni, poszczególnych branż uzbrojenia, społeczno-demograficzne itp.; obecnie stosuje się plany zagospodarowania przestrzennego województwa (czasami zwane regionalnymi) i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (zob. Saternus, 2013, s. 358)[40].

Warto zwrócić uwagę, że plany nie stanowią jedynego instrumentu służącego kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego. Planom zagospodarowania przestrzennego towarzyszą w praktyce instrumenty pozaplanistyczne, służące kształtowaniu fizycznej przestrzeni, ustalaniu sposobów jej użytkowania itp.

W związku z powyższym można zaproponować typologię planów i innych instrumentów służących określaniu sposobów zagospodarowania przestrzennego. Do podstawowych instrumentów w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego zaliczyć należy:

40 Samo pojęcie planu może mieć jeszcze szerszy zakres znaczeń: „plan – 1) przedstawienie niewielkiego fragmentu powierzchni Ziemi za pomocą jego odwzorowania na płaszczyźnie i narysowania w skali większej niż 1: 10 000; rozróżnia się plany: sytuacyjne, wysokościowe i sytuacyjno-wysokościowe; 2) cześć terenu wraz z jego elementami, oglądana jako rysunek w odpowiednie skali; 3) pomysł, zamierzenie; 4) rysunek budowlany budynku lub lokalu; 5) projekt zagospodarowania terenu inwestycji; 6) pot. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; 7) rodzaj widoku lub panoramy z charakterystycznymi elementami tworzącymi sylwetkę, np. miasta, okolicy; 8) zamiar; zaplanowane zadanie do wykonania w określonym terminie" (Saternus, 2013, s. 355).

1) plany struktury,
2) plany zabudowy,
3) regulacje pozaplanistyczne o charakterze normatywnym, na przykład:
   a) przepisy obszarowe (standardy zagospodarowania przestrzennego),
   b) negocjowane (między sektorem publicznym i prywatnym) projekty inwestycyjne, realizowane na podstawie prawnie wiążącej umowy,
4) inne – na przykład narzędzia analityczne, studialne (diagnostyczne, monitoringowe).

Z powyższej klasyfikacji wynika, że w systemach planowania przestrzennego z reguły opracowuje się dwa podstawowe rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego – plany struktury i plany zabudowy.

Plany struktury odznaczają się bardziej ogólną treścią formułowanych ustaleń – ich zapisy mają charakter kierunkowy (a nie szczegółowy). Jak wskazuje ich nazwa, określają jedynie podstawowe elementy struktury zagospodarowania przestrzennego obszaru, dla którego są opracowywane. Mają one zwykle charakter planów strategicznych (opisanych wcześniej w podrozdziale 3.4). Mogą być opracowywane w konwencji planu strefowego, to jest takiego, w którym przestrzeń objęta planem dzielona jest na mniejsze fragmenty – strefy oraz podstrefy – do których przypisuje się określone funkcje zagospodarowania przestrzennego, ale nie określa się już szczegółowych standardów zagospodarowania przestrzennego i parametrów zabudowy[41].

Plany tego rodzaju są najczęściej aktami polityki przestrzennej o charakterze indykatywnym i są sporządzane w formule planowania antycypacyjnego dla określonej jednostki administracyjnej.

Plan struktury zdefiniować można jako planistyczne narzędzie (wyraz) **polityki przestrzennej**, określające koncepcje podstawowych elementów przyszłej struktury przestrzennej danego obszaru i powiązań funkcjonalnych między tymi elementami. Plan struktury określa zatem ramy i warunki merytoryczne dla podejmowania decyzji przestrzennych o charakterze strategicznym, natomiast nie daje podstawy prawnej do wydawania szczegółowych decyzji administracyjnych dotyczących użytkowania terenu (Podolak, 1998, s. 288).

W konwencji planu struktury można opracowywać zarówno plany zbliżone do skali regionalnej (a także subregionalnej), krajowej, jak i plany lokalne.

41 Funkcje zagospodarowania przestrzennego to zadania realizowane w zagospodarowaniu przestrzennym obszaru osadniczego lub jednostki osadniczej. W zależności od rodzaju zagospodarowania przestrzennego wyróżnia się między innymi funkcje mieszkaniowe, usługowe, rolnicze, leśne, przemysłowe, transportowe, wypoczynkowe (turystyczne), uzdrowiskowe, a także różnego rodzaju funkcje ochronne, jak ochrona środowiska przyrodniczego i kulturowego, ochrona sanitarna itp. (Kachniarz i in., 1994, s. 113).

Typowymi cechami **planów zabudowy** jest większa (niż w planach struktury) szczegółowość zapisów dotyczących sposobów zagospodarowania terenu. Mają one charakter **operacyjny** – „narzędziowy" – służą bowiem do określania fizycznych parametrów zagospodarowania przestrzeni objętej planem; w tym sensie ich treści mają bezpośredni i determinujący wpływ na podejmowanie działań w zakresie materialnego kształtowania przestrzeni. Plany tego rodzaju mają zwykle charakter normatywny i są wykonywane w formule planowania śledzącego.

Plan zabudowy to podstawowy planistyczny instrument służący realizacji polityki przestrzennej przez wiążące (w sensie prawnym) uszczegółowienie treści odpowiednich (tzn. właściwych dla danego miejsca) planów struktury. Plan zabudowy reguluje zatem parametry/standardy techniczne zabudowy określonego terenu; zazwyczaj daje podstawę prawną dla wydawania szczegółowych decyzji administracyjnych dotyczących użytkowania terenu.

W konwencji planu zabudowy opracowuje się w zasadzie wyłącznie plany w skali lokalnej, sublokalnej oraz miejscowej.

Tak jak wspomniano wyżej, uzupełnieniem planów zagospodarowania przestrzennego w określaniu sposobów zagospodarowana terenów mogą być pozaplanistyczne regulacje o charakterze normatywnym, do których zaliczyć można przede wszystkim dwa instrumenty:

1) przepisy obszarowe (standardy zagospodarowania przestrzennego),
2) negocjowane (między sektorem publicznym i prywatnym) projekty inwestycyjne, realizowane na podstawie prawnie wiążącej umowy.

Przepisy obszarowe (standardy zagospodarowania przestrzennego) są to niemające formy planu przepisy prawa powszechnie obowiązującego bądź prawa miejscowego (mogą to być również regulacje/przepisy regionalne), przyjmowane jako ustawy lub uchwały władz terytorialnych odpowiedniego szczebla. Mogą być one uchwalane jako reguły zagospodarowania przestrzennego obowiązujące na pewnym obszarze administracyjnym, w obszarze funkcjonalnym i/lub na terenach o określonych, szczególnych cechach morfologicznych lub innych (np. na terenach zalewowych, górskich, o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych lub kulturowych itp.). Stosowanie tego rodzaju rozwiązań uzasadnione jest w szczególności tam, gdzie zachodzi potrzeba ochrony pewnych walorów przestrzeni lub zapewnienia określonych standardów zagospodarowania, których rynek (działania inwestycyjne podmiotów mikroekonomicznych) nie jest w stanie zapewnić.

Ze względu na znaczenie tego instrumentu dla kształtowania ładu przestrzennego zostanie on szerzej omówiony w podpunkcie 3.15.3.3.

Istotą **projektów inwestycyjnych negocjowanych** między sektorem publicznym a prywatnym jest natomiast wypracowanie reguły zagospodarowania

w określonym miejscu przestrzeni, w toku uzgodnienia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu między podmiotem władzy terytorialnej (zwykle lokalnej) a inwestorem zainteresowanym prowadzeniem działalności w danym miejscu. Stosowanie tego rodzaju rozwiązań ma sens w szczególności na tych obszarach, które wymagają pobudzenia aktywności gospodarczej (mogą to być np. „uwalniane" w efekcie procesów rewitalizacji tereny poprzemysłowe, pokolejowe, poportowe itp., do których przekształcenia poszukiwani są inwestorzy). Uzgodnienie sposobu zagospodarowania terenów nabiera wiążącego w sensie prawnym charakteru (egzekwowalność sądowa) zwykle w toku umowy zawartej między podmiotem publicznym a prywatnym, dotyczącej realizacji określonych działań (najczęściej inwestycyjnych) w określonej przestrzeni. Rozwiązania takie są charakterystyczne dla brytyjskiego systemu planowania.

Należy podkreślić, że przedstawiona wyżej typologia planów i innych instrumentów planistycznych nie jest uniwersalna i wyczerpująca – przedstawia jedynie najbardziej podstawowe, typowe kategorie narzędzi (tab. 14). W systemach planistycznych poszczególnych państw, stosownie do ujawniających się problemów zagospodarowania przestrzennego, mogą być projektowane nowe rodzaje instrumentów odbiegających charakterystyką od opisanych.

Tabela 14. Typy planów przestrzennych i innych instrumentów regulujących sposoby zagospodarowania przestrzennego oraz ich zastosowania

Typy planów i innych instrumentów	Ustalanie lokalizacji			Określanie standardów zagospodarowania terenów i parametrów zabudowy
	Inwestycji prywatnych	Inwestycji publicznych	Obszarów chronionych ze względów przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych	
Ogólne, kierunkowe plany struktury przestrzennej	Ogólne wskazania	Ogólne wskazania	Ogólne wskazania	Nie
Plany zabudowy	Tak	Tak	Tak	Tak
Przepisy obszarowe	Potencjalne możliwe, lecz skomplikowane	Potencjalne możliwe, lecz skomplikowane	Nie	Tak
Negocjowane projekty inwestycyjne	Tak	Nie dotyczy	Generalnie nie	Tak

Źródło: opracowanie własne.

3.15. Techniki planistyczne

Przez techniki planistyczne rozumie się działania, metody, których stosowanie prowadzi do opracowywania planów o określonej strukturze i treści odpowiadającej problemom zagospodarowania przestrzennego na obszarze objętym planowaniem.

W niniejszym podrozdziale pracy omówiona zostanie modelowa struktura dokumentu planistycznego, a następnie scharakteryzowane zostaną wybrane (szczególnie istotne) czynności związane z opracowywaniem kluczowych elementów planów[42].

3.15.1. Proces planowania i struktura dokumentów planistycznych

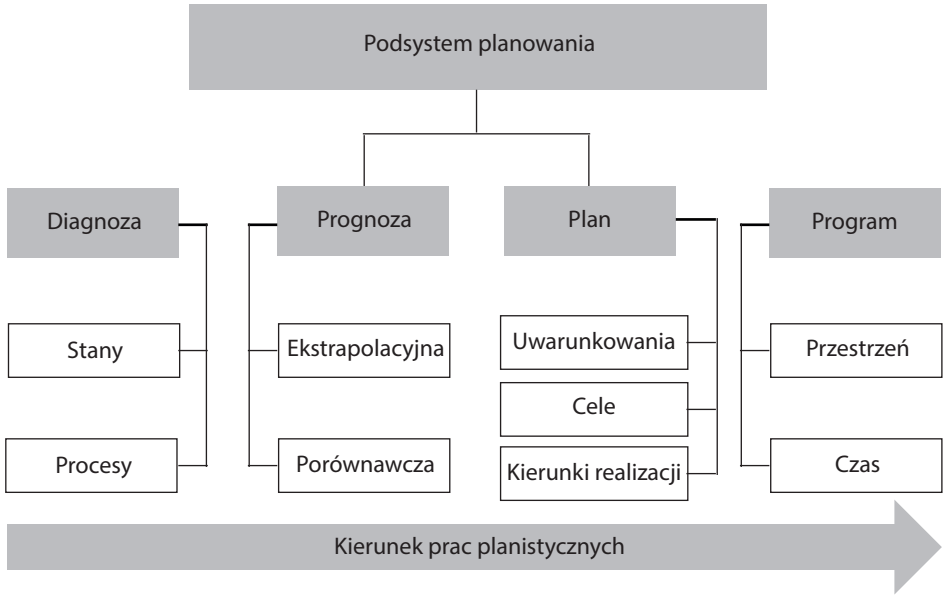
Wykorzystanie określonych technik planistycznych uwarunkowane jest specyfiką samego procesu planowania. Na proces planowania, który jest (jak wspomniano w punkcie 3.3.1) podsystemem polityki przestrzennej, należy spojrzeć w ujęciu logicznym. W ogólnym zarysie na proces ten składają się czynności związane:

1) ze zbieraniem informacji o istniejących stanach zagospodarowania przestrzennego i kształtujących je procesach (diagnozowaniem sytuacji przestrzennej),
2) z przewidywaniem przyszłych zmian sytuacji przestrzennej (prognozowaniem),
3) z opracowywaniem działań podmiotu planującego nakierowanych na rozwiązanie zidentyfikowanych lub przewidywanych problemów („właściwym" procesem planowania).

Układ czynności składających się na podsystem planowania określany jest w żargonie urbanistów, planistów przestrzennych jako „obieg planistyczny" (rys. 12) (por. Chmielewski, 2005, s. 346). W jego ramach warstwa „stanowiąca" planowania jest zbudowana na diagnozie stanu istniejącego konkretnego obszaru oraz prognozie – są one podstawą do opracowania ogólniejszych strategicznych planów (kierunkowych planów struktury przestrzennej obszaru) i bardziej szczegółowych programów o charakterze operacyjnym (których rolę pełnią miejscowe plany regulujące kwestie zabudowy i zagospodarowania terenów)[43]. Programy operacyjne zawierają nie tylko ustalenia przestrzenne, ale i czasoprzestrzenne.

42 Zainteresowanych szczegółowymi zagadnieniami metod opracowania planów strategicznych można odesłać do pracy Sołtysa (2008), w której omówiono metody diagnozowania, prognozowania (studiów nad przyszłością), formułowania celów oraz projektowania rozwiązań strategicznych.

43 W przytaczanym opracowaniu Chmielewskiego (2005, s. 346) stosuje on nieco inne nazewnictwo niż w powyższym tekście. W podsystemie planowania w obiegu planistycznym wyróżnia on prognozy, programy (w kontekście bardziej ogólnych koncepcji zagospodarowania)



W podsystemie planowania trafność diagnozy stanu i prognozy rozwojowej oraz planu rozwoju i programu rozwoju decydują o skuteczności polityki przestrzennej.

Rysunek 12. Podstawowe elementy podsystemu planowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie Chmielewski, 2005, s. 346; 2010, s. 352; Kot, 2003, s. 131, 149.

Na strukturę planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem na logikę samego procesu planowania składają się następujące typowe wymienione niżej elementy.

Część analityczno-studialna planu:

1) **diagnoza** istniejącej sytuacji przestrzennej, problemów i trendów rozwoju przestrzennego,
2) **prognoza** zmian w zagospodarowaniu przestrzeni,
3) **uwarunkowania** (tj. istotne dla rozwoju przestrzennego aktualne i antycypowane czynniki rozwoju zidentyfikowane w diagnozie).

i plany (jako narzędzia realizacji). Taka konwencja terminologiczna wynika z profesji autora przytaczanej pracy, który jest urbanistą. Rozróżnianie pojęć *plan* i *program* jest kwestią przyjęcia określonej konwencji terminologicznej; terminy te mają w słowniku języka polskiego znaczenie bliskoznaczne, stąd też wymienne ich stosowanie. Mając na uwadze współczesną praktykę z zakresu zarządzania rozwojem, autor niniejszej rozprawy, szkicując rysunek 12, przyjął rozróżnienie, zgodnie z którym termin *plan* odnosi się do opracowań ogólniejszych – strategicznych, a *program* do bardziej szczegółowych – operacyjnych. Należy jednak nadmienić, że w praktyce planowania przestrzennego słowo plan jest powszechnie (tak w języku polskim, jak i w językach obcych) używane do określania szczegółowych, miejscowych, regulacyjnych planów zabudowy i zagospodarowania terenu, co jest w dużej mierze efektem utrwalonych nawyków i zwyczajów (problemy terminologiczne planowania omówiono szerzej w podrozdziale 3.6).

Cześć kierunkowa planu:

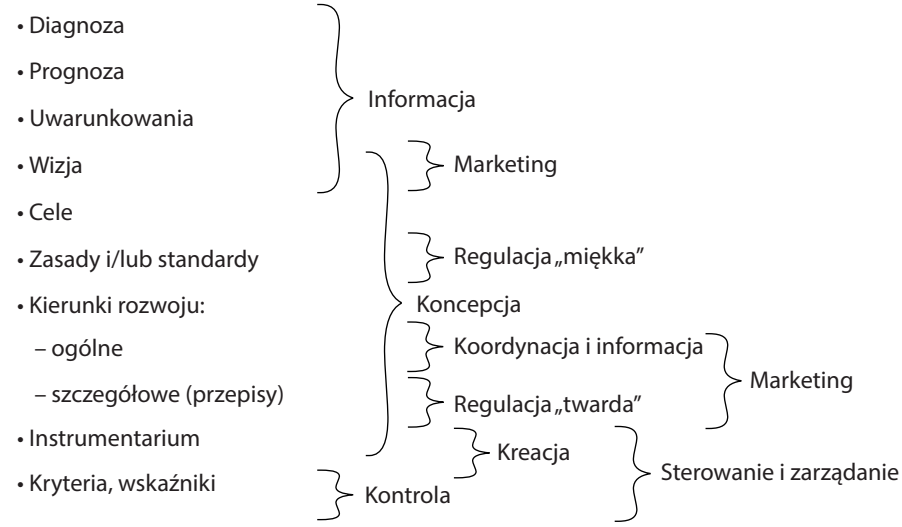
1) **wizja** przyszłego zagospodarowania przestrzennego (pożądany stan) określona w kontekście kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego i potrzeb ochrony środowiska;
2) struktura **celów** rozwoju przestrzennego wynikających z przyjętej polityki przestrzennej i ogólnej polityki rozwoju (w układzie celów: nadrzędny, główny, strategiczne, operacyjne – szczegółowe, zadania, projekty);
3) **zasady** i/lub **standardy** rozwoju przestrzennego;
4) **kierunki rozwoju** przestrzennego – służące konkretyzacji celów rozwoju i ich przedstawieniu w ujęciu terytorialnym (stopień szczegółowości opisu kierunków rozwoju w treści planu powinien być dostosowany do skali terytorialnej opracowania oraz charakteru planu):
   a) **ogólne** określenie **funkcji**, struktury przestrzennej obszaru, podziału na strefy **o różnych formach zagospodarowania** stosowane jest zwykle w planach strategicznych o charakterze planów struktury (w aktach polityki przestrzennej),
   b) **szczegółowe** treści, takie jak **standardy i parametry** fizyczne zagospodarowania terenu, mające charakter regulacji prawnej, określane są w szczegółowych, normatywnych planach zabudowy,
5) określenie **instrumentarium** planu (tzn. instrumentów z zakresu gospodarki gruntami służących realizacji ustaleń planistycznych; składają się na nie przede wszystkim instrumenty służące przekształceniom prawno-własnościowym nieruchomości, decyzje administracyjne o lokalizacji inwestycji oraz opodatkowanie nieruchomości i opłaty planistyczne;
6) **kryteria, wskaźniki służące ocenie** efektów wdrażania planu w monitorowaniu procesów zagospodarowania przestrzennego.

Wymieniony wyżej zakres struktury planu uwarunkowany jest funkcjami planowania (omawianymi w podrozdziale 3.8). Zależności między elementami planu zagospodarowania przestrzennego a funkcjami, które plan pełni, przedstawiono schematycznie na rysunku 13.

Strukturę planu można umownie podzielić na dwie podstawowe części:

1) analityczno-studialną, obejmującą diagnozę, prognozę i określenie uwarunkowań rozwoju przestrzennego,
2) kierunkową, do której zalicza się wizję, cele, zasady i/lub standardy zagospodarowania przestrzennego, kierunki rozwoju, a także instrumentarium i wskaźniki oraz kryteria oceny.

Rozróżnienie takie jest istotne, ponieważ techniki planowania służące opracowaniu treści planu również można podzielić na techniki do części analityczno-studialnej planu oraz techniki do opracowania części kierunkowej planu. Poniżej omówione zostaną najważniejsze z nich.



Rysunek 13. Typowe elementy planu i procesu planowania zagospodarowania przestrzennego w kontekście funkcji planowania

Źródło: Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 230.

3.15.2. Techniki do części analityczno-studialnej planu

3.15.2.1. Diagnozowanie zjawisk przestrzennych

Podstawowym źródłem informacji do opracowania tak zwanej części kierunkowej planu, na którą składają się przede wszystkim wizja, cele i kierunki zagospodarowania przestrzennego, powinna być **diagnoza zagospodarowania przestrzennego** danej jednostki terytorialnej (JT), dla której opracowywany jest plan (np. gmina, miasto, region, kraj). Diagnozę[44] można zdefiniować jako rodzaj opracowania analitycznego, które w sposób kompleksowy (całościowy, wszechstronny) i wyczerpujący obrazuje aktualny stan rozwoju danej JT. Opis problemów i procesów rozwojowych zawarty w diagnozie powinien być – w miarę możliwości – ujęty w formie ilościowej (tj. na podstawie danych statystycznych ilustrujących opisywane

44 Według internetowego *Słownika języka polskiego PWN* diagnoza to: „[…] ocena stanu czegoś przedstawiona na podstawie badań i analiz". *Słownik języka polskiego PWN* definiuje natomiast diagnozę społeczną jako: „[…] określenie cech współcześnie zachodzących zjawisk społecznych na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych i ich analizy; stanowi m.in. materiał dla prognoz społecznych" (Szymczak, 1999, t. 1, s. 368); *Słownik wyrazów obcych* wyjaśnia z kolei, że: „[…] diagnoza społeczna – typ analizy socjologicznej, odnoszącej się do współczesnych zjawisk i problemów życia danego kraju i społeczeństwa, przygotowywanej i opracowanej (zwykle na podstawie badań empirycznych) na potrzeby praktyki politycznej i społecznej" (Sobol, 2002, s. 232–233).

zjawiska) oraz jakościowej (w odniesieniu do tych zagadnień, gdzie charakterystyka ilościowa jest niewystarczająca lub brakuje danych liczbowych ilustrujących przedstawiane zagadnienia rozwojowe) (Drzazga, 2015a, s. 41).

Diagnozy sporządzane w procesie opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego bywają często bardzo rozbudowanymi opracowaniami analitycznymi, w szczególności w odniesieniu do jednostek terytorialnych o dużej intensywności i złożoności procesów rozwojowych. Poniżej przedstawiono typową strukturę treści diagnozy, na którą składają się następujące elementy:

1) położenie geograficzne obszaru objętego planowaniem,
2) sytuacja demograficzna (w tym migracje, obszary wzrostu i obszary depopulacji),
3) stan środowiska przyrodniczego:
   a) zasoby naturalne środowiska (gleby, wody, surowców mineralnych – kopalin itp.),
   b) twory przyrody – przyroda ożywiona i nieożywiona (cenne obszary i obiekty) oraz krajobraz (w tym obszary i obiekty chronionego krajobrazu),
   c) źródła zagrożeń antropogenicznych (zanieczyszczenie powietrza, ścieki, odpady, hałas, wibracje, promieniowanie elektromagnetyczne),
4) walory kulturowe przestrzeni: zabytkowe obiekty i układy urbanistyczne (osadnicze),
5) zagospodarowanie przestrzeni:
   a) rozmieszczenie funkcji (np. mieszkalnictwo, przemysł, usługi, rolnictwo, leśnictwo, rekreacja i wypoczynek, tereny chronione itp.),
   b) ukształtowanie układu osadniczego (w planach regionalnych, krajowych),
   c) rozmieszczenie zabudowy i jej rodzaje (w planach lokalnych),
6) systemy infrastruktury technicznej (energetyka, zaopatrzenie w wodę, odprowadzenie ścieków, zagospodarowanie odpadów, telekomunikacja, IT),
7) systemy infrastruktury transportowej (morska, lotnicza, lądowa: kolej, drogi kołowe, alternatywne środki transportu) – elementy liniowe i węzłowe,
8) obiekty infrastruktury społecznej (oświata i edukacja, kultura, służba zdrowia, pomoc społeczna, sport i rekreacja oraz wypoczynek).

Dla zachowania względnej jednorodności opisów wymienionych wyżej poszczególnych zagadnień składających się na rozwój przestrzenny obszaru należy przyjąć, że w każdym z charakteryzowanych wyżej punktów diagnozy należy opisać:

1) aktualny (a w razie potrzeby także w ujęciu historycznym – od 5 do 10 lat wstecz) stan danego zjawiska,
2) istniejące i/lub spodziewane zagrożenia związane z danym zjawiskiem,
3) potrzeby społeczne i/lub gospodarcze dotyczące zmian w zakresie danego zjawiska.

Należy również zwrócić uwagę, że diagnoza stanu wyjściowego musi obejmować zagadnienia, które będą (w przyszłości) stanowić punkty odniesienia przy ocenie postępów realizacji opracowywanego planu. Ulepszenia wprowadzane w zakresie zagospodarowania przestrzennego w danej JT (w zakresie poprawy warunków bytowych, np. jakości środowiska przyrodniczego oraz stanu infrastruktury technicznej lub społecznej itp.) są widoczne tylko wtedy, gdy można je z czymś porównać (czyli zestawić ze stanem wyjściowym, jaki był przed rozpoczęciem realizacji planu).

Diagnoza powinna zostać opracowana przez interdyscyplinarny zespół planistyczny. Dobrze przeprowadzoną diagnozę stanu procesów rozwoju powinny cechować:

1) rzetelność – przekonanie o prawdziwości i wiarygodności danych i informacji,
2) strategiczna istotność – przeświadczenie, że dana informacja będzie użyteczna na dalszym etapie prac,
3) aktualność – problem dostępności aktualnych danych,
4) specyficzność analizy dla danej jednostki.

Jeżeli diagnoza jest bardzo szczegółowym, a co za tym idzie – obszernym dokumentem analitycznym, wówczas wskazane jest dokonanie jej podsumowania[45]. Opracowanie podsumowania diagnozy powinno zmierzać do wykonania zwięzłego, syntetycznego (np. w postaci wypunktowanej listy) zestawienia najistotniejszych czynników – kluczowych dla danej JT **uwarunkowań rozwojowych** – wynikających z analizy aktualnego stanu procesów i problemów zagospodarowania przestrzennego zidentyfikowanych w obszarze opracowania. Zestawienie najważniejszych uwarunkowań rozwojowych jest punktem wyjścia do opracowania jakościowej analizy strategicznej SWOT (służącej dalej do sformułowania celów rozwoju przestrzennego i określenia kierunków zagospodarowania).

Diagnoza, jak wspomniano powyżej, stanowi opis (a więc swoistą „fotografię") aktualnego stanu zagospodarowania procesów przestrzennych w analizowanej JT. Stan aktualny sytuacji przestrzennej JT jest – co oczywiste – podstawowym punktem wyjścia do budowania planu, wyznaczania kierunków rozwoju przestrzennego danego obszaru, wyznaczania konkretnych celów działań rozwojowych (strategicznych, operacyjnych) – nie jest jednak jedyną przesłanką. Równie ważną inspiracją dla budowania planu (z natury rzeczy odnoszącego się do przyszłości) powinno być uwzględnienie przewidywań dotyczących możliwych zmian zagospodarowania

45 Mając na uwadze objętość diagnozy, może stanowić integralną część dokumentu planistycznego (stanowi zwykle wówczas pierwszy rozdział), natomiast jeżeli treść diagnozy jest bardzo obszerna (np. liczy kilkadziesiąt do kilkuset stron), wówczas diagnozy redaguje się jako fizycznie odrębny w stosunku do planu dokument, będący załącznikiem do niego.

przestrzennego danej jednostki terytorialnej, jakie mogą nastąpić w przyszłości pod wpływem zjawisk demograficznych (np. depopulacji, migracji, starzenia się społeczeństwa), zmian spontanicznie (lub wskutek antropopresji) zachodzących w środowisku przyrodniczym, czynników rynkowych (np. związanych z odpływem lub napływem kapitału), zachowań przestrzennych ludności zamieszkującej dany obszar, będących wynikiem przemian społecznych czy też zmian wywołanych interwencyjnym oddziaływaniem państwa – zwłaszcza władz wyższego szczebla (np. w efekcie wprowadzania powszechnie obowiązujących regulacji dotyczących zagospodarowania przestrzennego, mieszkalnictwa itp.). Oznacza to, że oprócz **diagnozy** we wstępnej fazie opracowywania strategii należy również wykonać **prognozę rozwoju** danej JT.

3.15.2.2. Metody prognozowania zjawisk przestrzennych

Potrzeba prognozowania zjawisk przestrzennych wynika z postulatu antycypacyjności planowania (co stanowi jedną z istotnych cech planowania – podrozdział 3.9), a więc kształtowania treści planu z uwzględnieniem przyszłych przewidywanych uwarunkowań rozwoju.

Rozważania na temat prognoz w planowaniu można poprzedzić dygresją na temat różnic między prognozowaniem a planowaniem. Sporządzenie prognozy w praktyce jest częścią procesu tworzenia dokumentu planu, jednak z teoretycznego punktu widzenia między czynnościami prognozowania i planowania jest istotna różnica. Jak zauważa Regulski:

> […] istotna różnica między planem a prognozą polega na tym, iż plan jest określeniem sposobu naszego postępowania, a prognoza jest przewidywaniem procesów od nas niezależnych. Plan dotyczy więc tych elementów, o których możemy decydować, tych rozwiązań, między którymi możemy dokonywać wyboru. Prognoza zaś jest przewidywaniem, a więc wiąże się z elementami, które nie podlegają naszej decyzji. Nie możemy więc mówić o optymalizacji prognozy, o wyborze elementów będących jej przedmiotem. Plan oceniamy z punktu widzenia efektywności działań objętych planem i skutków uzyskanych dzięki nim. Prognozę możemy oceniać tylko z punktu widzenia jej trafności (Regulski, 1974, s. 88).

Prognozę[46] rozumieć należy jako próbę przedstawienia najbardziej prawdopodobnego przebiegu procesów rozwojowych danej jednostki terytorialnej

46 Według internetowego *Słownika języka polskiego PWN* prognoza to: „[…] przewidywanie przyszłych zjawisk lub zdarzeń". *Słownik języka polskiego PWN* definiuje natomiast prognozę jako: „[…] przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń itp. oparte na uzasadnionych przesłankach, formułowane przez specjalistów w danym zakresie" (Szymczak, 1999, t. 2, s. 889).

w przyszłości. Potrzeba wykonywania prognoz wynika niejako z konieczności wskazania kierunków działań rozwojowych z uwzględnieniem nie tylko dotychczasowego przebiegu i aktualnego stanu zjawisk społeczno-gospodarczych, ale również ich spodziewanego przebiegu w przyszłości[47].

Prognozy wykonywane na potrzeby planowania przestrzennego czy planowania rozwoju mają charakter podmiotowy, to znaczy:

> […] wykonawca takiej prognozy jest aktywnie zaangażowany w sterowaniu przewidywanego procesu. Dąży on do przewidywania przyszłości po to, aby stworzyć sobie podstawy do opracowania planu działania, do realizacji własnych celów. Prognozy podmiotowe są nierozerwalnie złączone z podmiotem gospodarującym, na użytek którego są opracowywane (Regulski, 1974, s. 88–89).

Wykonywanie prognoz rozwojowych w procesie opracowywania dokumentów strategicznych, planistycznych jest zwykle jedną z najtrudniejszych czynności (zob. Kowalewski, 2005, s. 24–31). Należy zauważyć, że w praktyce dokumenty strategiczne często nie zawierają wyraźnie wyodrębnionej (*explicite*) w swojej treści części pod nazwą „prognoza". W sytuacji niewyodrębniania w strategii punktu (rozdziału) „prognoza" elementy prognostyczne dotyczące zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych czy środowiskowych są zwykle zawarte *implicite* w analizie SWOT i/lub czasami także w diagnozie.

Niezależnie od sposobu zapisania prognozy w dokumencie strategii (*explicite* lub *implicite*) samą prognozę, czynność prognozowania można wykonać w dwojaki sposób (por. Chmielewski, 2005, s. 346, 348):

1) ekstrapolacyjny – polegający na przewidywaniu zmian na podstawie dotychczasowego ich przebiegu; metoda ta może być stosowana w ograniczonym zakresie; jej niezawodność maleje w miarę oddalania horyzontu czasowego prognozy; jest stosowana do opisywania zjawisk odpornych na rewolucyjne przekształcenia (np. zmiany demograficzne, niektóre procesy zachodzące w przyrodzie, trendy makroekonomiczne);
2) porównawczy – tak zwana prognoza ruchu, polegająca na przenoszeniu wniosków z obserwacji procesów rozwoju, które miały już miejsce na jednym obszarze, w obszar drugi, często opóźniony w rozwoju.

Słownik wyrazów obcych wyjaśnia z kolei, że prognoza to: „[…] przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń itp. oparte na uzasadnionych przesłankach, obliczeniach" (Sobol, 2002, s. 902–903).

47 Charakterystyki metod prognozowania dokonano na podstawie innej pracy autora (Drzazga, 2015a, s. 45–48) wykonanej w toku realizacji projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST" (projekt współfinansowany przez UE ze środków EFS w ramach POKL, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2).

Prognozy ekstrapolacyjne wykonuje się zwykle w odniesieniu do zjawisk, które są dobrze zilustrowane (zmierzone) od strony ilościowej, to znaczy opisane danymi statystycznymi (np. GUS, BDL) na temat przebiegu danego zjawiska/procesu w przeszłości do chwili obecnej. Dysponując szeregiem czasowym wartości liczbowych określających dane zjawisko społeczne czy gospodarcze, możemy podjąć próbę wyznaczenia (graficznego, na wykresie) linii trendu i ekstrapolowania (przedłużenia) trendu (jeżeli dało się taki zaobserwować – wyznaczyć) na przyszłość. Przykładem ekstrapolowania trendów mogą być prognozowania zjawisk demograficznych związanych z ubytkiem lub wzrostem liczby ludności w efekcie zmian przyrostu naturalnego (salda urodzeń i zgonów) oraz zjawisk migracji ludności.

Prognozy ekstrapolacyjne mają jednak istotne ograniczenia w stosowaniu. Przede wszystkim założenia o kontynuacji dotychczasowych trendów są w istocie rzeczy spekulacją. Nie ma pewności co do kontynuacji przebiegu procesów społecznych, gospodarczych, przestrzennych, które są obserwowane aktualnie. Niepewność przewidywań formułowanych w ramach prognoz ekstrapolacyjnych jest tym większa, im większa jest dynamika zjawisk społeczno-gospodarczych, a ta narasta wraz z procesami globalizacji gospodarek. Z tego względu prognozy ekstrapolacyjne można rekomendować głównie do przewidywania przyszłego przebiegu zjawisk w krótszych okresach – w odniesieniu do bliższej przyszłości. Stosuje się je więc zazwyczaj przy budowania strategii krótko- i ewentualnie średnioterminowych, orientacyjnie obejmujących okres 5–10 lat. W dłuższych okresach prawdopodobieństwo utrzymania się dotychczasowych trendów maleje, a więc przydatność takich prognoz jest mocno ograniczona.

Prognozy porównawcze wykonuje się natomiast w odniesieniu do zjawisk, które są słabiej zilustrowane od strony ilościowej, w przypadku których dysponuje się (np. w ramach diagnozy) ich jakościowym opisem, a dane ilościowe są niepełne, niekompletne lub brakuje ich w ogóle. Zastosowanie prognoz porównawczych ma również uzasadnienie tam, gdzie dotychczasowy przebieg danego zjawisk nie pozwala na uchwycenie linii trendu, a więc nie daje podstaw do ekstrapolowania przebiegu na przyszłość. Prognozy porównawcze zwykle stosuje się, gdy zachodzi potrzeba przewidywania zjawisk w odleglejszej przyszłości (gdzie metody ekstrapolacyjne stają się bardziej zawodne), a więc zasadniczo (ale nie wyłącznie) w odniesieniu do budowania długookresowych, ale również i średniookresowych strategii (10–25 lat).

Istotą metody wykonywania prognozy porównawczej jest przewidywanie zachodzenia określonych zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych, środowiskowych w przyszłości na podstawie ich dotychczasowego przebiegu w innych, lecz podobnych układach gospodarczych, miejscach przestrzeni geograficznej,

jednostkach terytorialnych. W tej metodzie wykonywania prognoz wychodzi się z założenia, że istnieją istotne (tj. uzasadniające porównanie) podobieństwa w przebiegu pewnych zjawisk rozwojowych między JT zbliżonymi pod wglądem gospodarczym, demograficznym, przestrzennym, środowiskowym itp. Przebieg określonych zjawisk może być zbliżony w podobnych systemach ekonomicznych, a zwłaszcza w lokalnych układach społeczno-gospodarczych – na przykład prognozując obecnie przebieg procesów restrukturyzacji i modernizacji miast poprzemysłowych w Polsce, można zakładać, iż mogą one przebiegać w sposób zbliżony do procesów restrukturyzacji w miastach poprzemysłowych krajów Europy Zachodniej, które miały miejsce wcześniej (zanim rozpoczęły się w Polsce).

Prognozy porównawcze mają jednak również swoje ograniczenia. W przestrzeni geograficznej nie ma dwóch identycznych systemów, lokalnych czy regionalnych układów społeczno-gospodarczych (jednostek terytorialnych), więc założenie, że można przewidywać przebieg zjawisk – na zasadzie wnioskowania przez analogię do zachodzenia tego samego rodzaju procesów na innym terytorium – jest tylko lepszym lub gorszym przybliżeniem. Przebieg zjawisk rozwoju może być więc mniej lub bardziej zbliżony, ale nigdy nie będzie identyczny. Wykonywanie prognoz porównawczych – ze względu na wskazane wyżej ograniczenia – wymaga zwykle bazowania na opinii ekspertów, którzy swoje poglądy formułują przy zastosowaniu różnych szczegółowych metod.

Ze względu na wspomnianą wyżej generalną trudność prognozowania przyszłych zdarzeń w praktyce formułowania prognoz na potrzeby planistyczne stosuje się często obie metody łącznie.

Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy (merytoryczny) prognoz wykonywanych na potrzeby planowania zagospodarowania przestrzennego, to jest on zbliżony do scharakteryzowanego wcześniej zakresu diagnoz i obejmuje następujące zagadnienia:

1) zjawiska demograficzne, a w szczególności próbę przewidzenia zmian liczby ludności na określonym obszarze w efekcie zmian przyrostu naturalnego i zjawisk migracji;
2) kierunki urbanizacji przestrzeni oraz rozwoju infrastruktury liniowej wynikające z procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym zjawisk globalizacji, mające wpływ na zmiany w systemie osadniczym (metropolizacja przestrzeni, peryferyzacja i marginalizacja przestrzeni);
3) zmiany w środowisku przyrodniczym i krajobrazie (w wymiarze ilościowym i jakościowym), wnikające z ich podatności na antropopresję związaną głównie ze skutkami sub- i dezurbanizacji, przejawiające się ubytkiem powierzchni biologicznie czynnych, terenów otwartych, zagrożeniem utraty walorów cennych ekosystemów;

4) skutki zmian klimatycznych dla zagospodarowania przestrzennego (np. w sferze warunków produkcji w rolnictwie oraz w kontekście wpływu na rozmieszczenie ludności, a także zmiany warunków bytowych w miastach);
5) sytuację geopolityczną i jej skutki dla przypływów ludności, kapitału, inwestycji itp.

Należy zwrócić uwagę, że wszystkie wymienione wyżej zagadnienia będące przedmiotem prognoz są ze sobą powiązane. Uogólniając, można powiedzieć, że większość z nich wpływa ostatecznie na sposób rozmieszczenia ludności w przestrzeni, co stanowi podstawową determinantę dla planowania zagospodarowania przestrzennego.

Jak podkreśla Chmielewski:

> […] wyniki prognozy w planowaniu przestrzennym nie mają na celu konkretyzowania wizji rozwoju, częściej trzeba je traktować jako scenariusze ostrzegawcze – pesymistyczne (Chmielewski, 2005, s. 348; 2010, s. 353).

Uwagi o wykorzystaniu w planowaniu kierunków rozwoju metod scenariuszowych zawarto w podpunkcie 3.15.3.1.

3.15.2.3. Opracowania ekofizjograficzne

Według Zofii Stali (2001, s. 218) ekofizjografia:

> […] jest to interdyscyplinarna dziedzina wiedzy, zajmująca się badaniem oraz kompleksową oceną układów geograficznych i przyrodniczych dla potrzeb systemu planów zagospodarowania przestrzennego, z punktu widzenia ochrony zasobów i walorów środowiska przyrodniczego oraz kształtowania środowiska człowieka (por. Pilarczyk, Tokarski, 1986, s. 35).

Z kolei Stala twierdzi, że ekofizjografia:

> […] dostarcza […] także podstaw do racjonalnej gospodarki zasobami przyrody w celu zapewnienia na danym obszarze odpowiednich warunków dla funkcjonowania ekosystemów, życia ludzi i gospodarczej działalności człowieka (Stala, 1983, s. 5; por też: Korwel-Lejkowska, Szlachetko, 2015, s. 100).

Opracowanie ekofizjograficzne jest dokumentacją sporządzaną przed przystąpieniem do prac planistycznych i ma służyć uwzględnieniu uwarunkowań przyrodniczych w konstruowaniu koncepcji i projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Opracowanie ekofizjograficzne wykorzystywane jest już w początkowej

fazie tworzenia projektu planu, to jest przy kształtowaniu struktury funkcjonalno-przestrzennej określonego obszaru. Jakkolwiek jest to proces planistyczny, to już na tym etapie podejmowane są konkretne decyzje przestrzenne o przeznaczeniu terenów. Chociaż nie są to decyzje formalne, czyli podejmowane na podstawie przepisów prawa administracyjnego, gdyż mają jedynie charakter rozstrzygnięć planistycznych, to ich późniejsze skutki mają zasadnicze znaczenie. Stanowią więc pewien rodzaj narzędzia warsztatowego (Florkiewicz i in., 2001, s. 21; por. też Fogel, Kuskowski, 2015, s. 43–44)[48].

Opracowanie ekofizjograficzne jest dokumentacją wykonywana przed podjęciem prac planistycznych w celu:

1) dostosowania sposobu zagospodarowania przestrzennego do uwarunkowań przyrodniczych,
2) zapewnienia trwałości podstawowych procesów przyrodniczych,
3) zapewnienia odnawialności zasobów środowiska.

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że opracowanie ekofizjograficzne stanowi podstawę do (kategorie wymienione niżej to **funkcje**, jakie pełnią przedmiotowe opracowania):

1) oceny stanu i funkcjonowania środowiska,
2) oceny jego wrażliwości i odporności na degradację,
3) oceny zdolności do regeneracji,
4) oceny walorów i zasobów środowiska w prognozie oddziaływania na środowisko projektów planów zagospodarowania przestrzennego (wykonywanej na dalszym etapie prac – patrz podpunkt 3.15.3.5).

Opracowania ekofizjograficzne mogą być wykonywane jako (Korwel-Lejkowska, Szlachetko, 2015, s. 97; Papińska, 2007, s. 186–187):

1) opracowania podstawowe – dla wszystkich rodzajów opracowań planistycznych w zakresie zagospodarowania przestrzennego,
2) opracowania problemowe – w przypadku gdy w toku prac planistycznych zostaną ujawnione dodatkowe problemy środowiskowe wymagające rozpoznania.

Opracowanie ekofizjograficzne podstawowe powinno zawierać pełną informację o środowisku oraz jego funkcjonowaniu i stanowić podstawę do formułowania przyrodniczych celów w opracowaniach planistycznych z zakresu zagospodarowania

48 W Polsce podstawą prawną do wykonywania opracowań ekofizjograficznych są: ustawa Prawo ochrony środowiska (art. 72 ust. 4, 5 i 6) oraz przepis wykonawczy – Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 155, poz. 1298). Przedmiotowe opracowania wykonuje się jako podstawę sporządzania: planów miejscowych, studiów gminnych, planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju wykonywane są zbliżone opracowania analityczne dotyczące stanu środowiska przyrodniczego kraju.

przestrzennego, a także określenia uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego wynikających z cech **środowiska (**Florkiewicz i in., 2001, s. 22).

W zakres opracowania ekofizjograficznego wchodzą następujące elementy (zob. Florkiewicz i in., 2001, s. 22; Papińska, 2007, s. 187; Jakiel, 2015, s. 97):

1) rozpoznanie i charakterystyka stanu oraz funkcjonowania środowiska,
2) diagnoza stanu i funkcjonowania środowiska,
3) wstępna prognoza zmian zachodzących w środowisku,
4) określenie przyrodniczych predyspozycji do kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej,
5) ocena przydatności środowiska,
6) określenie uwarunkowań ekofizjograficznych.

Opracowania ekofizjograficzne należy wykonywać przed rozpoczęciem prac planistycznych, w odniesieniu do wszelkich typów planów zagospodarowania przestrzennego – zarówno ogólnych, kierunkowych planów struktury (na wszystkich poziomach terytorialnych planowania – zob. Stala, 2001, s. 219), jak i szczegółowych planów regulacyjnych[49]. Stanowią one bardzo ważną podstawę do przeprowadzenia, w trakcie opracowywania projektu planu zagospodarowania przestrzennego, procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ), którą scharakteryzowano w podpunkcie 3.15.3.5.

3.15.3. Techniki do części kierunkowej planu

W tym punkcie pracy omówione zostaną metody opracowywania treści planów znajdujące się w jego części kierunkowej, a więc tej, w której określa się (mniej lub bardziej ogólnie – zależnie od rodzaju planów) funkcje i sposoby zagospodarowania przestrzennego dla terytorium objętego opracowaniem planu.

Do najistotniejszych metod służących określaniu treści planu w jego części kierunkowej zaliczyć należy:

1) metody scenariuszowe,
2) metody/techniki strefowania,
3) standardy zagospodarowania terenu,
4) metody prognozowania skutków decyzji i rozstrzygnięć przestrzennych zapadających w planach, do których zaliczyć z kolei można:
   a) oceny oddziaływania terytorialnego,
   b) strategiczne oceny (prognozy) oddziaływania na środowisko,
   c) prognozy skutków prawnych i finansowych ustaleń planistycznych,
5) monitoring procesów zagospodarowania przestrzennego i realizacji planów.

49 Problematykę metodologii wykonywania opracowań ekofizjograficznych omawia w cyklu swoich prac Kistowski (2001a; 2001b; 2001c; 2002).

Istotne jest zwrócenie uwagi na to, że wykonywanie prognoz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (o których mowa w podpunkcie 3.15.2.2 niniejszej pracy) należy wyraźnie odróżnić od trzech wyżej wymienionych rodzajów ocen – prognoz dotyczących:

1) skutków i oddziaływań terytorialnych wynikających z ustaleń zawartych w planach i strategiach rozwoju,
2) skutków ustaleń planów dla środowiska przyrodniczego,
3) skutków prawnych i konsekwencji finansowych ustaleń planów.

Prognozowanie zjawisk przestrzennych (o którym mowa w podpunkcie 3.15.2.2) jest formą określania przyszłych spodziewanych uwarunkowań rozwoju przestrzennego, które trzeba wziąć pod uwagę w procesie opracowywania planu zgodnie z postulatem antycypacyjności planowania, na co zwrócono uwagę, omawiając pożądane cechy planowania (podrozdział 3.9). Oceny oddziaływań terytorialnych, środowiskowych oraz prognozy finansowe i prawne planów stanowią natomiast próbę przewidywania konsekwencji przyjęcia określonych rozwiązań planistycznych, to jest koncepcji czy też ustaleń zapisanych w projektach dokumentów planistycznych i strategicznych. Przewidywań tych dokonuje się na etapie planowania kierunków rozwoju i sposobów zagospodarowania przestrzennego po to, aby wykluczyć rozwiązania, których wdrożenie mogłoby mieć negatywne konsekwencje dla rozwoju obszaru objętego planem. Techniki te stanowią więc wyraz prewencyjnego podejścia do planowania i jako takie odpowiadają postulatom artykułowanym w omawianej w rozdziale drugim koncepcji sustensywnego rozwoju. Ich stosowanie daje potencjalnie możliwość holistycznego i zintegrowanego planowania rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu przestrzennym i z uwzględnień potrzeb w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, mając przy tym na uwadze także wymiar instytucjonalny procesów rozwoju (skutki prawne i finansowe).

Należy też zwrócić uwagę, że oceny oddziaływania terytorialnego są technikami stosowanymi nie tyle w opracowywaniu samych planów zagospodarowania przestrzennego, ile w odniesieniu do ogólnych i sektorowych planów oraz strategii rozwoju. Skutki terytorialne planów przestrzennych są niejako „oczywiste" – to znaczy wyrażają je *explicite* przyjęte w planach kierunki i ustalenia zagospodarowania. Natomiast skutki przestrzenne planów sektorowych i – w mniejszym stopniu – strategii rozwoju terytorialnego mają charakter *implicite*. Stąd też potrzeba ich ujawniania i uwzględniania w procesie sterowania rozwojem przez procedury ocen oddziaływań terytorialnych.

Techniki strefowania i standardy zagospodarowania przestrzennego są już bezpośrednio związane ze sposobem formułowania zapisów treści w planach i mają zastosowanie głównie (choć nie wyłącznie) na poziomie planowania lokalnego.

3.15.3.1. Metody scenariuszowe w planowaniu

Metody scenariuszowe są narzędziami wykorzystywanymi w procesach planowania i zarządzania strategicznego. Ich zastosowanie jest ściśle powiązane z prognozą wykonaną w ramach prac analityczno-studialnych nad planem (budowanie scenariuszy rozwoju oparte jest na prognozach). Zastosowanie metod scenariuszowych przy opracowywaniu części kierunkowej planu jest uzasadnione wówczas, gdy prognozy wskazują na dużą niepewność dotyczącą możliwych kierunków przebiegu procesów rozwojowych w przyszłości (por. Mlakar, 2009, s. 91–103). Aby przedstawić różne możliwości rozwoju, często opracowywane są więc alternatywne scenariusze (Nilsson, Rydén, 2012, s. 221). Stosowanie metod scenariuszowych w planowaniu podyktowane jest również chęcią zidentyfikowania możliwych trajektorii przejścia od stanu obecnego do przyszłego i rozpoznania ewentualnych pośrednich struktur ułomnych (Nilsson, Rydén, 2012, s. 221; Sołtys, 2012, s. 40).

Metoda scenariuszowa jest jedną z heurystycznych metod podejmowania decyzji, a więc ma służyć opracowywaniu rozwiązań problemów i wyznaczaniu kierunków rozwoju w warunkach niedostatecznej informacji, rekompensując to intuicją, wyobraźnią i kreatywnością podmiotu planującego.

Ogólna idea planowania scenariuszowego opiera się na założeniu, że zdarzeń w przyszłości nie da się przewidzieć z całą pewnością, należy więc przewidzieć i opracować różne „scenariusze" rozwoju obecnej sytuacji. Dla każdego z wariantów opracowywany jest plan działania w przypadku, gdyby dany scenariusz okazał się prawdziwy. Do realizacji przyjmuje się ten wariant planu, który wydaje się najbardziej prawdopodobny, jeśli jednak nie sprawdzi się, należy skorzystać z jednego z innych uprzednio przygotowanych rozwiązań.

Podstawowym problemem i wyzwaniem dla stosowania metod scenariuszowych w planowaniu rozwoju przestrzennego jest zdolność podmiotów do budowania scenariuszy, a następnie ich wykorzystania w – odpowiednio elastycznym – określaniu celów i kierunków rozwoju. Mimo użycia określenia *metoda scenariuszowa* zauważyć należy, że pod tym pojęciem nie kryje się żadna konkretna procedura postępowania. Od strony warsztatowej mówić można o różnych metodach budowania scenariuszy, które najczęściej opierają się na przetwarzaniu danych monitoringowych i wyników badań naukowych prowadzonych nad zjawiskami rozwoju w ujęciu terytorialnym przy zastosowaniu technik analitycznych oraz na wiedzy eksperckiej.

Stosunkowo nową metodą (czy raczej grupą różnych technik i metod zbierania, porządkowania, analizowania i interpretowania danych) (zob. Klasik i in., 2010, s. 52–78; Mamica, Kopyciński, 2010, s. 109–113; Piwiński, Szewczyk, 2010, s. 147–149; Rogut, Piasecki, 2010, s. 12–17) służącą do budowania scenariuszy rozwoju jest tak zwany foresight. Narzędzie to można opisać jako rodzaj nowoczesnego,

złożonego (z wielu cząstkowych technik) i usystematyzowanego (pod względem metodologicznym) podejścia do przewidywania procesów rozwoju w sferach nauki, technologii, gospodarki i zjawisk społecznych, w ujęciu terytorialnym (np. foresight regionalny). Jest to w istocie rzeczy szeroko zakrojony proces badawczy, często o charakterze ciągłym, wspomagający strategiczne planowanie na danym terytorium przez identyfikowanie możliwych scenariuszy rozwojowych.

Andrzej Klasik, Jerzy Biniecki i Artur Ochojski definiują foresight strategiczny jako:

> […] ukierunkowany przez i na wartości, angażujący zbiorową wyobraźnię i wiedzę, uporządkowany proces kreowania przyszłości organizacji/terytorium, antycypowania ewolucji otoczenia i poszukiwania sposobów działania zapewniających osiąganie tego, co pożądane z uwzględnieniem przyszłych uwarunkowań zewnętrznych (Klasik, Biniecki, Ochojski, 2014, s. 39; zob. też: Klasik, Biniecki, 2013, s. 83).

Taki sposób interpretacji tego pojęcia pozwala – zdaniem jego autorów – nie tylko na odkrywanie przyszłości, ale przede wszystkim jej wymyślanie, co wymaga antycypacji. Foresight ma więc dwie fazy:

1) **eksploracyjną**, w której usiłuje się zredukować niepewność związaną z przyszłością, drogą zbiorowej refleksji odcyfrować i określić hipotetyczną postać możliwych przyszłości,
2) **normatywną**, w której dokonywana jest krystalizacja wizji przyszłości pożądanej oraz wiodącej do niej trajektorii.

Cecha ta odróżnia foresight i planowanie scenariuszowe od czynności polegającej na „prostym" prognozowaniu przyszłości (zob. też Durance i in., 2007, s. 8).

Na foresight strategiczny składają się trzy niezbędne „produkty", którymi są (Klasik, Biniecki, 2013, s. 83–84):

1) **wizja**, która jest efektem antycypacji pożądanego obrazu przyszłości i trajektorii pożądanych zmian prowadzących do jego urzeczywistnienia (aspekt aksjologiczny foresightu),
2) **scenariusze**, które powstają w wyniku eksploracji wielorakich przyszłych uwarunkowań zewnętrznych (aspekt sytuacyjny foresightu),
3) **strategia**, która jest odpowiedzią na pytanie „jak działać?" w warunkach opisywanych przez scenariusze, tak aby osiągnąć pożądane stany i procesy definiowane za pośrednictwem wizji (aspekt decyzyjny foresightu).

Stosowanie tych narzędzi podyktowane jest faktem, iż tradycyjne metody prognozowania, oparte na analizie zbiorów danych statystycznych, stają się mało skuteczne. Wynika to przede wszystkim z ogromnej złożoności zjawisk i procesów przestrzennych, co w przypadku zastosowania modeli ekonometrycznych do prognozowania prowadzi

do ich znacznej komplikacji. Mając na uwadze doświadczenia i wyniki prognozowania metodą foresightów regionalnych czy foresightów technologicznych, należy adaptować to narzędzie na potrzeby wielkoprzestrzennego, długofalowego planowania przestrzennego. Rolą foresightu jest przede wszystkim wsparcie tworzenia zarówno ostrzegawczych, jak i optymistycznych prognoz rozwoju, w wariantach krótko-, średnio- i długookresowym (Drzazga, 2007b, s. 198). Duża dynamika i zmienność procesów przestrzennych uzasadnia stosowanie metod foresightu w planowaniu, w szczególności na etapie formułowania długofalowych wizji rozwoju terytorialnego.

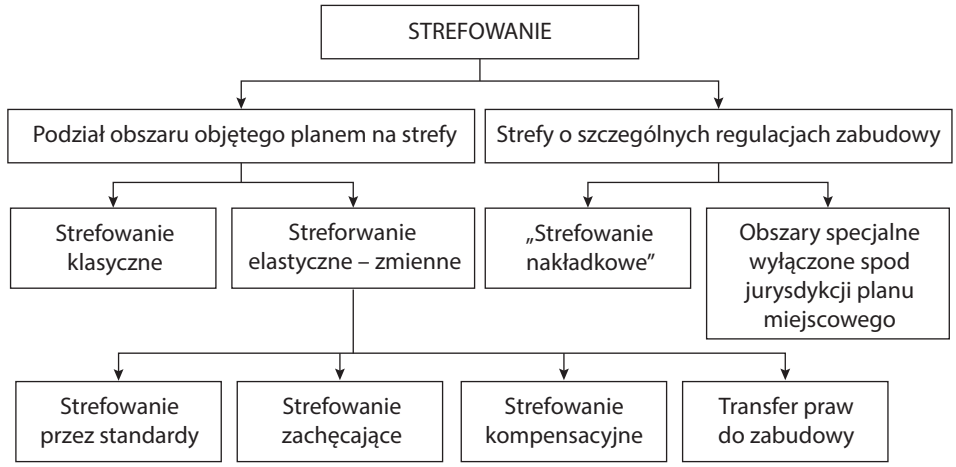
3.15.3.2. Strefowanie w planowaniu przestrzennym

Strefowanie to – najogólniej rzecz ujmując – podział danego obszaru na mniejsze, charakterystyczne obszary.

W gospodarce przestrzennej termin ten może oznaczać (Podolak, 1998, s. 300):

1. **Podział obszaru objętego planem** zagospodarowania przestrzennego **na strefy**, czyli obszary wyodrębnione za pomocą zestawu określonych kryteriów. Mogą one dotyczyć takich aspektów zagospodarowania przestrzennego, jak:
   a) dopuszczalny rodzaj funkcji (aktywności gospodarczych, kulturowych, społecznych),
   b) sposób kształtowania zabudowy (wysokość, typ zabudowy, odległość od linii rozgraniczających),
   c) zróżnicowanie intensywności wykorzystania przestrzeni (intensywność zabudowy, procent powierzchni zabudowy działki),
   d) standard przestrzeni otwartych,
   e) inne standardy określające warunki środowiska.

   Ten rodzaj strefowania stanowi instrument klasycznego warsztatu planowania przestrzennego.
2. **Strefy o szczególnych regulacjach zabudowy**, czyli wyodrębnione na podstawie przepisów ustaw szczegółowych obszary, na których ustalenia dotyczące wykorzystania/zagospodarowania przestrzeni wynikają z zasad określonych w tych ustawach (np. strefy konserwatorskie dotyczące ochrony dziedzictwa kultury materialnej, strefy określające zasięgi przyrodniczych obszarów chronionych). Do tej grupy zaliczyć można również tak zwane strefy specjalne rozwoju (np. specjalne strefy ekonomiczne – SSE), w których obrębie zasady użytkowania terenu są bardziej liberalne, to jest sprzyjające rozwojowi wolnego rynku, względnie strefy objęte specjalistycznymi programami rewitalizacji śródmiejskiej. Strefy o szczególnych regulacjach zabudowy mogą być określone/wyznaczone zarówno na szczeblu władzy samorządowej, jak i państwowej (rządowej – centralnej).



Rysunek 14. Typy strefowania w gospodarowaniu przestrzenią

Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne rodzaje strefowania omówione zostaną niżej. Typologię strefowania pokazano na rysunku 14.

Strefowanie (pierwszego z wymienionych wyżej typów) jest przepisem miejscowym władzy lokalnej, który reguluje zasady użytkowania terenu w obrębie jurysdykcji danego samorządu w sposób odzwierciedlający pojęcie dobra publicznego (zdrowie, bezpieczeństwo, jakość życia) w gospodarce przestrzennej oraz poczucie ładu publicznego przeważające na tym terytorium (Zuziak, 1995, s. 144).

W ramach tak rozumianego strefowania, polegającego na podziale obszaru objętego planem na strefy, wyodrębnić można co najmniej kilka jego rodzajów. Analizując cechy różnych podejść do strefowania terenów, można je sklasyfikować według następującej dychotomii (zob. Zuziak, 1995, s. 148):

1) restrykcyjne – liberalne,
2) sztywne – elastyczne,
3) zdominowane przez ekspertów – otwarte na partycypację społeczną.

Przede wszystkim jednak wyróżnić można dwa generalne podejścia do opracowywania planów strefowych:

strefowanie klasyczne,

strefowanie elastyczne (zmienne).

Strefowanie klasyczne to – mówiąc najprościej – wytyczanie w planach stref dla poszczególnych sposobów użytkowania gruntów. Wytyczone strefy użytkowania gruntów pokrywają w całości dany rejon (obszar) i po zatwierdzeniu (w procesie legislacyjnym przyjmowania miejscowego planu zabudowy) stają się normą obowiązującą w użytkowaniu gruntów.

W strefowaniu klasycznym wyróżnia się zazwyczaj następujące rodzaje przeznaczenia obszarów:

1) mieszkaniowe (jednorodzinne, wielorodzinne),
2) handlowe,
3) przemysłowe,
4) obszary leśne,
5) obszary rolnicze,
6) obszary chronione (np. równiny zalewowe, terasy rzeczne, obszary podmokłe, obszary zalegania wód podziemnych, skarpy, unikalne obiekty archeologiczne i inne).

Harvey M. Jacobs zwraca uwagę, że w strefowaniu klasycznym:

> […] niezależnie od faktycznej liczby i rodzajów stref, wdrażanie przyjętych regulacji strefowania odbywa się w formie strefowania **użytkowania dozwolonego i warunkowego**. Dla każdej strefy opracowuje się listę sposobów użytkowania (Jacobs, 1995, s. 126).

Sposoby użytkowania określone jako „dozwolone" oznaczają, że tereny mogą być wykorzystywane w danym celu, o ile właściciel (użytkownik) spełni wszystkie wymagania wyszczególnione w zapisie regulacji. „Warunkowe" sposoby użytkowania mogą być dopuszczone po szczegółowej analizie każdego przypadku. Inne użytkowanie, nieumieszczone na liście jako dozwolone lub warunkowe dla poszczególnej strefy, jest traktowane jako niedozwolone (Jacobs, 1995, s. 126).

W uzupełnieniu do listy użytkowania dozwolonego i warunkowego dla każdej strefy opracowany jest zestaw takich warunków, jak minimalna lub maksymalna powierzchnia gruntu potrzebnego do określonego sposobu użytkowania w danej strefie, procent obszaru dozwolony pod zajęcie przez budynki (maksimum/minimum), odległość budowli od granic działek czy maksymalna wysokość budynku. Inne parametry, które mogą być określone, to na przykład: sposób ogrodzenia posesji, ilość i rodzaj zieleni. Taki układ wymogów wpływa na zmniejszenie lub zwiększenie gęstości zabudowy (odpowiednio do celów polityki przestrzennej, takich jak np. intensyfikacja i efektywne wykorzystanie gruntu w centrum miasta i ekstensywne użytkowanie terenów na przedmieściach/w strefach podmiejskich), a przez to odpowiednio obniża krótko- i długookresowe obciążenie środowiska tam, gdzie jego walory przyrodnicze i krajobrazowe są wysokie. Temu celowi służy też wyszczególnienie w planach stref ochrony takich terenów, jak terasy zalewowe, uroczyska leśne czy grunty podmokłe (Jacobs, 1995, s. 126).

Strefowanie klasyczne opiera się więc na wyznaczaniu **stref funkcjonalnych**, które według Tadeusza Sumienia zdefiniować można jako:

> […] obszar wyodrębniony w planie zagospodarowania przestrzennego o wyznaczonych funkcjach (tzn. ze względu na przypisane planem funkcje) i sposobie zabudowy. Wyznaczony wg kryteriów potrzeb, rodzaju użytkowania, ładu przestrzennego i porządku funkcjonalnego, stosowanych form zabudowy i sposobu wykorzystania terenu. Strefy są ustalane w planach jako monofunkcjonalne (np. mieszkaniowa) lub wielofunkcjonalne (np. usługowo-produkcyjna) (Kachniarz i in., 1994, s. 133).

Z wyodrębnieniem funkcjonalnym zwykle łączą się ustalenia dotyczące sposobu zabudowy (Podolak, 1998, s. 299). Strefowanie funkcjonalne stanowi jeden z głównych instrumentów planowania przestrzennego.

Regulacje strefowe dzielą obszar danej gminy na poszczególne **strefy**, przyporządkowując każdej z nich: dopuszczalny rodzaj użytkowania oraz regulacje dotyczące wielkości zabudowy (wysokość, intensywność) i przestrzeni otwartych.

Regulacje dotyczące struktury przestrzennej potencjalnej zabudowy precyzują zazwyczaj:

1) zasady podziału gruntu na działki,
2) minimalną wielkość działki,
3) maksymalny procent zabudowy działki,
4) odległość zabudowy od granicy działki,
5) wielkość fragmentu działki wolną od zabudowy,
6) maksymalną wysokość budynku,
7) maksymalną intensywność zabudowy.

Innymi słowy, klasyczny plan strefowy precyzuje, jaki rodzaj aktywności oraz zabudowy dopuszcza się na każdej działce.

Klasyczny plan strefowy może także obejmować regulacje dotyczące:

1) parkingów,
2) podjazdów,
3) terenów zaplecza,
4) elementów małej architektury,
5) ogrodzeń,
6) ekranowania przed uciążliwościami,
7) zasad kontroli reklam ulicznych,
8) oznakowania w miejscach publicznych itp.

Strefowanie (klasyczne) może być czasem „hierarchiczne": użytkowania terenu ustawiane są w rankingu od najbardziej do najmniej uciążliwych. Każdy rodzaj użytkowania dopuszczany jest na terenie strefowanym jako przeznaczony do użytkowania najbardziej uciążliwego. Idąc w górę hierarchii, wyklucza się użytkowania bardziej uciążliwe. Dlatego na przykład domy jednorodzinne wolnostojące mogą być dopuszczane na działkach strefowanych pod zabudowę

szeregową, ale nie odwrotnie. Częściej strefowanie traktuje się jednak jako „wyłączne", to znaczy, że dany teren może być użytkowany zgodnie z aktywnościami dopuszczonymi na mapie strefowania (Mills, Hamilton, 1989, s. 332; Zuziak, 1995, s. 145).

Można zauważyć, że na poziomie planowania lokalnego dopiero szczegółowy, strefowy plan użytkowania terenów nadaje moc obowiązującą politykom przestrzennym oraz ogólnym, kierunkowym planom struktury przestrzennej. Oznacza to, że strefowanie jest podstawowym instrumentem realizacji planów ogólnych. Można więc wnioskować, że regulacje strefowe (mające postać przepisu prawa miejscowego) powinny opierać się na ogólnym, kierunkowym planie struktury. Logicznie rzecz biorąc, ogólny plan struktury przestrzennej miasta/gminy powinien zatem poprzedzać strefowanie mające postać normatywnych rozstrzygnięć; plan struktury określa kierunki rozwoju, a strefowanie metody ich realizacji (por. Clawson, 1973, s. 23; Zuziak, 1995, s. 146).

Przykładowe rodzaje stref zabudowy, jakie można wyznaczać w ogólnym, kierunkowym planie struktury miasta, pokazano w tabeli 15.

Tabela 15. Przykładowe rodzaje stref zabudowy mieszkaniowej w ogólnym planie struktury zagospodarowania przestrzennego miasta (jako przykład strefowania klasycznego)

Rodzaj strefy	Opis zagospodarowania (uproszczony)
I. Strefa centralna miasta	1. Teren przeznaczony głównie na urządzenia publiczne o charakterze: – finansowym – administracyjnym – kulturowym – handlowym – reprezentacyjnym – różne typy obiektów mieszkaniowych: hotele, pensjonaty, budynki mieszkalne (apartamenty) 2. Można w niej dodatkowo rozróżnić centra o różnym charakterze
II. Strefa śródmiejska	1. Głównie mieszkaniowa 2. Z udziałem usług ogólnomiejskich i innych obiektów publicznych
III. Strefa pozaśródmiejska I	1. Głównie mieszkaniowa 2. Z udziałem usług różnego typu 3. Z dopuszczeniem pojedynczych zakładów przemysłu nieuciążliwego
IV. Strefa pozaśródmiejska II	1. Przemysłowo-składowa 2. Z dopuszczeniem nieznacznego programu zabudowy mieszkaniowej 3. Konieczność powiązania ze strefami sąsiednimi dla zapewnienia dostępu do urządzeń usługowych

Tabela 15 (cd.)

Rodzaj strefy	Opis zagospodarowania (uproszczony)
V. Strefa turystyczno--rekreacyjno-uzdrowiskowa	1. Różnego typu zabudowa mieszkaniowa, np. hotele, pensjonaty, domy jednorodzinne przystosowane do wynajmu 2. Urządzenia usługowe związane z obsługą użytkowników
VI. Strefa zabudowy jednorodzinnej intensywnej i ekstensywnej	1. Zabudowa jednorodzinna intensywna, często mieszana i wielorodzinna 2. Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna ekstensywna 3. Zapewniony dostęp do usług podstawowych
VII. Strefa zabudowy zagrodowej i mieszanej z jednorodzinną (nierolniczą)	1. Możliwe obiekty szklarniowe 2. Możliwe urządzenia rekreacyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dembowska, 1998, s. 65.

Klasyczne strefowanie opiera się na założeniu, że sprzeczne formy użytkowania terenu (czyli niedające się ze sobą pogodzić ze względów funkcjonalnych) powinny być od siebie oddzielone i konsekwencją tego jest podział terenu na strefy użytkowania, czyli fragmenty przestrzeni w miarę jednorodne pod względem sposobu wykorzystania.

Podejście klasyczne do strefowania jest kwestionowane w nowoczesnych i bardziej elastycznych typach regulacji strefowych, takich jak na przykład „strefowanie przez standardy". Ta formuła strefowania proponuje przeniesienie trybu łagodzenia konfliktów między sprzecznymi rodzajami użytkowania z fazy planowania do etapu opiniowania projektów. Proces ten opiera się na systemie kryteriów i standardów, za pomoc**ą** których ocenia się propozycje zabudowy, względnie innych zmian w zagospodarowaniu przestrzeni.

O ile mniej lub bardziej jednorodne strefy użytkowania terenu stanowią fundament strefowania tradycyjnego (klasycznego), to standardy są jądrem systemu strefowania elastycznego.

Strefowanie elastyczne (zmienne) to takie strefowanie, w którym zapisy dotyczące poszczególnych stref umożliwiają bardziej różnorodne, to jest określone w sposób mniej sztywny, formy i rodzaje zagospodarowania przestrzennego niż przy zestawie kryteriów właściwych dla strefowania klasycznego. W ten sposób władza lokalna uzyskuje możliwość lepszego reagowania na zmiany sytuacji wynikające z rynkowej gry o przestrzeń oraz kojarzenia zapisów szczegółowych, właściwych dla planów zagospodarowania przestrzennego (zabudowy – np. MPZP), z zapisami polityk przestrzennych, bardziej właściwych dla planów struktury (np. studium).

Strefowanie elastyczne (zmienne) przybiera różne formy. Najbardziej znane jego rodzaje to:

1) strefowanie **przez standardy/przez ocenę skutków** (*performance zoning*),
2) strefowanie **zachęcające** (*incentive zoning*),
3) **transfer praw do zabudowy** (*transfer of development rights* – TDR).

Jak stwierdza Zbigniew K. Zuziak (1998, s. 85–86):

> […] rozwój gospodarki rynkowej, zwłaszcza w jej liberalnej postaci, zmusza urbanistów do poszukiwania nowych bardziej elastycznych systemów strefowania stosowanych w planowaniu przestrzennym. W systemach tych standardy urbanistyczne odgrywają rolę szczególną – stają się podstawowym instrumentem parametrycznej kontroli zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. W sensie metodologicznym kontrolne funkcje standardów w strefowaniu form zagospodarowania przestrzennego opierają się na założeniu, że możliwe jest ustalenie w miarę zobiektywizowanych, pożądanych relacji pomiędzy parametrami potencjalnego projektu a cechami środowiska danej przestrzeni. Tym samym zakłada się, że za pomocą tego rodzaju standardów możliwa będzie ocena oraz jednoczesne wyznaczenie granic skutków dopuszczalnych zmian, jakie w danej przestrzeni wprowadzić mogą przyszłe projekty jej zagospodarowania. Zasadniczym problemem jest tutaj zarówno kwestia możliwości przewidywań rodzaju samych projektów, jak i wieloaspektowej oceny ich skutków. W większości innowacyjnych systemów kontroli zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opartych na strefowaniu, ich pomysłodawcy zakładają, że w czasie sporządzania planu jego autorzy nie są w stanie przewidzieć zmian sytuacji rynkowej warunkującej przyszłe projekty inwestycyjne (Zuziak, 1998, s. 85–86).

Takie podejście do planowania strefowego daje potencjalnie możliwość połączenia w treści planu dwóch dążeń:

1) przystosowania technik zapisu planistycznego do wymagań wynikających z paradygmatu sustensywnego rozwoju,
2) wprowadzenia do warsztatu planistycznego koncepcji marketingu urbanistycznego, a zwłaszcza elastyczniejszego reagowania przez władze (regulujące sposoby zagospodarowania przestrzennego) na rynkowe strategie deweloperów.

Można więc powiedzieć, że elastyczne regulacje strefowe mają na celu (Zuziak, 1995, s. 150; 1998, s. 87):

1) określenie najbardziej właściwego zagospodarowanie danego terenu, stosując procedury oceny skutków zmian w użytkowaniu przestrzeni na otoczenie w zakresie, jaki może wynikać z charakteru tych zmian,
2) znalezienie kryteriów i mierników pozwalających ocenić w miarę obiektywnie zgodność propozycji projektowych, jakie mogą pojawić się dla danego

terenu, z zasadami polityki przestrzennej przyjętymi dla tego terenu w planie zagospodarowania przestrzennego,
3) umożliwienie stosowania zabudowy bardziej zróżnicowanej pod względem funkcji (programu użytkowego) i formy architektonicznej,
4) zapewnienie bardziej efektywnego wykorzystania infrastruktury technicznej w celu ograniczenia zbędnych wydatków sektora publicznego,
5) udoskonalenie systemu opiniowania i akceptowania projektów przez ograniczenie uznaniowości władz, oddzielenie tej części procesu decyzyjnego od wszelkich rodzajów nacisków, a jednocześnie stworzenie możliwości do wyegzekwowania wysokich standardów projektowych,
6) unikanie kłopotliwego procesu permanentnego aktualizowania planu strefowego.

Poniżej omówione zostaną poszczególne rodzaje strefowania elastycznego.

Strefowanie przez standardy bywa też nazywane **strefowaniem przez ocenę skutków** lub prowadzeniem zabudowy (*guiding development*). Jest to rodzaj strefowania elastycznego, który opiera się na następujących zasadach (zob. Zuziak, 1995, s. 151; 1998, s. 87–88; Podolak, 1998, s. 301):

1) każdy rodzaj użytkowania terenu może być zlokalizowany na styku jakiegokolwiek innego rodzaju użytkowania pod warunkiem, że spełnia odpowiednie kryteria i standardy ustalone w danej regulacji; żaden rodzaj użytkowania nie może być wyeliminowany w sposób automatyczny z rozważań nad sposobem zagospodarowania danego terenu;
2) możliwości/warunki użytkowania terenu ocenia się na podstawie analizy jego cech oraz charakterystyki otoczenia, a także charakterystyki proponowanego użytkowania, a nie według narzuconej z góry klasyfikacji stref użytkowania;
3) mechanizm rynkowy jest lepiej predysponowany niż planista do właściwego określania lokalizacji usług i przemysłu; zamiast więc kierować wysiłki na przewidywanie przyszłego rozwoju, planista powinien raczej skupić się na odpowiednim „prowadzeniu zabudowy";
4) systemy „prowadzenie zabudowy" opierają się na liście kryteriów, te z kolei interpretowane są przez standardy, które są rodzajem mierników pozwalających na ocenę wpływu projektowanej zabudowy na otoczenie; standardom przypisane są oceny punktowe, a uzyskanie akceptacji projektu warunkowane jest zebraniem odpowiedniej liczby punktów;
5) powyższą analizę prowadzi się przede wszystkim na etapie wstępnej prezentacji projektu przyszłej zabudowy/wykorzystania terenu, na podstawie **listy kryteriów** interpretowanych przez standardy;
6) dopuszcza się zasadę substytucji standardów, to jest stosowanie reguły „coś za coś"; lepsze jakościowo rozwiązania w jednej dziedzinie pozwalają

zrekompensować braki w innej (aczkolwiek wyłącza się z tego tzw. kryteria absolutne).

W porównaniu do strefowania klasycznego w systemach „prowadzenia zabudowy" strefy są bardziej zagregowane i mają charakter raczej „stref polityki" niż stref „o jednolitej funkcji". Strefom tym przypisuje się odpowiednio zestaw standardów i kryteriów oceny ewentualnych projektów inwestycyjnych.

W strefowaniu przez standardy regulacje strefowe to sformalizowane pod względem prawnym kompozycje stref, standardów i zasad. W regulacjach „elastycznych" koncepcja strefy staje się w pewnym sensie bardziej abstrakcyjna. Dotyczy to zwłaszcza strefowania przez ocenę skutków (przez standardy), gdzie funkcjonuje ona bardziej jako zapis zasad związanych z charakterem/typem przestrzeni miejskiej, a nie z konkretnym terenem. Ciężar funkcji regulacyjnej przenosi się na standardy. Standardy konstruuje się tak, aby pozwalały na ocenę skutków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w aspekcie przyrodniczym, ekonomicznym, społecznym, kompozycyjnym.

W strefowaniu przez standardy kryteria oceny dzieli się na dwie grupy:

1) absolutne – muszą być spełnione przez każdy rodzaj zabudowy;
2) względne – odnoszą się do wybranych typów zabudowy lub mogą być spełniane przez dany projekt tylko w określonym procencie; w tym przypadku ocena oparta jest na zasadzie substytucji standardów, to znaczy, że dany projekt musi uzyskać określoną liczbę punktów jako sumę stopnia spełnienia różnych standardów.

Standardy w strefowaniu typu *performance zoning* stanowią centralny element regulacji, w odniesieniu do którego ocenia się skutki projektów i prowadzi zabudowę. Można je podzielić na pięć kategorii:

1) standardy gęstości, intensywność zabudowy, procent zabudowy działki itp.;
2) standardy ochrony zasobów – w tej grupie znajdują się regulacje dotyczące terenów zalewowych, stromych spadków, lasów, starodrzewia, potoków, cieków wodnych, terenów bagiennych, jezior, stawów, terenów nadbrzeżnych, gleb najwyższych klas, terenów szczególnie wrażliwych ekologicznie, zespołów zabytkowych, innych obszarów objętych ochroną konserwatorską ze względu na wartości przyrodnicze lub kulturowe;
3) standardy dotyczące przestrzeni otwartych, czyli wskaźniki określające minimalne wielkości powierzchni terenów parkowych, rekreacyjnych itp., jakie powinny przypadać na określoną liczbę mieszkańców;
4) standardy ekologiczne, czyli standardy dotyczące jakości powietrza, wody, standardy określające dopuszczalny poziom hałasu, wibracji, wysokich temperatur itp.;
5) standardy projektowania urbanistycznego i urbanistyczno-architektonicznego – w tej grupie znajdują się regulacje dotyczące wielkości działek,

maksymalnej wysokości budynku, stopnia zabudowy działki, odległości linii zabudowy od granicy działki, wymagań pod względem miejsc parkingowych, sposobu oznakowania budynków, działek i wreszcie zestaw stosunkowo subiektywnych regulacji służących harmonizowaniu projektowanej zabudowy z otoczeniem, zarówno w sensie gabarytów, proporcji, jak i innych elementów kompozycyjnych decydujących o spójności wyrazu architektonicznego zabudowy traktowanej jako zespół.

W odróżnieniu od systemu konwencjonalnego w strefowaniu typu *performance zoning* standardy nie są w sposób sztywny i niejako *a priori* (czyli podczas strefowania) przypisane do danej strefy, lecz odnoszą się do rodzaju proponowanych aktywności i używane są przede wszystkim jako mierniki oceny konkretnych propozycji projektowych. Stanowią więc część procedury opiniowania projektów. W ten sposób w systemach strefowania elastycznego ciężar funkcji regulacyjnych przenosi się z fazy planowania w fazę opiniowania (Zuziak, 1998, s. 89).

Ogólny schemat planu opartego na zasadach „strefowania przez standardy" składa się z następujących elementów:

1) zidentyfikowanie celów i określenie zasad polityki przestrzennej dla obszaru objętego planem,
2) wyznaczenie poszczególnych stref i „nakładek strefowych" (*zoning districts* i *overlay districts*) oraz odpowiadających im klasyfikacji użytkowania przestrzeni/terenu,
3) określenie standardów i kryteriów służących ocenie propozycji zabudowy (projektów),
4) zdefiniowanie reguł wiążących poszczególne standardy ze strefami,
5) zdefiniowanie reguł negocjowania i stosowania systemu zachęt,
6) określenie zasad procedur opiniowania projektów,
7) określenie zasad dotyczących odstępstw, specjalnych pozwoleń oraz warunkowego użytkowania terenu[50],

50 W systemach regulacji strefowych w USA mogą znajdować się takie klauzule, jak „odstępstwa", „specjalne pozwolenia", „użytkowania warunkowe" (dopuszczalne przez przepisy prawa), które są jednym ze sposobów uelastycznienia zapisów strefowych. Upoważniają one władzę planistyczną do reagowania na zmiany rynkowe w sposób umożliwiający zaspokojenie potrzeb, których nie można było przewidzieć w czasie opracowywania planu strefowego. „Odstępstwo" jest w pewnym sensie specjalnym pozwoleniem na złamanie określonej części miejscowego prawa (Crawford, 1972, s. 25). Według Michaela Heymana (1970, s. 32) „odstępstwo" to licencja udzielona właścicielowi gruntu przez agencję administracyjną (władzę lokalną) na wzniesienie obiektu budowlanego bądź prowadzenie działalności, która nie byłaby dopuszczalna w myśl ogólnych regulacji strefowych. Prawne uzasadnienie wydania tego rodzaju pozwolenia opiera się na założeniu, że właściciel danej nieruchomości były wyjątkowo pokrzywdzony przez ogólne reguły strefowania, ponieważ jego działka różni się od innych, do których odnosi się dany przepis ze względu na topografię, wielkość

8) określenie zasad aktualizacji i zmian planu strefowego,
9) zdefiniowanie pojęć podstawowych (słowniczek planu).

Strefowanie przez standardy jako „awangardowy" styl strefowania jest stosowane w niektórych miastach USA w różnych wariantach, odmianach, modyfikacjach.

Strefowanie zachęcające, nazywane też **motywacyjnym** (*incentive zoning*), można określić jako planistyczny instrument polityki przestrzennej wykorzystujący zasadę „kija i marchewki". Strefowanie zachęcające to rodzaj strefowania elastycznego, opierający się na założeniu, że samorząd lokalny może udzielić inwestorowi swoistej „premii" w postaci wyrażenia zgody na zmianę niektórych parametrów ustalonych dla danej strefy (np. takich jak zwiększenie intensywności lub wysokości zabudowy ponad wielkości dopuszczone w planie, a ściślej – w kodeksie strefowania) w zamian za dodatkowe świadczenia na rzecz społeczności lokalnej (np. atrakcyjne zaaranżowanie przestrzeni publicznej, nasadzenie zieleni, wybudowanie dodatkowych miejsc parkingowych lub innych urządzeń usługowych). Możliwości tego rodzaju odstępstw, czyli granice negocjacji, są również regulowane przepisami kodeksu strefowania zachęcającego (Podolak, 1998, s. 301; Zuziak, 1995, s. 156; 1998, s. 90).

W strefowaniu zachęcającym władza planistyczna dysponuje pewnym marginesem swobody w interpretowaniu ustaleń planu użytkowania terenu, jednakże przy wyraźnie określonych kryteriach zapisanych w ustaleniach planu. Wyznaczają one pole do negocjowania warunków na etapie ustalania lokalizacji. Taktyka strefowania zachęcającego polega na odpowiednim zaniżaniu ograniczeń podstawowych (tzw. bazy), dotyczących intensywności zabudowy lub wysokości kondygnacji po to, aby w wyniku negocjacji można było zgodzić się na ich zwiększenie do wielkości, które mogą być jeszcze akceptowalne merytorycznie. Z zasady wielkości te ustala się na poziomie niższym niż popyt na powierzchnię użytkową, jaki przewidzieć można w danej strefie na podstawie wstępnej analizy rynkowej (Zuziak, 1995, s. 156–157; 1998, s. 90). Można więc powiedzieć, że zastosowanie strefowania zachęcającego w planie wymaga:

1) łączenia techniki opracowywania zapisów planistycznych ze sztuką negocjacji; tego rodzaju podejście zbliża tę formę strefowania do innego omawianego

itp. cechy. Instytucja odstępstwa traktowana jest zatem jako swego rodzaju legalny „wentyl bezpieczeństwa", umożliwiający administracyjne dostrojenie regulacji wówczas, gdy mogą one być wyjątkowo krzywdzące. Innym instrumentem pozwalającym na zwiększenie elastyczności w ramach konwencjonalnego strefowania jest tak zwane specjalne pozwolenie, określane także jako „użytkowanie warunkowe". Wyznacza ono rodzaj administracyjnych zezwoleń umożliwiających właścicielowi wykorzystanie swojej nieruchomości na takie cele użytkowe, dla których regulacje określają dodatkowe warunki ograniczające (Zuziak, 1995, s. 149).

wcześniej instrumentu służącego kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym – negocjowanych projektów inwestycyjnych;
2) wykorzystania w procesie opracowania planów strefowych analiz rynkowych (badania popytu na określone rodzaje terenów).

Mając na uwadze przedstawioną wyżej charakterystykę strefowania zachęcającego, stwierdzić można, iż może ono być szczególnie przydatne na obszarach śródmiejskich, gdzie zazwyczaj istnieje przewaga popytu nad możliwościami podaży określonych rodzajów powierzchni użytkowej. Dlatego też instrument ten można zaliczyć do grupy instrumentów dla rewitalizacji zespołów śródmiejskich, zwłaszcza że przy odpowiednio zręcznej taktyce technikę tę można wykorzystać do ochrony wartości kulturowych (Zuziak, 1995, s. 157; 1998, s. 90).

Dla osiągania celów z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego szczególną przydatnością odznaczają się dwie inne formy strefowania, alternatywne względem strefowania klasycznego:
1) strefowanie kompensacyjne,
2) transfer praw do zagospodarowania (TDR).

Strefowanie kompensacyjne polega na wytyczaniu stref z uwzględnieniem rekompensaty dla właścicieli gruntów z tytułu odebrania lub uszczuplenia ich praw do swobodnego dysponowania własnością na rzecz celów publicznych, w tym również na ochronę środowiska. Koncepcja ta wyrosła z przeświadczenia, że istnieją prawne i społeczne granice, dopuszczane przez sądy i właścicieli gruntów, osiągania celów społecznych kosztem sektora prywatnego. I choć trudno te granice określić, to jednak panuje powszechna świadomość, że należy przeciwdziałać takim regulacjom, które odbierają właścicielom gruntów możliwości osiągania ekonomicznych korzyści z użytkowania swojej własności (Jacobs, 1995, s. 128).

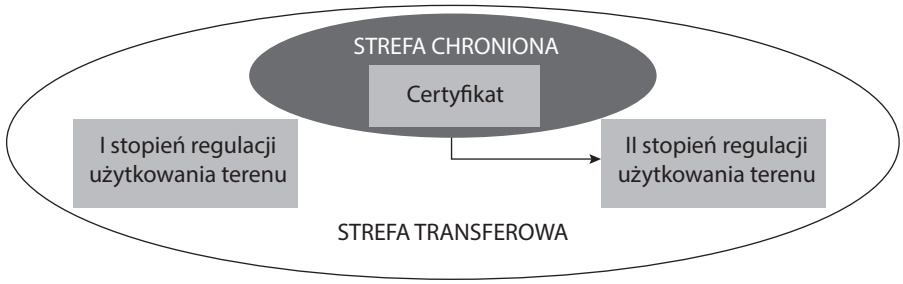
Z zastosowaniem tej formy strefowania wiąże się jednak szereg problemów, takich jak:
1) kwestia wiarygodnego i mierzalnego wykazania przez właściciela gruntu utraconych korzyści i/lub obniżenia wartości gruntu z tytułu wprowadzenia regulacji planistycznej (ochronnej);
2) forma wypłaty rekompensaty – można tu potencjalnie rozpatrywać takie rozwiązania, jak:
   a) zamiana gruntu,
   b) odkupienie gruntu,
   c) rekompensata pieniężna,
   d) ulga podatkowa;
3) określenie terminu wypłaty rekompensaty (np. natychmiast po wprowadzeniu regulacji, dopiero po zbyciu nieruchomości, po przekazaniu terenu

na cel ochronny, po stwierdzeniu faktycznej zmiany w sposobie użytkowania – ograniczeniu zakresu gospodarowania);
4) koszty dla sektora publicznego – w konsekwencji zastosowania tej formy strefowania należy przewidzieć w budżecie środki finansowe na wypłatę rekompensat lub przeznaczyć na ten cel środki materialne (grunty na zamianę); przy ograniczonych środkach stosowanie tej metody staje się problematyczne;
5) akceptacja społeczna tej metody – zależna jest od poczucia sprawiedliwości, które jest względne.

Transfer praw do zabudowy, zwany też **transferem praw do zagospodarowania** (TDR), opiera się na założeniu, że prawo do gruntu składa się z praw do poszczególnych jego zasobów, czyli prawa do wody, surowców mineralnych, powietrza, krajobrazu, zagospodarowania itp. Schematycznie rzecz ujmując, koncepcja TDR zakłada wytyczenie dwóch rodzajów stref: chronionej i transferowej, przy czym w strefie chronionej mamy do czynienia z wyższymi walorami przyrody i krajobrazu (co implikuje potrzebę zastosowania wyższego reżimu ochronnego), a w strefie transferowej są one niższe (co pozwala na zastosowanie mniej restrykcyjnych form ochrony).

W strefie chronionej wprowadza się następujące reguły użytkowania terenu:
1) obowiązują znaczne ograniczenia użytkowania ziemi przez właścicieli, co powoduje zmniejszenie możliwości i intensywności jej wykorzystania,
2) właściciele gruntów w tej strefie otrzymują certyfikaty wyrażające różnicę między możliwościami wykorzystania swoich gruntów a tymi, jakie pozostały im po wprowadzeniu rygorów ochronnych,
3) certyfikaty te są przedmiotem obrotu na wolnym rynku z prawem nabywania ich przez właścicieli gruntów w strefie transferowej, gdzie nie ma rygorów chroniących środowisko.

W strefie transferowej z kolei wprowadza się reguły użytkowania terenu polegające na tym, że obowiązuje dwustopniowy system regulacji użytkowania ziemi:
1) pierwszy stopień pozwala właścicielom gruntów na wykorzystanie ich na ogólnie przyjętych zasadach strefowania;
2) drugi stopień umożliwia bardziej intensywne wykorzystanie gruntów po nabyciu praw eksploatacji od właścicieli gruntów w strefie chronionej; oznacza to, że właściciel gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w strefie transferowej może zagospodarować swoją działkę przy zachowaniu intensywności zabudowy określonej w pierwszym stopniu regulacji dla danej strefy jako np. 10 jednostek/ha, lub też bardziej intensywnie, np. 20 jednostek/ha, co przewiduje drugi stopień regulacji, ale pod warunkiem, że to dodatkowe prawo nabędzie przez kupno prawa do zagospodarowania (certyfikatu) od właściciela gruntów w strefie chronionej (rys. 15).



Rysunek 15. Schemat strefowania elastycznego polegającego na transferze praw do zabudowy (ze strefy chronionej do strefy transferowej)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Jacobs, 1995, s. 129–130.

Potencjalną zaletą stosowania rozwiązań określanych jako transfer praw do zabudowy jest to, że cele działania sektora publicznego w zakresie ochrony środowiska mogłyby być osiągane bez wydatkowania środków publicznych, przez kreatywne wykorzystanie możliwości tkwiących w zasadach wolnego rynku.

Istnieje jednak szereg **problemów związanych z wdrażaniem systemu TDR**. Można do nich zaliczyć:

1) konieczność zaistnienia rynku certyfikatów, to znaczy popytu na prawa, które mogą sprzedawać właściciele gruntów w strefie chronionej – TDR może sprawdzić się najlepiej w rejonach szybko rozwijających się;
2) nie jest jasne, co byłoby podstawą wydawania certyfikatów:
   a) utracona wartość zagospodarowania działki, to jest wyrażone w pieniądzu umniejszenie wartości działki jako rezultat wprowadzenia ograniczeń (aspekt ekonomiczny),
   b) utracony potencjał danej działki, na przykład niemożność zbudowania, wskutek nowych regulacji, domu jednorodzinnego na danej działce (aspekt funkcjonalny);
3) jest kwestią dyskusyjną, czy wydawanie certyfikatów właścicielom w strefie chronionej odpowiada zasadzie kompensacji (zasadzie ochrony interesów podmiotów dotkniętych ustaleniami planistycznymi);
4) w przypadku braku dostatecznego popytu na certyfikaty konieczne byłoby stworzenie publicznej instytucji, która mogłaby je skupować.

Jak zauważa Jacobs (2005, s. 130): „pomimo różnych problemów koncepcja TDR jest bardzo pozytywnie postrzegana przez planistów i nawet stosowana w praktyce" (jest to metoda strefowania stosowana w praktyce w USA).

Bazując na doświadczeniach amerykańskich, stwierdzić można, że warunkami powodzenia w stosowaniu programu TDR w praktyce są:

1) istnienie dużego popytu na inwestycje,
2) stosunkowo niewielka i dobrze wyznaczona strefa chroniona,
3) powszechna świadomość ekologiczna mieszkańców i zrozumienie tej metody dla ochrony zasobów i tworów przyrody,
4) chęć podjęcia ryzyka politycznego przez decydentów.

Ostatnim typem rozwiązań strefowych stosowanym w procesie kształtowania zagospodarowania przestrzennego są wskazane już wyżej **strefy o szczególnych regulacjach zagospodarowania**.

Oparcie metody regulacji strefowej (elastycznej) na rozwijaniu systemu standardów jest tylko jednym z możliwych kierunków poszukiwań rozwiązań innych niż strefowanie klasyczne w miejscowy planie zagospodarowania (planie zabudowy). Innym kierunkiem rozwoju strefowania jest koncepcja stref o szczególnych regulacjach zagospodarowania. Strefy o szczególnych regulacjach zagospodarowania przestrzennego należą do podstawowych instrumentów polityki przestrzennej i stosowane są niemal we wszystkich systemach planowania urbanistycznego i regionalnego, a w odniesieniu do planów użytkowania terenu są jego użytecznym uzupełnieniem. W planie użytkowania terenu technikę tę można stosować dwojako:

1) wyłączając teren objęty taką strefą z zasad regulacji ustanowionych dla obszaru objętego planem i wówczas wszystkie zasady sterowania rozwojem przestrzennym dotyczące tego terenu wynikają tylko z przepisów dla tej strefy;
2) nakładając na powszechne regulacje strefowe dodatkową strefę, czyli tak zwaną nakładkę (stąd czasem tę technikę nazywa się strefowaniem nakładkowym – *overlay zoning*), na której obszarze regulacje zasad zagospodarowania przestrzennego są odpowiednio zaostrzone (jak w przypadku stref ochrony konserwatorskiej wartości przyrodniczych lub kulturowych) lub złagodzone (jak w przypadku stref specjalnych rozwoju ekonomicznego); wówczas przygotowując wytyczne do projektu inwestycyjnego w obszarze takiej strefy lub tekst decyzji urbanistycznych z nim związanych, należy pamiętać, aby podstawowe ustalenia planu dla tego obszaru traktować łącznie z ustaleniami wynikającymi z tej dodatkowej strefy (nakładki).

W warunkach polskiego systemu prawnego strefy o szczególnych regulacjach zabudowy, a ogólnie – zagospodarowania przestrzennego – mogą być wprowadzone zarówno na szczeblu władzy rządowej, jak i samorządowej. W pierwszym przypadku konstrukcja prawna takiego „obszaru specjalnego" opiera się na aktach generalnych, jak na przykład Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.) czy Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.), w drugim przesłanką jej ustanowienia staje się prawo miejscowe. W obu przypadkach musi być rozwiązany problem skoordynowania formalnego i merytorycznego

ustaleń wynikających ze strefy o szczególnej regulacji z innymi ustaleniami, jakie wynikają dla tej strefy z planu zagospodarowania przestrzennego.

Analiza funkcjonowania stref specjalnych regulacji w systemach planistycznych wkomponowanych w mechanizmy gospodarki rynkowej prowadzi do konkluzji, że skuteczność tego instrumentu jest w znacznym stopniu uzależniona od możliwości, jakie otwiera on dla powiązania z innymi narzędziami polityki przestrzennej.

Na zakończenie rozważań o strefowaniu można jeszcze przytoczyć uwagę dotyczącą konieczności powiazania systemu strefowania z systemem opodatkowania nieruchomości. Peter Hall i Ulrich Pfeiffer zauważają, że:

> […] planowanie wraz z jego szczególnym instrumentem, jakim jest strefowanie […] powinny być spójne z trendami rynkowymi, a nie działać wbrew nim. Sztywne, nieelastyczne strefowanie daje właścicielom gruntów ogromną siłę i w rosnących miastach ta siła reprezentuje wielki potencjał korzyści, tymczasem miasta mają niewielką zdolność zarówno do zmiany ustanowionego strefowania, jak i czerpania korzyści z systemu, który same stworzyły. W tym samym czasie, w wielu **średniodochodowych** miastach, takie sztywne strefowanie tylko skutkuje narastaniem nielegalnego mieszkalnictwa poza systemem kontroli kogokolwiek. To ilustruje najważniejszą kwestię: planowanie jest tylko jednym z publicznych działań, które kształtują wzrost i zmiany w miastach; system podatkowy jest kolejnym, równie ważnym. System podatkowy oraz planowanie miejscowe są niemal wszędzie rozwijanie oddzielnie, przez różne struktury administracji publicznej, z różnymi celami. Nieliczne miasta doświadczyły efektu połączenia – integracji systemu planowania przestrzennego oraz systemu podatkowego, **używając ich równolegle i w sposób zintegrowany. Są one jednakże fortunną mniejszością. Inne uznały to za zbyt trudne, poddane gwałtownemu wzrostowi oraz szybko zmieniającym się uwarunkowaniom makroekonomicznym** (Hall, Pfeiffer, 2000, s. 133–134).

3.15.3.3. Standardy zagospodarowania przestrzennego

Standardy zagospodarowania przestrzennego[51] są jednym z najistotniejszych narzędzi służących kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazuje Maciej Nowakowski (1998, s. 76–81), stosownie standardów urbanistycznych

51 Standardów zagospodarowania przestrzennego (zwanych też standardami urbanistycznymi) nie należy mylić ze standaryzacją samych opracowań planistycznych. Standaryzacja opracowań planistycznych jest związana zwykle z potrzebą ujednolicenia metodyki opracowywania planów (wykonywanych dla wielu jednostek terytorialnych przez odrębne zespoły planistyczne), co ma doprowadzić do porównywalności treści aktów planowania tego samego rodzaju. Mianem standaryzacji opracowań planistycznych określa się więc tworzenie zbiorów wytycznych (często o sformalizowanych charakterze, to znaczy wprowadzanych

jest rozpowszechnioną i ugruntowaną praktyką w krajach europejskich (Francja, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania).

Omówienie roli standardów zagospodarowania przestrzennego w systemie planowania przestrzennego rozpocząć należy od zdefiniowania samego pojęcia, które bywa wymiennie stosowane z określeniem *standardy urbanistyczne*[52].

Według Andrzeja Grudzińskiego:

> […] w szerokim ujęciu standard urbanistyczny to cechy zagospodarowania terenu jednostki osadniczej, składające się na jakość ekologiczną środowiska przestrzennego, poziom warunków życia w tym środowisku, jego walory funkcjonalne i estetyczne, a także ekonomiczna racjonalność wykorzystania terenu. Zależy to od treści zrealizowanego programu zabudowy i zagospodarowania, urządzenia terenu, od cech bezpośredniego otoczenia budynku, w którym człowiek przebywa, od kształtu zabudowy, technicznego wyposażenia; ponadto od organizacji funkcjonalno-przestrzennej i to rozpatrywanej w różnej skali: zespołu zabudowy, dzielnicy, całej jednostki osadniczej (Grudziński, 1998, s. 95–96).

W takim ujęciu standard urbanistyczny to nic innego jak zidentyfikowany (zinwentaryzowany) stan zagospodarowania pewnej przestrzeni.

Jeżeli przyjmiemy, że identyfikacja stanu przestrzeni wiąże się z kwestią pomiaru elementów składających się na jej zagospodarowanie, to powiedzieć można – za Sumieniem – że standardy urbanistyczne to:

> […] miary jakości środowiska zurbanizowanego i poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców, ustalane na podstawie wiedzy, rozstrzygnięć administracyjnych, poziomu ekonomicznego i warunków lokalnych. Stosowane są standardy

przez właściwe organy administracji publicznej, zwykle rządowej, za pomocą przepisów wykonawczych do ustaw regulujących kwestie planowania w danym państwie) określających sposób wykonywania i strukturę treści (zawartości) planów, odrębnie dla każdego poziomu planowania (lokalnego, regionalnego, krajowego) oraz typu planów (planów struktury przestrzennej, planów zabudowy). Nieformalnej standaryzacji opracowań planistycznych może również służyć upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie planowania i ich adaptowanie przez zespoły projektowe.

52 Dla ścisłości można przyjąć, że określenie *standardy zagospodarowania przestrzennego* (używane w niniejszej pracy) to pojęcie nieco szersze (bo odnoszące się do terenów o różnym charakterze – tak miejskim, jak i wiejskim) niż standardy urbanistyczne (czyli standardy zagospodarowania dla terenów zurbanizowanych). Ponieważ w literaturze trudno jednak odnaleźć analogiczny termin *standardy ruralistyczne*, poprawne jest przyjęcie (umownego) rozumienia, że standardy urbanistyczne dotyczą zagospodarowywania terenów tam, gdzie mamy do czynienia ze zjawiskiem ich zabudowy, niezależnie od jej charakteru. W istocie jest to problem semantyczny, a terminologia jest kwestią konwencji.

> infrastruktury społecznej i technicznej, lokalizacyjne, gęstości i intensywność oraz środowiskowe, wyrażane specjalistycznymi wskaźnikami. Określają wzajemne zależności między programem, terenem, zabudową i mieszkańcami, normy wyposażenia inżynierskiego oraz wymagania funkcjonalne, użytkowe i techniczne. Dzielą się na jakościowe i ilościowe, prawnie obowiązujące i zalecane, powszechnie obowiązujące i tworzone lokalnie, np. w planach miejscowych gmin (Kachniarz i in., 1994, s. 132).

Standard urbanistyczny może więc być pojmowany jako:

> […] konstatacja istniejącego stanu rzeczy na określonym obszarze, ale może być także **wzorcem**, jaki przyjmą w swej działalności podmioty prowadzące gospodarkę przestrzenną, szczególnie jako **zasady realizacji inwestycji na urbanizowanym obszarze**, gdzie dotychczasowy sposób jego użytkowania nie przeszkadza tworzeniu nowego układu przestrzennego (Grudziński, 1998, s. 95).

W takim właśnie rozumieniu – jako **wzorzec zagospodarowania** – pojęcie to bywa używane najpowszechniej, kiedy mowa o problematyce planowania zagospodarowania przestrzennego. Jak zwraca uwagę Grudziński:

> […] zasady te oczywiście stanowią ograniczenie swobody poszukiwania nowych rozwiązań, a stopień skrępowania nimi wynika ze sposobu ich traktowania: czy to będą szczegółowe przepisy ściśle obowiązujące, czy też zalecenia dopuszczające pewną swobodę interpretacji. Przyjęty model może służyć także ocenie istniejącego zagospodarowania terenu, określeniu zgodności lub różnicy ze współcześnie stosowanymi wymaganiami, może stanowić także wytyczną dla przekształceń stanu istniejącego (Grudziński, 1998, s. 96).

Standardy urbanistyczne można więc definiować jako rodzaj narzędzi służących kształtowaniu fizycznego zagospodarowania przestrzeni – jest to:

> […] grupa instrumentów, służących ochronie interesów publicznych i racjonalnego wykorzystania środków publicznych w gospodarce przestrzennej. Są to obowiązujące na danym terenie (np. wskutek ustaleń planu miejscowego) lub stosowane przez projektanta wskaźniki ilościowe i jakościowe, dotyczące głównie wykorzystania i wyposażenia terenu. Ułatwiają w ten sposób wykonanie lub ocenę efektywności planowanego lub istniejącego zagospodarowania, zwłaszcza terenów mieszkaniowych, usługowych i produkcyjnych oraz terenów wielofunkcyjnych (Podolak, 1998, s. 298).

Jak wynika z dokonanej już wcześniej charakterystyki planów zagospodarowania przestrzennego wykonywanych na poziomie jednostek terytorialnych różnej rangi (lokalnej, regionalnej, krajowej), w planach tych, w zależności od tego, jak stanowią regulacje prawne odnoszące się do systemu planowania przestrzennego w danym państwie, określane są sposoby użytkowania przestrzeni, jej funkcje (w bardziej ogólnych planach struktury), a także szczegółowe parametry zagospodarowania przestrzennego, standardy zabudowy (zazwyczaj w lokalnych/miejscowych planach zabudowy, często o charakterze strefowym). Można więc powiedzieć, że standardy zagospodarowania przestrzennego stanowią część planów zagospodarowania terenów, są jednym ze sposobów wyrażania ich treści, a więc pewną techniką zapisu planistycznego.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w systemie planowania przestrzennego standardy zagospodarowania przestrzennego mogą być także wykorzystywane jako instrument autonomiczny względem planów. Standaryzacja sposobów zagospodarowania i zabudowy terenów może się bowiem odbywać nie tylko w formie ustaleń zawartych w treści konkretnych planów sporządzanych dla określonego terenu, ale również przez wprowadzenie na jakimś obszarze standardów zagospodarowania przestrzennego w formie zbioru obowiązujących przepisów, a więc *de facto* w sposób pozaplanistyczny. Standardy zagospodarowania przestrzennego stosowane w takiej formie można więc określić jako **przepisy obszarowe**, zawierające zbiór normatywnych ustaleń dotyczących sposobów zagospodarowania, odnoszących się do określonego obszaru. Przestrzenny zasięg takich standardów nie jest więc wyznaczany przez plan – obowiązują one na obszarze wskazanym w akcie prawnym ustanawiającym takie standardy.

Przyjmowanie standardów w formie zbioru przepisów regulujących sposoby zagospodarowania terenów jest zwykle praktykowane wówczas, gdy dla danego terenu nie ma potrzeby opracowywania szczegółowego (strefowego) planu zabudowy i zagospodarowania terenu, ponieważ bardziej ogólne, kierunkowe plany struktury nie przewidują na danym obszarze istotnych przekształceń struktury przestrzennej (takich jak np. zmiana funkcji terenu, zmiana podziału geodezyjnego), w związku z czym wymagane jest jedynie określenie parametrów zabudowy i zagospodarowania w ramach już utrwalonej struktury użytkowania gruntów (por. punkt 3.14.2).

Ze względów merytorycznych standardy w formie przepisów obszarowych dotyczą zwykle określonych typów terenów lub form zagospodarowania, które – ze względu na swoje szczególne położenie geograficzne, cechy fizyczne oraz walory – wymagają poprawy jakości zagospodarowania lub zachowania przestrzeni w określonym stanie. Standardy zagospodarowania mogą być więc opracowywane dla bardzo różnych typów obszarów, a także pewnych rodzajów obiektów

usytuowanych w przestrzeni, które w istotny sposób rzutują na jakość zagospodarowania przestrzeni. Przykłady takich terenów i obiektów oraz generalne przesłanki opracowania dla nich standardów wskazano w tabeli 16.

Tabela 16. Przykładowe typy obszarów i obiektów, dla których opracowywane są standardy urbanistyczne

Typ obszaru lub obiektu	Generalne przesłanki opracowania standardów urbanistycznych
Strefy śródmiejskie	Zwiększenie efektywności wykorzystania gruntów; eliminacja ekstensywnych form użytkowania terenów
Osiedla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej	Zapewnienie dostępności do różnego rodzaju obiektów w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i zielono-błękitnej
Osiedla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej	Zapewnienie dostępności do różnego rodzaju obiektów w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i zielono-błękitnej
Strefy podmiejskie	Zapewnienie odpowiedniej intensywności i efektywności wykorzystania gruntów
Tereny zieleni urządzonej i naturalnej	Określenie ilościowych i jakościowych wskaźników udziału zieleni urządzonej i naturalnej, dopasowanych do różnych stref w obszarach miejskich: centralnych, śródmiejskich, mieszkaniowych, rekreacyjnych, podmiejskich itp.
Obszary dolin rzecznych	Ograniczenie presji inwestycyjno-budowlanej i harmonizacja zabudowy z elementami naturalnymi terenu
Strefy (tereny) zalewowe	Eliminacja trwałych, „twardych" form zabudowy
Strefy krawędziowe	Ograniczenie presji inwestycyjno-budowlanej i harmonizacja zabudowy z elementami naturalnymi terenu
Tereny nadbrzeżne	Ograniczenie presji inwestycyjno-budowlanej i harmonizacja zabudowy z elementami naturalnymi terenu
Tereny górskie	Ograniczenie presji inwestycyjno-budowlanej i harmonizacja zabudowy z elementami naturalnymi terenu
Obszary chronionej przyrody i/lub krajobrazu (różnej rangi ochronnej)	Ograniczenie bądź eliminacja form zabudowy i zagospodarowania terenów negatywnie wpływających na ekosystemy, siedliska przyrodnicze i krajobrazy
Obszary konserwatorskiej ochrony zabytków	Dostosowanie (harmonizacja) stylu nowej zabudowy do obiektów historycznych
Strefy uzdrowiskowe	Ograniczenie bądź eliminacja form zabudowy i zagospodarowania terenów obniżających jakość środowiska przyrodniczego (w szczególności zanieczyszczających powietrze atmosferyczne)
Obiekty małej architektury	Poprawa estetyki
Reklamy	Poprawa estetyki

Źródło: opracowanie własne.

Standardy obszarowe niekoniecznie muszą mieć charakter normatywny – mogą być również zbiorami „miękkich" wytycznych i rekomendacji dotyczących pożądanych sposobów zagospodarowania przestrzennego, adresowanymi do planistów, projektantów i inwestorów.

Definiując standardy, należy zwrócić uwagę, że mogą one pełnić dość zróżnicowane funkcje w kształtowaniu i planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Według Podolaka:

> […] standardy urbanistyczne występują jako standardy i zasady, mając dwojaki charakter:
> 1) standardy i zasady stanowiące podstawę rozmieszczenia elementów zagospodarowania przestrzennego (np. wobec dostępności komunikacyjnej),
> 2) standardy i zasady stanowiące podstawę ustalenia warunków efektywności wykorzystania terenów. Mogą one mieć postać liczbowych wskaźników (miejsc postojowych, powierzchni użytkowych), które po przeliczeniu znajdą wyraz w ustaleniach planu jako obowiązujące wskaźniki gęstości zaludnienia lub intensywności zabudowy. Mogą również występować jako **zasady** określone opisowo (np. „zabudowa wolno stojąca w otoczeniu zieleni") (Podolak, 1998, s. 298–299).

Powyższe rozróżnienie dwóch rodzajów standardów ma istotne znaczenie dla sposobu ich wykorzystywania w systemach planowania przestrzennego.

Standardy pierwszego rodzaju można określić jako pełniące **funkcję alokacyjną (alokacyjne)**, ponieważ służą one do określania właściwych (tj. pożądanych z punktu widzenia celów polityki przestrzennej) kryteriów lokalizacji obiektów materialnych w fizycznej przestrzeni. Przykładami mogą być standardy dostępności określające dopuszczalną odległość budynków mieszkalnych od określonych elementów infrastruktury technicznej, społecznej lub błękitno-zielonej (np. odległość budynku od przystanku komunikacji publicznej, szkoły, ośrodka zdrowia, parku lub innego terenu zieleni urządzonej). Określanie takich standardów podyktowane jest chęcią zapewnienia ludności dostępności do ważnych z punktu widzenia jakości życia elementów zagospodarowania przestrzennego (którymi zwykle są jakieś obiekty infrastruktury technicznej, w tym komunikacyjnej, społecznej lub zielono-błękitnej). Standardy tego rodzaju, pełniąc funkcję alokacyjną (jeżeli funkcjonują jako przepisy obszarowe), mogą więc zastępować plany zagospodarowania terenu, w których również dokonuje się przestrzennej alokacji różnych obiektów, form zabudowy itp. Istnieje jednak bardzo istotna różnica między określaniem lokalizacji przestrzenną alokacją obiektów dokonywaną z wykorzystaniem planu i przy zastosowaniu standardów. Można ją wyjaśnić w następujący sposób:

1) plany zagospodarowania przestrzennego (w szczególności lokalne, tj. pełniące funkcję lokalizacyjną) obejmują ściśle określony obszar i w ramach tego obszaru wskazuje się w nich (z mniejszą lub większą dokładnością, zależną od skali i charakteru planu) fizyczne lokalizacje materialnych obiektów (zabudowań, infrastruktury itp.), ewentualnie wyznacza strefy lokalizacji obiektów określonego rodzaju (plany strefowe omówiono wyżej); w planie można więc wskazać konkretną lokalizację, potencjalnie z bardzo dużą dokładnością, biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowania, które zostały rozpoznane w procesie opracowywania planu; można więc powiedzieć, że określanie lokalizacji w planie jest procesem zindywidualizowanym;
2) standardy zagospodarowania przestrzennego natomiast, jeżeli są stosowane w formie przepisów obszarowych, nie wskazują fizycznych lokalizacji materialnych obiektów, a jedynie informują o tym, jakie kryteria (warunki) przestrzenne muszą być spełnione, by dany obiekt można było ulokować na obszarze objętym taką regulacją; można więc powiedzieć, że ustalanie lokalizacji za pomocą standardów jest dużo bardziej ogólne niż za pomocą narzędzia, jakim jest plan pełniący funkcje lokalizacyjne; standardy dają więc większą elastyczność w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego, ale też niepewność co do tego, gdzie konkretnie w przestrzeni zlokalizowana zostanie zabudowa na podstawie kryteriów (warunków) określonych w standardach; można powiedzieć, że im większy obszar przestrzeni objęty tego typu standardami, tym większa nieprzewidywalność dotycząca fizycznej lokalizacji obiektów.

Warto zwrócić uwagę, że standardy alokacyjne mogą być nie tylko formułowane jako dopuszczalne kryteria (warunki) lokalizacji obiektów w przestrzeni, ale także jako zakazy lub ograniczenia. Standard o takim charakterze może więc być formułowany jako przepis zakazujący zabudowy na określonym terenie (np. zakaz lokalizowania zabudowy mieszkaniowej na terasach zalewowych rzek lub w obszarze ochrony rezerwatowej) lub wprowadzający ograniczenie zabudowy (np. ograniczenie wysokości zabudowy mieszkalnej do pewnej wysokości na obszarze chronionego krajobrazu).

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że standardy pełniące funkcje alokacyjne mogą być wykorzystywane w systemie planowania przestrzennego na dwa sposoby:

1) poza planem zagospodarowania, to jest jako regulacja w formie przepisu obszarowego (o zasięgu ogólnokrajowym, regionalnym lub lokalnym – zależnie od zakresu jurysdykcji podmiotu władzy publicznej, który takie przepisy ustanowił), ustalająca dopuszczalne warunki (kryteria) lokalizacji obiektów i tym samym będąca podstawą do zabudowy terenu, a także jako zakaz lub ograniczenie zabudowy na pewnego rodzaju terenach;

2) jako ogólnokrajowe lub regionalne wytyczne (normatywy) do opracowywania lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, formułowane odpowiednio przez władze centralne lub właściwe władze regionalne, wskazujące kryteria (zasady) ustalania lokalizacji materialnych obiektów w fizycznej przestrzeni, w planach lokalnych; w takim ujęciu standardy te służyłyby *de facto* zapewnianiu określonej jakości lokalnych opracowań planistycznych dotyczących ustaleń lokalizacyjnych zawartych w ich treści.

Standardy drugiego z wymienionych wyżej rodzajów służyć mają **poprawie lub utrzymaniu jakości zagospodarowania przestrzennego** przez określenie ilościowych miar (wskaźników) lub jakościowych wytycznych wskazujących takie sposoby wykorzystania terenów, które mają przyczynić się do bardziej efektywnego, racjonalnego, optymalnego ich użytkowania, poprawy funkcjonalności zabudowy, podniesienia jej estetyki itp. Standardy tego rodzaju mają też często na celu zapobieżenie degradacji pewnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych lub kulturowych przez wprowadzanie reguł, w tym ograniczeń w użytkowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni.

Według Sumienia wskaźnik urbanistyczny to:

> […] miernik stosowany w standardach urbanistycznych, który określa ilościowo poziom zaspokojenia potrzeb w infrastrukturze społecznej i technicznej. Jest określany najczęściej jako stosunek liniowy przez dwie zmienne wielkości. Jedna wyraża przedmiot danego wskaźnika, a druga stanowi jego odniesienie aplikacyjne, np. 250 miejsc postojowych na 1000 mieszkańców. W planowaniu przestrzennym stosowane są wskaźniki scalone (np. ogólnomiejska gęstość zaludnienia) oraz szczegółowe stosowane (np. w projektach osiedli mieszkalnych) (Kachniarz i in., 1994, s. 142).

Ponieważ nie wszystkie cechy zagospodarowania przestrzennego, które są pożądane, mają charakter wymierny (o czy była już mowa przy definiowaniu pojęcia *ład przestrzenny*), czasami standardy urbanistyczne formułuje się z konieczności w sposób opisowy. Dotyczy to w szczególności takich kwestii, jak estetyka obiektów.

Standardy służące poprawie jakości zagospodarowania przestrzennego również mogą być wykorzystywane w systemie planowania na różne sposoby:

1) mogą być stosowane poza planem, a więc jako regulacja w formie przepisów obszarowych (o zasięgu ogólnokrajowym, regionalnym lub lokalnym – zależnie od zakresu jurysdykcji podmiotu władzy publicznej, który takie przepisy ustanowił), określając sposoby zagospodarowania określonych typów terenów (standardy dotyczące terenów o pewnych szczególnych funkcjach, morfologii, położeniu, specyficznych walorach przestrzennych itp.);

2) mogą być ogólnokrajowymi lub regionalnymi normatywnymi wytycznymi do opracowywania lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, formułowanymi odpowiednio przez władze centralne lub właściwe władze regionalne, wskazującymi właściwe sposoby określania zabudowy i zagospodarowania terenów określonego typu w planie lokalnym; w takim ujęciu standardy te służyłyby *de facto* zapewnianiu jakości lokalnych opracowań planistycznych w odniesieniu do ustalania sposobów zagospodarowania i zabudowy terenów w ich treści.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że standardy mogą mieć różny charakter formalno-prawny.

Zbiór standardów urbanistycznych wprowadzonych jako obowiązujący na danym obszarze bywa nazywany **normatywem urbanistycznym** (Podolak, 1998, s. 283). Kachniarz uważa, że normatyw urbanistyczny to:

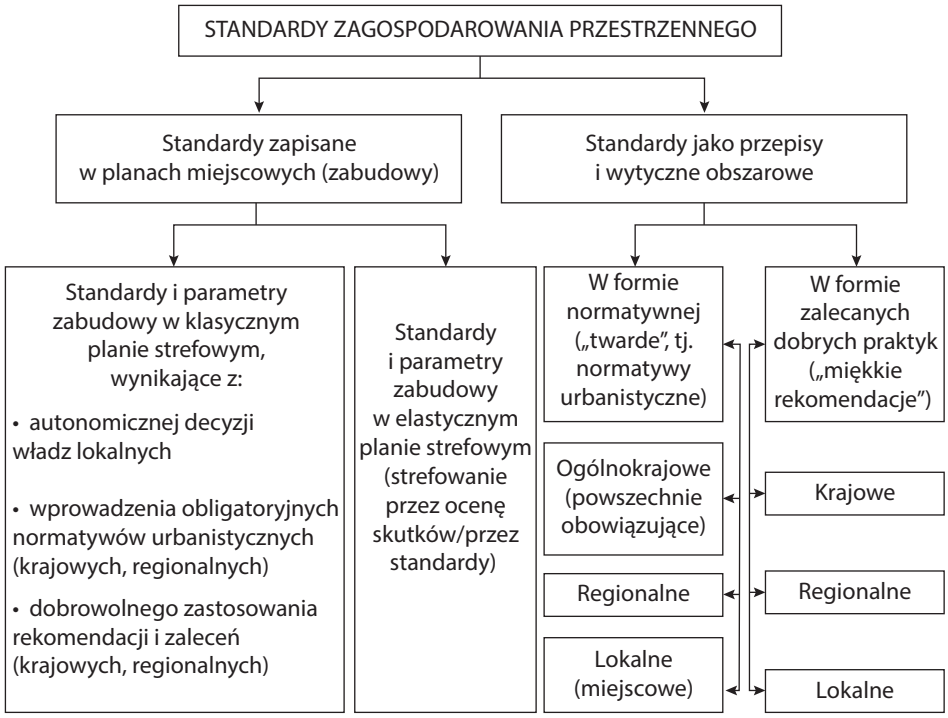
> […] zbiór mierników stosowanych w planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Mierniki te określają zależności między obszarem i sposobem jego zagospodarowania, a także wymagania funkcjonalne, użytkowe i ekonomiczne oraz warunki i normy wyposażenia w infrastrukturę społeczną i techniczną (Kachniarz i in., 1994, s. 120).

Standardy mają charakter normatywny wówczas, gdy konieczność ich stosowania wynika z przepisów prawa lokalnego, krajowego lub regionalnego. Standardy urbanistyczne mogą jednak mieć również charakter indykatywny – „miękki", to jest funkcjonować jako sposoby zagospodarowania i zabudowy terenów rekomendowane do stosowania na danym obszarze (kraju, regionu, gminy). W takiej sytuacji ich wykorzystywanie polega na dobrowolnym i uznaniowym stosowaniu przez zespoły projektowe (a czasem także przez podmioty prywatne występujące w roli inwestorów) dobrych praktyk planistycznych zalecanych przez władze publiczne.

Standardy urbanistyczne mogą więc mieć różny charakter formalny, ale też różny zasięg przestrzenny obowiązywania i stosowania. Mając na uwadze to, jakie podmioty władzy publicznej wprowadzają standardy i za pomocą jakich instrumentów prawnych, można potencjalnie wyodrębnić następujące zbiory standardów:

1) standardy urbanistyczne ogólnokrajowe, które dalej podzielić można na:
   a) przepisy obszarowe – powszechnie obowiązujące na obszarze całego kraju (a więc normatywne), wiążące wszystkie podmioty (publiczne i prywatne), które użytkują przestrzeń; mogą dotyczyć terenów danego typu (przykładowo wskazanych w tabeli 16), których zagospodarowanie regulują; przepisy tego rodzaju są zwykle wprowadzane aktami w randze ustaw;

   b) ogólnokrajowe normatywy urbanistyczne, rozumiane jako wiążące wytyczne dotyczące sposobów kształtowania treści zapisów w lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego – są one wiążące dla władz lokalnych posiadających kompetencje do sporządzania planów zabudowy;
   c) rekomendowane, ale niewiążące zalecenia dotyczące sposobów kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarze kraju, kierowane zarówno do władz lokalnych, regionalnych, jak i podmiotów prywatnych i organizacji społecznych (mogą to być np. katalogi dobrych praktyk urbanistycznych, architektonicznych itp.);
2) standardy urbanistyczne regionalne (o ile władze regionu mają stosowne kompetencje do tworzenia tego rodzaju regulacji), wśród których rozróżnić można:
   a) przepisy obszarowe (normatywne) – obowiązujące na obszarze regionu lub jego części i wiążące wszystkie podmioty użytkujące tę przestrzeń; mogą dotyczyć terenów danego typu (przykładowo wskazanych w tabeli 16), których zagospodarowanie regulują; przepisy tego rodzaju są zwykle wprowadzone uchwałą odpowiedniej władzy regionalnej;
   b) regionalne normatywy urbanistyczne, rozumiane jako wiążące wytyczne dotyczące sposobów kształtowania treści zapisów w lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego – są one wiążące dla władz lokalnych posiadających kompetencje do sporządzania planów zabudowy;
   c) rekomendowane, ale niewiążące zalecenia dotyczące sposobów kształtowania zagospodarowania przestrzennego, kierowane zarówno do władz lokalnych, jak i podmiotów prywatnych (mogą to być np. regionalne katalogi dobrych praktyk urbanistycznych, wzorniki architektoniczne itp.);
3) standardy urbanistyczne lokalne, na które mogą się składać:
   a) standardy zagospodarowania terenu ujęte w treści miejscowych planów zabudowy (planów strefowych); ich stosowanie może być wynikiem samodzielnej decyzji władz lokalnych oraz podporządkowania się wiążącym przepisom krajowym lub regionalnym o charakterze normatywów urbanistycznych, a także dobrowolnego zastosowania dobrych praktyk zalecanych przez władze regionalne i/lub krajowe;
   b) obszarowe, miejscowe przepisy urbanistyczne – uchwalone przez władze lokalne i obowiązujące na obszarze lokalnej jednostki terytorialnej lub jej części, wiążące wszystkie podmioty, które użytkują przestrzeń (normatywne);
   c) rekomendowane, ale niewiążące zalecenia dotyczące sposobów kształtowania zagospodarowania przestrzennego, kierowane do lokalnych mieszkańców, podmiotów gospodarczych itp. (mogą to być np. lokalne katalogi dobrych praktyk urbanistycznych, wzorniki architektoniczne itp.).



Rysunek 16. Typologia standardów zagospodarowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

3.15.3.4. Oceny oddziaływania terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*)

Mając na uwadze wzmiankowaną wcześniej tendencję do terytorializacji polityki rozwoju, istnieje potrzeba prognozowania skutków przestrzennych różnego rodzaju polityk i działań podejmowanych przez sektor publiczny. Podstawowym narzędziem służącym temu celowi są oceny oddziaływania terytorialnego. Ich stosowanie opiera się na założeniu, że większość inwestycji i przedsięwzięć społeczno-gospodarczych ujmowanych w różnego rodzaju politykach, planach i programach ma konsekwencje dla zagospodarowania przestrzeni (mogą się one np. przejawiać niezrównoważonym rozkładem terytorialnym kosztów i korzyści, wynikającym z przyjęcia określonego modelu alokacji dóbr publicznych); implikuje to więc potrzebę identyfikowania skutków tych działań (zob. *Territorial…*, 2013, s. 7–8). Oceny tego rodzaju mają charakter *ex ante* (Wojnar, b.r.w., s. 12), co potencjalnie pozwala na wykorzystanie ich wyników w praktyce, to jest modyfikacji projektów, planów i polityk w taki sposób, aby maksymalizować pozytywne, a minimalizować negatywne skutki terytorialne przewidywanych do podjęcia/wdrożenia przedsięwzięć. Co istotne, ocenom tego rodzaju mogą być poddawane nie tylko projekty (wersje robocze) różnego rodzaju dokumentów strategicznych i planistycznych (programy,

plany, strategie, polityki), ale też projekty regulacji prawnych, takich jak ustawy czy (na poziomie UE) dyrektywy (*Territorial…*, 2013, s. 10).

Oceny oddziaływań terytorialnych to jeden z rodzajów ocen oddziaływań (*Impact Assessment* – IA) (Medeiros, 2014, s. 9). W swojej idei są zbliżone do strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (SOOŚ); różnica polega na tym, że mają one charakter wielowymiarowy (a nie jednoaspektowy jak SOOŚ) i odpowiadają zintegrowanemu, międzysektorowemu podejściu do sterowania procesami rozwoju (Camagni, 2017b, s. 400–401). W odróżnieniu od SOOŚ wykonywanie ocen oddziaływań terytorialnych nie jest obowiązkowe w sensie prawnym (Fischer, Gore, 2013, s. 4; Medeiros, 2015, s. 97).

Przez wpływ terytorialny (*territorial impact*) zasadniczo rozumie się:

> […] jakikolwiek wpływ na określone geograficznie terytorium, czy to na użytkowanie przestrzenne, zarządzanie, czy też na szersze aspekty gospodarcze, społeczne lub środowiskowe, które wynikają z wprowadzenia lub transpozycji unijnej dyrektywy lub polityki (Fischer, Gore, 2013, s. 3),

natomiast ocena oddziaływania terytorialnego (*territorial impact assessment*):

> […] jest interpretowana jako mechanizm *ex-ante*, który można wykorzystać do określenia takiego wpływu na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w państwach członkowskich UE, aby pomóc w identyfikacji potencjalnych konfliktów politycznych lub niespójności. Może również identyfikować zróżnicowany charakter potencjalnych oddziaływań między różnymi miejscami i w tym sensie może stanowić środek do rozważenia przestrzennego wymiaru oddziaływania polityki UE (Fischer, Gore, 2013, s. 3).

Narzędzie to służy więc do obniżania ryzyka decyzji podejmowanych w procesie kształtowania polityki rozwoju (*Territorial…*, 2013, s. 7).

Potrzeba rozwijania metodologii i procedur ocen oddziaływania terytorialnego została zarysowana w Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective – ESDP). Oceny oddziaływań terytorialnych pojawiły się jako naturalna konsekwencja wzrostu znaczenia aspektów przestrzennych w procesach wspierania rozwoju w Unii Europejskiej. Polegają na wieloaspektowej (wielowymiarowej) ocenie prawdopodobnego wpływu publicznych polityk i programów na terytorium, do którego odnoszą się wszystkie pozostałe aspekty (wymiary) procesów rozwoju: ekonomiczne, społeczne, środowiskowe i kulturowe (Camagni, 2009, s. 342; 2017b, s. 399–400).

Wdrożenie ocen oddziaływań terytorialnych zaproponowano w piątym raporcie kohezyjnym Komisji Europejskiej. Znaczenie tego instrumentu polega

na określeniu konsekwencji terytorialnych poszczególnych polityk dla różnych terytoriów lokalnych i regionalnych (Zaucha i in., 2015, s. 286). Taka analiza prowadzona w układzie *ex ante* powinna uwzględniać wpływ na (*CEC*, 2010, s. 195–197):

1) gospodarkę – w aspekcie oddziaływania na regiony i sektory, którego kluczowe pytania są następujące: „Czy będzie to miało specyficzny wpływ na pewne regiony (np. w zakresie tworzenia miejsc pracy)?", „Czy występuje kraj, region lub sektor, który zostanie nieproporcjonalnie dotknięty?";
2) społeczeństwo – w aspekcie wykluczenia społecznego, którego kluczowe pytania są następujące: „Czy będzie miało to wpływ na nierówny dostęp do usług i towarów?", „Czy będzie miało to wpływ na usługi pośrednictwa pracy i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym?", „Czy dotknie to szczególnie specyficzne lokalizacje?";
3) środowisko – w aspekcie planowania przestrzennego, którego kluczowe pytania są następujące: „Czy przyjęta opcja będzie miała wpływ na przejęcie nowych terenów (*greenfields*)?", „Czy dotknie to wrażliwe z punktu widzenia ekologicznego obszary?", „Czy będzie to miało wpływ na sposób zagospodarowania przestrzennego?".

Początkowo to przede wszystkim sfera polityki transportowej wskazywana była jako obszar priorytetowy dla ocen oddziaływań terytorialnych – ze względu na to, że w inwestycjach transportowych zachodzi konieczność osiągnięcia kompromisu między zapewnieniem dostępności przestrzennej a zachowaniem środowiska – wyzwaniem jest przestrzennie zrównoważone zapewnienie dostępu do infrastruktury i jej techniczne wyposażenie. Do tego celu potrzebne są kompleksowe, zintegrowane strategie rozwoju przestrzennego. Wykonywanie ocen wpływu terytorialnego powinno być więc podstawowym warunkiem wstępnym dla wszystkich dużych projektów transportowych (Camagni, 2009, s. 343). Współcześnie można wskazać potrzebę wykonywania ocen terytorialnych dla wszelkich polityk, strategii, planów i programów rozwoju (Opinia Komitetu Regionów, 2013), na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym, lokalnym). W literaturze podkreśla się również znaczenie przedmiotowych procedur oceny dla wzmacniania spójności terytorialnej obszarów transgranicznych (Medeiros, 2015, s. 97–112) oraz obszarów funkcjonalnych (*Territorial…*, 2013, s. 20).

Mając na uwadze trzy podstawowe wymiary spójności terytorialnej, na którą składają się jakość, efektywność oraz tożsamość, Roberto Camagni (2017b, s. 405, 408–409) wymienia kryteria, według których powinny być identyfikowane oddziaływania terytorialne (tab. 17).

Tabela 17. Wymiary (aspekty) i kryteria szczegółowe oceny oddziaływań terytorialnych

Efektywność terytorialna	Jakość terytorialna	Tożsamość terytorialna
1. Efektywny i policentryczny system osadniczy 2. Międzyregionalna integracja 3. Efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych: konsumpcja energii, gruntu, wody itd. 4. Ogólna dostępność, wyposażenie infrastruktury 5. Konkurencyjność systemu produkcji 6. Zrównoważony transport: udział transportu publicznego i brak zatorów 7. Rozwój sieci miejskich i miast średniej wielkości 8. Zwarta forma miasta, ograniczenie rozrastania się 9. Redukcja ryzyka technologicznego i środowiskowego	1. Zmniejszenie międzyregionalnych różnic w dochodach 2. Ochrona i twórcze zarządzanie zasobami naturalnymi 3. Dostęp do usług użyteczności publicznej 4. Jakość życia i warunki pracy 5. Jakość usług transportowych i komunikacyjnych, bezpieczeństwo 6. Redukcja emisji zanieczyszczeń 7. Atrakcyjność dla firm zewnętrznych 8. Ograniczenie ubóstwa i wykluczenia 9. Solidarność wieloetniczna i integracja 10. Skutki w zakresie zatrudnienia	1. Ochrona i twórcze zarządzanie dziedzictwem kulturowym 2. Jakość krajobrazu miejskiego i wiejskiego 3. Współpraca między miastem a obszarami wiejskimi 4. Rozwój know-how i wiedzy specyficznej dla regionu 5. Dostępność do globalnej wiedzy i twórczego „mieszania się" z wiedzą lokalną 6. Rozwój terytorialnych „predyspozycji" i „wizji" 7. Rozwój kapitału społecznego; wspólne zasady zachowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie Camagni, 2017b, s. 405, 408–409.

Oceny oddziaływań terytorialnych są relatywnie nowym narzędziem – to, a także ich złożony, wieloaspektowy charakter powoduje, że metodologia opracowywania jest przedmiotem prac badawczych, a w literaturze odnaleźć można opisy różnych podejść do ich wykonywania[53].

Choć oceny oddziaływań terytorialnych powstały jako narzędzia służące usprawnianiu prowadzenia polityki rozwoju w UE, to ich zastosowanie nie musi i nie ogranicza się tylko do polityk „unijnych" oraz krajów członkowskich UE (zob. Fischer, Gore, 2013, s. 4–5; *Territorial…*, 2013, s. 10). W kontekście problematyki planowania rozwoju oraz planowania przestrzennego (które pozostaje autonomiczną domeną krajowych regulacji w państwach członkowskich UE) oceny

53 Przykładami mogą być: wielokryterialny model TEQUILA (Territorial Efficiency Quality Identity Layered Assessment – opisywany w licznych pracach, m.in. Camagni, 2009, s. 344–350; 2017b, s. 405–409; Medeiros, 2014, s. 33–37), the STeMA model (Sustainable Territorial Environmental Management Approach – Medeiros, 2014, s. 37–41), the EATIA model (ESPON and Territorial Impact Assessment – Fischer, Gore, 2013, s. 2–3; Medeiros, 2014, s. 41–45), the ARTS model (Medeiros, 2014, s. 46–49), metoda/narzędzie the TARGET_TIA (Medeiros: 2014, s. 50–101; 2015, s. 106–110).

oddziaływań terytorialnych mogą być więc wykorzystywane jako narzędzia wspierające opracowywanie kompleksowych i zintegrowanych strategii rozwoju jednostek terytorialnych. Dzięki identyfikacji przestrzennych skutków różnych polityk sektorowych oceny te umożliwiają uwzględnienie przestrzennego wymiaru kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego wynikających z tych polityk oraz polityki ochrony środowiska. Jako takie mogą być więc pomocne w ustalaniu i zapisywaniu właściwych kierunków rozwoju przestrzennego w planach struktury o charakterze strategicznym.

Drugim potencjalnym obszarem zastosowań ocen oddziaływań terytorialnych mogą być prognozy skutków terytorialnych regulacji prawnych (z zakresu prawa materialnego), odnoszących się wprost bądź pośrednio do kwestii zagospodarowania przestrzennego (tj. regulacji z zakresu gospodarki nieruchomościami/gruntami, mieszkalnictwa, transportu, rolnictwa, leśnictwa, ochrony przyrody i krajobrazu itp.). Prognozy tego rodzaju mogą wykazać, w jakim stopniu regulacje powiązane z planowaniem przestrzennym będą wspierały bądź utrudniały osiągnie celów polityki przestrzennej na szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym.

Warto zauważyć, że oceny oddziaływań terytorialnych mogą mieć również charakter *ex post* (zob. Medeiros, 2014, s. 11–105; 2015, s. 106, 108, 110, 112) (taki charakter miały pierwsze oceny *ex post* terytorialnych skutków dyrektyw unijnych – zob. Fischer, Gore, 2013, s. 2). W takim przypadku wyniki mogą być wykorzystywane do opracowania nowej generacji dokumentów strategicznych i planistycznych. Eduardo Medeiros (2014, s. 19) zauważa także, że w szczególnych przypadkach oceny oddziaływania terytorialnego mogą być również wykonywane w trakcie/w połowie okresu realizacji określonej polityki, strategii czy planu. Wówczas powinny one być powiązane z procedurami monitoringu zagospodarowania przestrzennego.

3.15.3.5. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym

Podstawowym sposobem uwzględniania aspektów środowiskowych w planowaniu jest zaimplementowanie w procesie opracowywania projektu dokumentu planistycznego procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – SOOŚ (*strategic environmental assessment* – SEA) (zob. Sas-Bojarska, Tyszecki, 2000a, s. 13–17; Bargłowska, 2001, s. 5–12; Tyszecki, 2004, s. 12–16; 2007, s. 14–17; Florkiewicz, 2006, s. 3–6). Wprowadzenie tego rodzaju ocen do systemu ocen oddziaływania na środowisko podyktowane jest koniecznością identyfikowania skutków ludzkiej działalności w środowisku w wymiarze wielkoskalowym i o charakterze skumulowanym, a także długookresowym (to zasadniczo

odróżnia SOOŚ od ocen pojedynczych projektów inwestycyjnych) (zob. Kowalczyk, 2000, s. 20–24).

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko definiowana jest jako:

> […] sformalizowany, systematyczny i wszechstronny proces oceny skutków środowiskowych realizowanych polityk, planów i programów oraz ich alternatyw, włącznie z przygotowaniem pisemnego raportu dotyczącego wniosków z oceny i wykorzystania tych wniosków w publicznie odpowiedzialnym podejmowaniu decyzji (Therivel i in., 1992, s. 6)[54].

Wykonywanie SOOŚ dotyczy nie tylko planów przestrzennych, ale odnosi się do wszelkich sformalizowanych (udokumentowanych) polityk publicznych oraz planów i programów sektorowych (Kowalczyk, Starzewska-Sikorska, 2003, s. 11–12). Procedura ta jest uznawana za jedną z najbardziej prewencyjnych, a co za tym idzie – nowoczesnych i rekomendowanych do stosowania metod (technik) ochrony środowiska. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko realizacji polityk, planów, programów jest narzędziem optymalizacji w procesie podejmowania decyzji dotyczących planowanego rozwoju (Kowalczyk, Szulczewska, 2002, s. 20).

Istotą procedury SOOŚ jest więc dokonanie próby prognozowania na etapie opracowywania projektu dokumentu planistycznego, jakie będą skutki środowiskowe, jeżeli plan zostałby przyjęty i zrealizowany w takim zakresie, jak zakłada jego roboczy projekt. Przewidywanie skutków środowiskowych ustaleń zawartych w planach jest więc rodzajem oceny *ex ante*, której wykonanie pozwala skorygować treści zapisów planistycznych w taki sposób, aby zapobiec lub zminimalizować skutki potencjalnych oddziaływań na środowisko, wynikających z przejętych planów dotyczących sposobów zagospodarowania terenu i ewentualnych innych działań rozwojowych[55]. W szczególności służyć temu może zastosowanie

54 Można tu zwrócić uwagę na pewne niuanse terminologiczne – strategiczna ocena oddziaływania na środowisko to procedura analizowania przewidywanych skutków planu (dokumentu strategicznego). Jej efektem jest prognoza skutków ustaleń planu względem środowiska przyrodniczego, która ma zwykle formę raportu (*Environmental Impact Statement* – EIS), czyli dokumentu formalnie potwierdzającego przeprowadzenie takiej oceny i uwzględnienia aspektów środowiskowych w procesie planowania i podejmowania decyzji (Boland, 1995, s. 168).

55 W Polsce podstawą prawną do wykonywania procedury SOOŚ jest Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.). Oceny strategiczne (prognozy oddziaływań na środowisko) wykonywane są podczas opracowywania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium gminy i planu miejscowego,

analiz wariantowych w interaktywnym procesie opracowywania projektu planu zagospodarowania przestrzennego i prognozy jego oddziaływania na środowisko (Twardowska, 2007, s. 11–13). Procedura SOOŚ powinna być więc integralną częścią procesu planowania (Jendrośka, 2004, s. 3–11; Florkiewicz, 2009, s. 3–10).

Mając na uwadze istotę SOOŚ, można wskazać na następujące, szczególnie ważne dla skuteczności takiej prognozy skutków środowiskowych uwarunkowania jej wykonywania (zob. Korzeniak, 1998, s. 17; Kistowski, 2001a, s. 23–24; Kowalczyk, Starzewska-Sikorska, 2003, s. 13, 17–18):

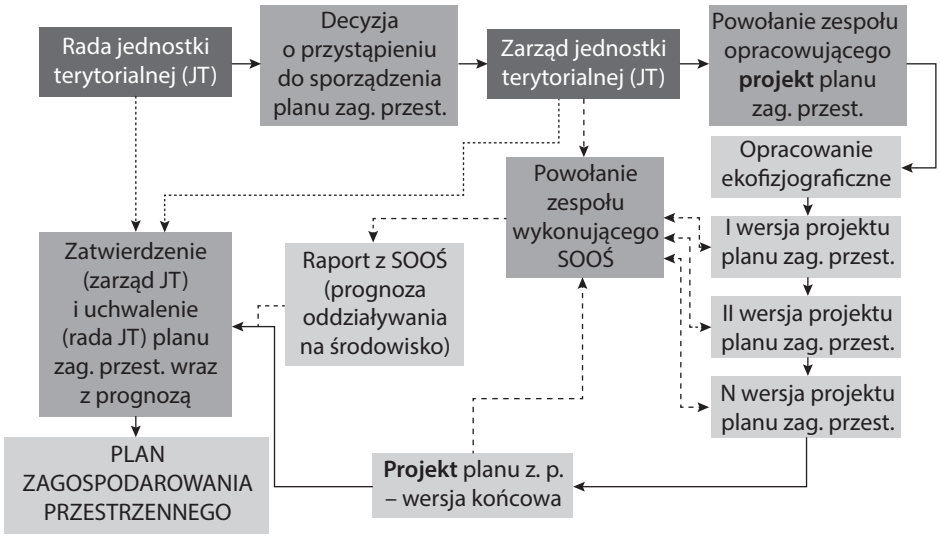
1) punktem wyjścia do opracowywania prognozy wpływu projektu dokumentu planistycznego na środowisko powinno być wspomniane wcześniej (podpunkt 3.15.2.3) opracowanie ekofizjograficzne oraz początkowe założenia planistyczne, a także formułowane na dalszych etapach prac ustalenia treści roboczej planów;
2) procedura SOOŚ powinna być wykonywana w toku procesu planistycznego i polegać na bieżącym korygowania zapisów planistycznych, to znaczy wskazywaniu takich rozwiązań (alternatyw), które będą najbardziej przyjazne środowisku; końcowy raport (nazywany czasem prognozą) sporządzany jest dla końcowej wersji projektu dokumentu planistycznego i stanowi *de facto* jedynie formalną dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie procedury; jej istotą jest jednak dostosowywanie ustaleń planistycznych *in statu nascendi* do wymogów środowiskowych;
3) dla zapewnienia rzetelności procedury SOOŚ i obiektywności wyników prognozy powinna ona być wykonywana przez zespół specjalistów niezależnych (w sensie podległości organizacyjnej – służbowej, a także finansowo i kadrowo) od zespołu wykonującego projekt planu; członkowie zespołu planistycznego, co do zasady, nie powinni być zaangażowani w przeprowadzanie procedury SOOŚ i sporządzanie końcowej prognozy, a jedynie być zobligowani do uwzględnienia wyników oceny prognozowanego wpływu na środowisko podczas formułowania i doprecyzowywania ustaleń planistycznych na kolejnych etapach procesu opracowywania planu.

Uogólniony schemat wykonywania procedury SOOŚ, ilustrujący jej ideę i mechanizm wykonywania, przedstawiono na rysunku 17 (zob. też Korzeniak, 1998, s. 29).

Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko opracowywane są dla projektów planów zagospodarowania przestrzennego wykonywanych na różnych poziomach podziału terytorialnego państwa (rys. 18).

---

a także strategii rozwoju opracowywanych dla jednostek terytorialnych na poszczególnych poziomach podziału administracyjnego kraju (Bugajska, Kulig, 2015, s. 237–239).



Rysunek 17. Ogólny schemat logiczny wykonywania procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) do planu zagospodarowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

Poziom zarządzania	Plan zagospodarowania przestrzennego (ocena strategiczna)	Działania sektorowe i wielosektorowe (typ oceny podano w nawiasach)			
		POLITYKA (ocena strategiczna)	PLAN (ocena strategiczna)	PROGRAM (ocena strategiczna)	PROGRAM (ocena projektu)
Krajowy/ federalny	Krajowy plan zagospodarowania przestrzennego	Krajowa polityka transportu	Długofalowy krajowy plan rozwoju dróg	5-letni program budowy dróg	Budowa autostrad
Regionalny	Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego	Krajowa polityka gospodarcza	Regionalny plan strategiczny	Subregionalny program inwestycyjny	Lokalny projekt infrastruktury
Subregionalny	Subregionalny plan zagospodarowania przestrzennego				
Lokalny	Lokalny plan zagospodarowania przestrzennego				

Rysunek 18. Sekwencja działań i ocen w ramach hierarchicznego systemu planowania i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć

Źródło: Lee, Wood, 1995.

Skutki, jakie powinny być analizowane w ramach SOOŚ, można ująć w czterech grupach (Kowalczyk, Starzewska-Sikorska, 2003, s. 15–16):

1) tradycyjne elementy środowiska, takie jak skutki ekologiczne, jakość wód, gleb, powietrza, hałas, krajobraz, skutki dla ludności – analizowane w kategoriach znaczenia międzynarodowego, krajowego i regionalnego;
2) związane z naruszeniem „zrównoważenia" – obejmujące zagrożenia nieodwracalnymi, skumulowanymi lub wtórnymi skutkami, takimi jak wykorzystanie zasobów nieodnawialnych, utrata bioróżnorodności, utrata cennych ekosystemów naturalnych, a także długoterminowa produktywność lasów lub terenów rolniczych;
3) wywołujące zmiany w użytkowaniu terenu, szczególnie w odniesieniu do urbanizacji oraz ekspansji peryferii miejskich;
4) natury politycznej, odnoszące się do naruszenia zobowiązań międzynarodowych i innych celów krajowej polityki.

Przy określaniu potencjalnych skutków oddziaływań środowiskowych, których źródłem są inwestycje ujęte w dokumentach strategicznych i planistycznych, powinny być rozważane następujące aspekty:

1) chłonność lub wrażliwość środowiska,
2) skala lub wielkość skutku (np. stopień, do jakiego jakość środowiska może być naruszona),
3) to, czy skutki będą prowadziły do trwałych lub okresowych zmian,
4) zobowiązania krajowe lub międzynarodowe, cele i normy jakości środowiska,
5) to, do jakiego stopnia możliwe jest załagodzenie skutku (zredukowanie),
6) znaczenie skutku w kontekście krajowym.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko powinna uwzględniać następujące elementy (Kowalczyk, Starzewska-Sikorska, 2003, s. 16–17):

1) zakres i rodzaj potencjalnych skutków – w celu opisania na odpowiednim poziomie szczegółowości zakresu i natury skutków środowiskowych, jakie mogą wystąpić po wdrożeniu analizowanego dokument, analiza powinna być oparta na wstępnym przeglądzie; skutki środowiskowe (włączając w to skumulowane skutki) mogą wystąpić w wyniku wykorzystania zasobów lub zmian w zasobach środowiskowych; analiza powinna dotyczyć zarówno pozytywnych, jak i niekorzystnych skutków;
2) potrzebę neutralizacji – podmiot analizujący powinien rozważyć potrzebę zastosowania środków minimalizujący potencjalne skutki, jakie może w środowisku przynieść wdrożenie analizowanego dokumentu; środki minimalizacje mogłaby przykładowo obejmować zmiany w dokumencie, warunki nakładane na projekty lub działania wynikające z dokumentu czy środki kompensujące;

3) zakres i naturę pozostałych skutków – analiza powinna uwzględniać (na odpowiednim poziomie szczegółowości) potencjalne skutki środowiskowe, jakie mogą pozostawać po zastosowaniu działań minimalizujących;
4) kontynuację – w ramach strategicznej oceny środowiskowej należałby rozważyć potrzebę podjęcia środków w celu monitorowania skutków wdrożenia dokumentu lub zapewnić, aby wdrożenie realizowało złożone cele zrównoważonego rozwoju;
5) aspekty społeczne i udział zainteresowanych stron – analiza powinna identyfikować odczucie społeczne wśród tych, którzy mogą być najbardziej narażeni oraz wśród zainteresowanych stron.

Jednym z najistotniejszych skutków przestrzennych, jakie pozwalają prognozować procedury SOOŚ, jest fragmentacja systemów przyrodniczych, powodująca ich izolację przestrzenną i degradację w efekcie przecinania korytarzy ekologicznych przez infrastrukturę liniową (zob. Kistowski, 2008, s. 18–23).

Ujęcie systemowe w SOOŚ może być zagwarantowane dzięki schematowi postępowania, który jednakże musi być na tyle elastyczny, aby umożliwić dostosowanie zadań cząstkowych do celu i potrzeb działania, czyli specyfiki konkretnej oceny. Kolejno po sobie następujące etapy oceny wymieniono poniżej (ramka 3).

Ramka 3. Uogólniony schemat procedury wykonywania SOOŚ

1. Opis strategii polityki, programu lub planu.
2. *Screening* – zakwalifikowanie odpowiedniego dokumentu do przeprowadzenia SOOŚ.
3. Sformułowanie celu polityki, programu lub planu w odniesieniu do celów ochrony **środowiska**. Możliwe metody: listy sprawdzające, konsultacje ze specjalistami, ocena istniejących i planowanych standardów środowiskowych, wstępne konsultacje społeczne.
4. *Scoping* – ustalenie skali i zakresu procesu SOOŚ obejmujące:
   - identyfikację rozwiązań wariantowych, które spełniają cele ochrony środowiska oraz zapewniają spełnienie celu i potrzeby polityki, programu lub planu;
   - identyfikację głównych zagrożeń środowiskowych wynikających z realizacji/zaniechania polityki, programu lub planu i przełożenie ich na skutki społeczne/gospodarcze/przestrzenne;
   - identyfikację informacji na temat istniejącej bazy danych środowiskowych;
   - określenie stopnia szczegółowości przyszłych badań pod kątem efektywności wykorzystania nowych informacji dla potrzeb oceny strategicznej polityki, programu lub planu; określenie tych aspektów środowiskowych, dla których należy bezwzględnie zebrać informacje konieczne do prognozowania wpływów; określenie luk w informacjach i potencjalnej niepewności prognozowania;
   - określenie zalecanych metod, które mogą być skutecznie i efektywnie zastosowane przy kolejnych etapach procedury SOOŚ; określenie niezbędnych środków (finansowych, organizacyjnych, ludzkich) oraz czasu trwania procedury;

- identyfikację i włączenie w proces zainteresowanych stron (instytucji, organizacji, organów administracji rządowej i samorządowej, organizacji społecznych), które mogą skutecznie pomóc w przeprowadzaniu strategicznej oceny, zgodnie z ideą rozwoju sustensywnego).

5. Analizy stanu istniejącego środowiska, które może podlegać negatywnym wpływom wynikającym z wdrożenia polityki, programu lub planu. Identyfikacja i opis obszarów/zasobów/gatunków zagrożonych. Zalecane metody: wykorzystanie istniejącej bazy danych oraz określenie jej zawartości i dostępności (m.in. dane z monitoringu, GIS, zdjęcia lotnicze, mapy, plany inwentaryzacje, analizy, studia); badania uzupełniające i inne.
6. Prognoza i ocena głównych oddziaływań powodowanych wdrożeniem polityki, programu lub planu na poszczególne elementy środowiska, ekosystemy, krajobraz i dziedzictwo kulturowe. Określenie zgodności ze standardami środowiskowymi. Identyfikacja wpływów nieodwracalnych, długoterminowych, o dużym zasięgu przestrzennym, skumulowanych, wtórnych. Określenie niepewności prognozowania. Zalecane metody prognostyczne: techniki prognozowania dla poszczególnych elementów środowiska (modelowanie matematyczne, fizyczne, przez analogię, eksperckie; metody porównawcze: listy sprawdzające, matryce; konsultacje społeczne i inne.
7. Ocena porównawcza wariantów polityki, programu lub planu pod kątem wielkości i znaczenia potencjalnych oddziaływań na środowisko na tle skutków politycznych, społecznych i ekonomicznych. Zalecane metody: matryce, technika delficka, analizy korzyści/strat, porównania z normami i inne.
8. Określenie działań i środków minimalizujących negatywne oddziaływania środowiskowe. Odniesienie do aspektów ekonomicznych i społecznych.
9. Zintegrowanie wniosków SOOŚ z ogólną oceną SOOŚ.
10. Sporządzenie raportu SOOŚ (czytelność, kompleksowość), publiczny przegląd (zastosowanie specyficznych metod konsultacyjnych, aby otrzymać reprezentatywne i rzetelne oceny raportu, jego adekwatności oraz zawartości merytorycznej, a zwłaszcza znaczenia skutków środowiskowych). Uzupełnienia.
11. Decyzja dotycząca polityki, programu lub planu.
12. Wdrożenie polityki, programu lub planu.
13. Monitoring skutków środowiskowych powstałych w wyniku polityki, programu lub planu.

Źródło: Sas-Bojarska, Tyszecki, 2000b, s. 8; Tyszecki, 2001, s. 125–126; zob. też Kassenberg, Tyszecki, 2000, s. 7–10.

3.15.3.6. Prognozowanie skutków finansowych i prawnych ustaleń planistycznych

Do szczególnych skutków planowania przestrzennego należą konsekwencje finansowe i prawne wynikające z ustaleń planów. Prognozowanie skutków finansowych i prawnych dotyczy przede wszystkim tych planów, które mają charakter normatywny, regulacyjny, a więc są to przede wszystkim lokalne plany zabudowy wykonywane w technice strefowej, które zawierają prawnie wiążące ustalenia dotyczące sposobów użytkowania gruntów i zagospodarowania terenów.

Podmiotami, z punktów widzenia których wykonuje się taką prognozę, są lokalne władze samorządowe, które uchwalając plan, powinny liczyć się z konsekwencjami formalno-prawnymi ustaleń zawartych w planach. Warto zwrócić uwagę, że skutki prawne ustaleń planu są często bezpośrednią przyczyną powstawania skutków finansowych (np. regulacja użytkowania gruntów ograniczająca możliwości jego użytkowania rodzi konieczność wypłaty rekompensat); jako takie można je więc rozpatrywać łącznie.

Przez skutki finansowe ustaleń planów zagospodarowania terenów rozumie się koszty (wydatki), które samorząd lokalny będzie musiał ponieść, oraz korzyści (dochody), jakie uzyska w efekcie wprowadzenia w życie ustaleń planów. To, z jakimi kosztami i korzyściami muszą liczyć się lokalne władze samorządowe, zależy w istotnej mierze od specyfiki regulacji prawnych obowiązujących w danym państwie, odnoszących się do sfery planowania przestrzennego i gospodarowania gruntami, określających formy opodatkowania nieruchomości, sposoby gospodarowania mieniem komunalnym itp.

Źródłami kosztów (wydatków) mogą być:

1) wykup lub wywłaszczenie nieruchomości prywatnych (np. gruntów) w celu realizacji inwestycji publicznych przewidzianych w planach,
2) wydatki inwestycje związane z budową infrastruktury technicznej (obejmujące systemy kanalizacji, wodociągów, zasilania w ciepło sieciowe, gospodarkę odpadami, a także infrastruktury komunikacyjnej, np. dróg publicznych) oraz społecznej (obejmujące obiekty użyteczności publicznej z zakresu edukacji i oświaty, kultury, służby zdrowia, opieki społecznej) przewidziane w planach, oraz wydatki związane z ich późniejszą eksploatacją,
3) wypłata odszkodowań z tytułu obniżenia wartości nieruchomości prywatnych, jeżeli nastąpiła ona w efekcie ustaleń planów (np. wskutek ustalenia lokalizacji uciążliwych inwestycji w sąsiedztwie),
4) wypłata rekompensat z tytułu ograniczenia prawa użytkowania gruntów w planie (np. prawa zabudowy),
5) koszty przekształceń prawno-własnościowych nieruchomości, takich jak na przykład scalenia i podziały gruntów.

Do najważniejszych źródeł dochodów zaliczyć można natomiast:

1) opłaty planistyczne nakładane z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowane ustaleniami planu (tzw. opłata z tytułu renty planistycznej),
2) zbycie nieruchomości komunalnych (np. gruntów zabudowanych i/lub niezabudowanych) przeznaczonych w planie pod inwestycje prywatne,
3) opodatkowanie nieruchomości lokalnych, których wartość rośnie w efekcie ogólnej poprawy jakości zagospodarowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczego, w następstwie realizacji planów (jest to możliwe

jedynie w przypadku zastosowania podatków katastralnych, tj. powiązanych z wartością nieruchomości).

Należy podkreślić, że możliwość uzyskiwania przez samorząd lokalny bezpośrednich (opłaty planistyczne) bądź pośrednich (wzrost podatków od nieruchomości związanych z ich wartością) dochodów wskutek uchwalania i realizowania planów jest jedną z istotnych determinant skuteczności lokalnego planowania. Wymierność korzyści finansowych wynikających z poprawy jakości zagospodarowania przestrzennego stanowić może czynnik motywującym **w**ładze lokalne do opracowywania, uchwalania i realizowania planów.

3.15.3.7. Monitoring zagospodarowania przestrzennego i realizacji planów

Informacja o przestrzeni i jej parametrach jest podstawą gospodarowania w przestrzeni zarówno w skali zagospodarowania przestrzennego kraju, jak i działki budowlanej. Stała obserwacja zmian w przestrzeni kraju jest więc jednym z podstawowych instrumentów systemu regulacyjnego. Instrument ten jest elementem zintegrowanego planowania, w którym diagnozowanie przyjmuje formę permanentną – monitorowania – i jest warunkiem trafności planowania działań w realnej, fizycznej przestrzeni (Parteka, 1997a, s. 125; 2001, s. 101–102).

Wiedza o danym obszarze jest niezbędna w procesach programowania jego rozwoju i planowania interwencji publicznych. Wobec rosnącej złożoności procesów społeczno-gospodarczych i ich przestrzennych zróżnicowań kształtowanie polityk (w tym także terytorialnych) wymaga podejmowania decyzji na podstawie dowodów (podejście *evidence-based*), to jest empirycznej wiedzy na temat danego obszaru (miasta, regionu), gromadzonej systematycznie przy wykorzystaniu różnorodnych źródeł danych, narzędzi i metod. Takie podejście pozwala ocenić potrzeby danego obszaru, pola możliwej interwencji, jej metody i zakres, jak również zaplanować konieczne w przyszłości modyfikacje w zakresie podejmowanych działań (Olechnicka i in., b.r.w., s. 98).

Potrzeba stworzenia podstaw informacyjnych stałej obserwacji zmian przestrzeni przez gromadzenie i przetwarzanie informacji wynika z obiektywnych przesłanek rozwoju, takich jak (Parteka, 1997a, s. 136; 2001, s. 106–107):

1) wzrastająca złożoność i intensywność struktur przestrzennych, coraz bardziej konfliktogennych i degradujących środowisko przyrodnicze,
2) narastający niedobór i nieodnawialność zasobów środowiska, co implikuje potrzebę oszczędnego gospodarowania,
3) narastające poczucie zagrożenia, wynikające z nie w pełni jeszcze rozpoznanych konsekwencji procesów globalnych, a także z „instynktu pokoleniowego",
4) wzrastający wciąż popyt na zasoby środowiska przyrodniczego, będący funkcją poziomu rozwoju, często o cechach gospodarki rabunkowej.

Inną jeszcze przesłanką prowadzenia monitoringu jest konieczność tworzenia zobiektywizowanej bazy informacyjnej dla wielokryterialnych analiz oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze strategicznym (SOOŚ) i dla inwestycji szczególnie uciążliwych. Monitoring wydaje się szczególnie ważny w przypadku występowania zjawiska tak zwanej asymetrii informacji przestrzennych, które wykorzystywane są do podejmowania decyzji lokalizacyjnych (zob. Czochański, 2017, s. 15–17, 21–23).

Monitoring to ciągłe, systematyczne zbieranie i analizowanie informacji na dany temat, w tym zwłaszcza ich porównywanie: z wartościami historycznymi, wyznaczonymi celami czy przyjętymi założeniami (Mazur, 2005). Zbierane i analizowane informacje mają w znacznej mierze (a niekiedy wyłącznie) charakter ilościowy i przybierają postać wskaźników. Dobór tych wskaźników (adekwatnych, spójnych, zrozumiałych, poddających się analizie i dostępnych) i metody ich analizy są kluczowe zarówno dla przebiegu i sprawności samego procesu monitoringu, jak i jakości oraz rzetelności uzyskanych wyników (Olechnicka i in., b.r.w., s. 68).

Według Jarosława T. Czochańskiego:

> […] monitoring – oznacza ogólnie rozumiany proces regularnego gromadzenia i analizowania danych jakościowych i ilościowych oraz systematyczne pomiary określonych zjawisk, przeprowadzane przez z góry określony czas, najczęściej w ściśle ustalonych interwałach czasowych, według ściśle określonych metod i obejmujące określony przedmiot badań. Monitoring traktowany jest jako narzędzie systemu zarządzania rozwojem, a także jako złożony system organizacyjny […]. Cele monitoringu są różne i mają wpływ na metodologię badawczą. Obejmują m.in. bieżącą obserwację stanu i zmian przedmiotu badań, który stanowić mogą składowe systemu społeczno-gospodarczego i przestrzeni (np. środowiska, zjawisk społeczno-gospodarczych, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni) lub procesy zarządzania programami i realizacji założeń dokumentów rozwoju (polityk, strategii, programów, projektów) (Czochański, 2013, s. 32).

Monitoring ma charakter systemowy (Parteka, 2001, s. 101), a składają się na niego procesy i metody badań (stanowiące o funkcjonalności systemu), powiązane funkcjonalnie procedury działania, technologie informacyjne i narzędzia informatyczne, rozwiązania organizacyjne i prawne, zbiory danych (mierników, wskaźników) i opracowania wynikowe oraz współpracujące instytucje (tzw. otoczenie instytucjonalne), a także obsługujące ten system zespoły ludzkie (Czochański, 2013, s. 33; zob. też: Cartwright, 2007; *Sector Report…*, 2002).

Monitoring służy gromadzeniu informacji o przestrzeni, jej stanie i zagospodarowaniu, przetwarzaniu tych informacji, syntetyzowaniu, wnioskowaniu

i ocenianiu oraz wspieraniu strategicznego i operacyjnego procesu decyzyjnego zarządzania rozwojem przez wysuwanie, opartych na gromadzonych danych i analizach, propozycji służących kierowaniu procesami rozwoju. Monitoring obejmuje wszystkie aspekty polityki rozwoju i rozwoju przestrzennego, w tym badanie efektów ich realizacji, stanu planowania przestrzennego, rzeczywistych zmian zachodzących w przestrzeni regionu i ich skutków w sferach ekonomiczno-gospodarczej, społecznej, środowiskowej i przestrzennej. Służy to wypracowywaniu i podejmowaniu decyzji opartych na rozpoznanych i udokumentowanych (ilościowo i jakościowo) procesach, stanach i wartościach. Jest to (obok funkcji informacyjnej) najważniejszy czynnik uzasadniający tworzenie systemów monitoringu (zob. Czochański, 2013, s. 203–204).

W kontekście problemów gospodarki przestrzennej można więc mówić o potrzebie monitoringu przestrzennego. Pod tym (ogólnym) pojęciem rozumie się:

> […] wszystkie działania (naukowe i praktyczne) służące obserwacji i kontroli zjawisk zachodzących w określonej przestrzeni objętej obserwacją, posiadających zdefiniowaną lokalizację geograficzną, a w systemie zarządzania rozwojem także swoją wizualną prezentację, pozwalającą na określenie ich położenia i topologii względem innych obiektów (Czochański, 2013, s. 33).

Mając na uwadze punkt widzenia podmiotów publicznych (władz rządowych i samorządowych), należy rozróżnić dwa aspekty:

1) monitoring rozwoju przestrzennego, który jest „procesem śledzenia i określania zmian zachodzących w przestrzeni, wynikających z realizacji założeń rozwoju sformułowanych w dokumentach strategicznych polityki rozwoju oraz planistycznych" (Czochański, 2013, s. 33);
2) monitoring planowania przestrzennego, który „odnosi się do badań związanych z trybem, zakresem i procedurą planistyczną, śledząc zmiany ilościowe w opracowaniach dokumentów planistycznych – tak w zakresie liczby i zasięgu dokumentów, jak i zapisów w nich zawartych. Wskaźniki w tym przypadku określają liczbę dokumentów planistycznych, obszar objęty ich zapisami, postępy prac nad ich tworzeniem i zależność od warunków wpływających na proces planistyczny" (Czochański, 2013, s. 33).

Zdaniem Czochańskiego (2013, s. 215) zakres badań w monitoringu procesów rozwoju, w najogólniejszym wymiarze, powinien obejmować:

1) obserwację zachodzących zmian stanów, zjawisk i procesów,
2) diagnozowanie sytuacji społeczno-gospodarczej,
3) analizę trwających i przeszłych trendów rozwoju,
4) prognozowanie trendów rozwoju,

5) wykrywanie mechanizmów powstawania i przebiegu zjawisk rozwoju (pozytywnych i negatywnych),
6) obserwację stopnia realizacji przyjętych założeń projektów (kontroling),
7) ewaluację, ocenę, wnioskowanie, korygowanie i rekomendacje do polityki rozwoju.

Natomiast w zakresie planowania i rozwoju przestrzennego przedmiotem monitoringu powinny być elementy, które (Czochański, 2013, s. 216–217):

1) uznaje się za najważniejsze czynniki strukturotwórcze (struktura funkcjonalno-przestrzenna i stopień jej realizacji);
2) uznaje się za czynniki problemowe (związane z obszarami problemowymi);
3) wskazuje się jako najistotniejsze do uzyskania zmian (ważne jest wskazanie wielkości/poziomu oczekiwanych zmian), wraz ze wskazanymi obszarami interwencji;
4) są powiązane z obszarami metropolitalnymi, obszarami wsparcia;
5) wynikają z wymogów prawnych zawartości planu (np. w Polsce byłyby to m. in. wymogi ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o ochronie przyrody, ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy Prawo wodne, ustawy Prawo geologiczne i górnicze itd.) – takich jak: problematyka sieci osadniczej, powiązania komunikacyjne i infrastrukturalne, ochrona przyrody i środowiska, zachowanie zasobów naturalnych i kulturowych.

Jeżeli przyjąć (jak założono w rozdziale drugim), że celem polityki i planowania przestrzennego jest osiąganie ładu w zagospodarowaniu przestrzennym (pamiętając, że nie jest to stan stały, lecz zmieniające się wraz z postępem cywilizacyjnym oczekiwania), zakres monitoringu powinien być uwarunkowany wskaźnikami wybranymi do oceny ładu przestrzennego (tab. 7).

Tomasz Parteka (2001, s. 101, 106) wskazuje na potrzebę prowadzenia monitoringu przestrzennego w trojakim wymiarze:

1) **stanów i procesów** (przestrzennych) – monitoring stanów jest permanentną, wyrażoną w określonych przedziałach czasu (np. rok) diagnozą stanu przestrzeni; istotą i warunkiem jego skuteczności jest ciągłość oraz stabilność i trafność obserwowanych mierników; wymaga to konsekwencji, trwałości i kompletności danych statystycznych;
2) **działań** – monitoring działań jest elementem realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, głównie w odniesieniu do inwestycji sektora publicznego; wiąże się więc ściśle ze środkami publicznymi wydatkowanymi w ramach realizacji polityki rozwoju i polityki regionalnej;
3) **realizacji celów** – monitoring realizacji celów wymaga oceny *ex post* realizacji projektów i zadań w odniesieniu do przyjętych celów strategicznych, które zadanie czy projekt realizuje.

Celem ogólnym monitoringu jest bieżące obserwowanie zmian przez gromadzenie i przetwarzanie informacji o stanie struktur przestrzennych dla podmiotów decyzyjnych gospodarujących w przestrzeni, jako podstawy umożliwiającej podjęcie decyzji. Jest to więc system przeddecyzyjny, którego skuteczność jest funkcją skuteczności decyzyjnej podmiotów. Celem monitoringu jest tworzenie zbioru informacji, a nie decyzji. Monitoring jest więc szansą na odwzorowanie i zrozumienie procesów zachodzących w przestrzeni, zwłaszcza tam, gdzie mają one charakter złożony, kumulatywny, synergiczny i prowadzą do naruszania równowagi i ładu przestrzennego. Hierarchia celów monitoringu powinna być pochodną hierarchii celów wyznaczonych przez politykę przestrzenną państwa, regionu, gminy w stosunku do podmiotów gospodarujących w przestrzeni. Cele monitoringu są także pochodną cech przestrzeni, głównie zaś wyczerpalności zasobów (naturalnych, terenowych, ludzkich), wzrostu intensywności i złożoności zagospodarowania, a w konsekwencji coraz wyższego poziomu konfliktów przestrzennych, jak też rozszerzania się ognisk i obszarów zagrożeń. Należy podkreślić, że cele monitoringu nie są samoistne i autonomiczne, a ich realizacja nie oznacza automatycznie osiągnięcia pożądanych społecznie zmian w przestrzeni, ponieważ monitoring jest tylko bieżącą obserwacją zmian sfery realnej (działań i skutków) gospodarki przestrzennej. Jako taki może i powinien stanowić czynnik sprawczy – podstawę działań sektora publicznego (Parteka, 2001, s. 107).

Celem utylitarnym monitoringu jest tworzenie stałych podstaw informacyjnych do podejmowania działań przestrzennych, takich jak (Parteka, 1997a, s. 137; 2001, s. 107–108):

1) planowanie przestrzenne (proces opracowywania planów),
2) proces lokalizacyjny,
3) kontrola realizacji planu,
4) zapobieganie naruszeniom równowagi w systemach ekologicznych, społecznych, gospodarczych.

Mając na uwadze role, jakie monitoring pełni we wspieraniu procesów planowania i podejmowania decyzji w ramach prowadzonej przez państwo polityki przestrzennej, wskazać należy jego funkcje. Można je opisać w sposób następujący (por. Parteka, 1997a, s. 138–139; 2001, s. 108–109):

1. Podstawowe znaczenie ma **funkcja informacyjna**, związana z gromadzeniem danych, które – aby były użyteczne – muszą odznaczać się takimi cechami, jak:
   a) obiektywność i reprezentatywność kryteriów i mierników,
   b) ciągłość, dająca możliwość porównań (nieincydentalość),
   c) aktualność,

d) selektywność,
e) kompletność,
f) hierarchiczność (odpowiednie uporządkowanie),
g) wiarygodność (co odnosi się także do źródeł informacji oraz sposobów przetwarzania),
h) jednoznaczność,
i) kompatybilność z innymi systemami informacyjnymi tworzonymi do innych celów (np. kompatybilność z monitoringiem środowiskowym).

2. Monitoring powinien umożliwiać sprawne przetwarzanie danych i informacji przez użytkownika, stosownie do potrzeb decyzyjnych, w pożądanych ujęciach. Wiąże się to z istotną cechą monitoringu jako systemu celowo podporządkowanego potrzebom użytkownika. System informacyjny monitoringu, zorientowany na użytkownika, powinien być przede wszystkim nastawiony na przetwarzanie danych, a nie ich gromadzenie. Monitoring może być więc uważany za narzędzie, które użytkownik systemu, będący albo bezpośrednim decydentem, albo ekspertem planistą, może zastosować w celu bardziej obiektywnego przeanalizowania stanu zdefiniowania planistycznych celów, opisu planistycznych alternatyw, oceny wpływu wywieranego przez sugerowane decyzje czy też kontrole realizacji planu.
3. Informacje i dane monitoringowe powinny podlegać szerokiemu upowszechnianiu, mając na uwadze zasadę uspołecznienia procesu planowania przestrzennego, partycypacyjnego opracowywania projektów dokumentów planistycznych i – w wymiarze ogólnym – budowy społeczeństwa obywatelskiego (funkcja informacyjna).
4. Monitoring powinien pełnić funkcję ostrzegawczą względem zagrożeń środowiska przyrodniczego (w ich przestrzennym wymiarze) stanowiących barierę dla osiągania sustensywnego rozwoju (dotyczy to np. lokalizacji źródeł zagrożeń środowiska, przestrzennego rozkładu skażeń środowiska i ich dynamiki, procesów rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, obszarowych skutków procesów urbanizacji względem przyrodniczych i krajobrazowych walorów przestrzeni itp.).

Jak zwraca uwagę Czochański (2013, s. 115), ułomności polityki i nieskuteczność planowania zagospodarowania przestrzennego są w jakiejś mierze efektem braku bieżącej kontroli oraz rozpoznania zagrożeń i zjawisk kryzysowych zachodzących w przestrzeni, a więc braku informacji na ich temat (monitoring jest szansą opanowania „szumu informacyjnego" w zakresie wiedzy o zagospodarowaniu przestrzennym). Monitoring jako narzędzie systemu planowania może pokazywać skutki prowadzonej polityki przestrzennej i efekty realizacji planów, pełniąc funkcję ostrzegawczą i pozwalając na podejmowanie działań prewencyjnych.

Monitoring zagospodarowania przestrzennego potrzebny jest w szczególności na etapie realizacji planów i ma kluczowe znaczenie dla podnoszenia skuteczności planowania, ponieważ wyniki procesów monitoringu pozwalają na udoskonalanie planów następnej generacji – to jest w kolejnym cyklu ich opracowywania. Diagnozowanie procesów przestrzennych i ocena uzyskiwanych efektów realizacji planów jest istotnym uwarunkowaniem dla formułowania skutecznej polityki.

Monitoring procesów społeczno-gospodarczych, także w ich wymiarze przestrzennym, jest zadaniem trudnym i złożonym. Monitoring zjawisk i procesów, które nie są dokładnie i jednoznacznie zdefiniowane (takich jak np. osiąganie spójności terytorialnej – omawianej wcześniej), stanowi jeszcze większe wyzwanie (Olechnicka i in., b.r.w., s. 68). Z tego też powodu w krajach Unii Europejskiej wsparciem naukowym dla prowadzenia monitoringu jest program badawczy pod nazwą Europejska Sieć Obserwatoriów Planowania Przestrzennego (European Spatial Planning Observation Network – ESPON)[56]. Od strony formalnej prowadzenie monitoringu przestrzennego w Unii Europejskiej regulowane jest Dyrektywą 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającą infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE – INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe) (Drzazga, 2013b, s. 91–100).

Od strony organizacyjno-technicznej funkcjonowanie monitoringu przestrzennego wymaga wykorzystywania systemów informacji przestrzennej (SIP), takich jak: system informacji o terenie (SIT) oraz system informacji geograficznej (SIG) (*Geographical Information System* – GIS)[57]. Innymi wykorzystywanymi systemami informacyjnymi w monitoringu przestrzennym są: Eurostat, CORINE (*Coordination of Information on the Environment*), a także GRID (*Global Resource Information Database*) (Parteka, 1997a, s. 126–135).

3.16. Poziomy i obszary planowania przestrzennego oraz planowania rozwoju – konceptualizacja

Poniższa charakterystyka poszczególnych poziomów planowania przestrzennego oraz planowania rozwoju ma charakter rzeczowy, a nie formalny, to znaczy nie stanowi omówienia systemu planowania w świetle obowiązujących regulacji prawnych. Intencją autora było wyjaśnienie, w sposób możliwie najbardziej

56 W toku rozwoju programu pierwotną nazwę zmieniono na Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej, ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*).

57 SIT odpowiada skalom większym niż 1 : 5000, a SIG mniejszym i równym 1 : 5000.

uniwersalny, w ujęciu teoretycznym, na czym współcześnie polegać powinno planowanie na poszczególnych poziomach zarządzania określonymi terytoriami, nie wiążąc tego z regulacjami prawnymi stosowanymi w praktyce działalności planistycznej. Oczywiście w pełni uniwersalna charakterystyka poziomów planowania nie jest możliwa, co wnika z tego, że praktyka i procedury planowania podlegają sukcesywnej ewolucji w miarę postępu cywilizacyjnego, pojawiania się nowych problemów, wyzwań w gospodarce przestrzennej, przemian ustrojowych itp. (patrz podrozdział 3.2).

Przedstawiony zakres przedmiotowy i charakter procedur planowania na różnych jego poziomach stanowią więc w znacznej mierze autorski pogląd oparty na przeglądzie literatury oraz kilkunastoletniej obserwacji praktyki planowania.

Przy omawianiu poszczególnych poziomów planowania przestrzennego, uwaga zwrócona zostanie w mniejszym stopniu na zakres przedmiotowy planowania (tj. koncentrujący się na funkcjach zagospodarowania przestrzennego, formach i strukturach przestrzennych), gdyż problematyka przedmiotu planowania (w szczególności miejscowego) jest względnie dobrze omawiana w literaturze z zakresu urbanistyki, regionalistyki, geografii społeczno-ekonomicznej itp. W tym miejscu pracy celowo skoncentrowano się natomiast na przeglądzie rozwiązań instytucjonalnych możliwych do wykorzystania w planowaniu na różnych jego poziomach terytorialnych, a w szczególności na specyficznych funkcjach, cechach i charakterze opracowywanych planów i ewentualnych innych instrumentów gospodarowania przestrzenią, ujętych w kontekście zreferowanych wcześniej zagadnień teoretycznych poświęconych planowaniu (podrozdziały 3.4–3.15).

3.16.1. Planowanie lokalne i miejscowe

Planowanie lokalne jest współcześnie uznawane za jeden z kluczowych instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym. Stanowi narzędzie lokalnej polityki rozwoju i powinno być zintegrowanym z planowaniem społeczno-gospodarczym z uwzględnieniem terytorialnego (przestrzennego) wymiaru procesów rozwoju. W praktyce planistycznej stosuje się jednak nadal rozdzielnie procedur i opracowań na plany/strategie społeczno-gospodarcze oraz plany zagospodarowania przestrzennego, a integracja planowania rozwoju stanowi raczej postulat niż utartą praktykę. Stopień integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego determinuje charakter aktów planistycznych i dokumentów strategicznych opracowywanych na tym poziomie.

Stwierdzić można, że planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym polega zwykle na opracowywaniu dwojakiego rodzaju dokumentów planistycznych.

Pierwszym z nich jest zwykle **ogólny**, opracowywany dla obszaru całej terytorialnej jednostki administracyjnej, **plan struktury przestrzennej**, określający kierunki zagospodarowania terenów w ujęciu strefowym – do poszczególnych stref wyznaczonych w przestrzeni jednostki terytorialnej, dla której jest opracowywany, przypisuje się określone funkcje. Ponieważ plan struktury przestrzennej nie ustala jednak (w sensie normatywnym) parametrów zabudowy i szczegółowych standardów zagospodarowania terenów w strefach, to nie jest on odpowiednikiem anglojęzycznego *zoning plan*. Plan taki ma zwykle charakter strategiczny i nie zawiera ustaleń wiążących w sensie prawnym. Nawiązując do nazewnictwa anglojęzycznego, można go określić jako *master plan*.

Plan tego rodzaju może być – *de facto* – opracowany w sposób pozwalający mu pełnić rolę aktu polityki przestrzennej lokalnej jednostki terytorialnej, który jest odrębnym dokumentem w stosunku do strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

W przypadku gdy mamy do czynienia z daleko posuniętą integracją planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, rolę tego planu pełnić może zintegrowana strategia rozwoju lokalnego, opracowana z uwzględnieniem aspektów terytorialnych. W zależności od przyjętej metodyki opracowywania zintegrowana strategia rozwoju lokalnego może również przedstawiać kierunki rozwoju jednostki terytorialnej w ujęciu strefowym i/lub wyznaczać w przestrzeni obszary funkcjonalne o zasięgu lokalnym/sublokalnym, które uzupełniają lub zastępują ujęcie strefowe stosowane w bardziej tradycyjnych ogólnych, kierunkowych planach struktury przestrzennej.

Można również wskazać na jeszcze inne rozwiązanie „hybrydowe", polegające na tym, że załącznikiem do zintegrowanej strategii rozwoju lokalnego (opracowanej w ujęciu terytorialnym, polegającym na wyznaczeniu lokalnych i sublokalnych obszarów funkcjonalnych) jest ogólny kierunkowy, strefowy plan struktury przestrzennej. Rozwiązanie takie może uelastyczniać proces planowania rozwoju w ten sposób, że o ile sama strategia jest uchwalana na dłuższy okres, o tyle plan struktury może podlegać częstszym aktualizacjom podyktowanym zmieniającymi się uwarunkowaniami rozwoju przestrzennego.

Plany struktury przestrzennej (czy to istniejące jako odrębne dokumenty, czy też jako integralna część strategii rozwoju lokalnego), poza ustaleniami ogólnych kierunków rozwoju przestrzennego danej jednostki administracyjnej, mogą zawierać także określenie sposobów realizacji lokalnej polityki przestrzennej. Zwykle jest to dokonywane przez wskazanie w ogólnym planie struktury obszarów, dla których w dalszej kolejności powinny być wykonywane szczegółowe plany miejscowe, terenów, dla których powinny być opracowane obszarowe przepisy (standardy) zagospodarowania przestrzennego, miejsc, dla których przewidziano możliwość

opracowywania negocjowanych (między sektorem publicznym a prywatnym) projektów inwestycyjnych.

Planowanie miejscowe zdefiniować można jako drugą, bardziej szczegółową i normatywną formę planowania lokalnego[58], a same **plany miejscowe** jako zasadniczy instrument realizacji ustaleń odnoszących się do kierunków rozwoju, zawartych w planach struktury. Plan miejscowy odpowiada w terminologii anglojęzycznej pojęciu *land use plan* (scharakteryzowanemu w podrozdziale 3.5). Ten rodzaj planowania polega na opracowywaniu normatywnych planów zabudowy, zawierających wiążące w sensie prawnym ustalenia dotyczące sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów zapisywanych w treści dokumentu w formie parametrów technicznych zabudowy (dotyczących takich kwestii, jak np. jej intensywność, wysokość, szerokość elewacji frontowej czy szczegóły architektoniczne obiektów budowlanych, ogrodzeń itp.) oraz standardów zagospodarowania terenów (odnoszących się do takich zagadnień, jak np. ilość i charakter zieleni urządzonej bądź naturalnej, ilościowe i jakościowe wyposażanie przestrzeni w infrastrukturę techniczną i społeczną itp.).

Plany tego rodzaju mogą być wykonywane dla całej lokalnej jednostki terytorialnej (zwykle są wówczas sporządzane w formie zapisów strefowych) lub tylko dla jej fragmentu. Jeżeli plany te dotyczą całego obszaru jednostki, względnie dużego jej obszaru, wówczas odpowiadają one anglojęzycznemu określeniu *zonning plan* – są szczegółowymi, normatywnymi (wiążącymi w sensie prawnym) planami strefowymi, które określają dla stref nie tylko ogólne funkcje (rozumiane jako typy zagospodarowania terenów), ale szczegółowe parametry zabudowy i standardy zagospodarowania terenu.

Legislacja w systemach planowania przestrzennego niektórych państw dopuszcza jednak, a praktyka planistyczna pokazuje, że plany typu miejscowego (*land use plan*) mogą być również wykonywane dla bardzo małych obszarów (np. w skrajnych przypadkach nawet dla pojedynczych działek budowlanych). W sytuacji radykalnego ograniczenia zakresu przestrzennego takiego planu jego wykonanie w konwencji strefowej (*zoning*) nie jest już z przyczyn oczywistych możliwe – plan taki obejmuje zbyt mały obszar, aby wprowadzać strefowe zróżnicowanie użytkowania przestrzeni (cały obszar objęty planem to wówczas niejako jedna strefa zagospodarowania).

58 „Plan miejscowy – 1) *dawn.* plan sporządzany dla całego obszaru jednostki osadniczej, jej części lub zespołu takich jednostek, określający sposób i intensywność wykorzystania terenów na cele mieszkaniowe, produkcyjne, wszelkiego rodzaju usług, jak również układ sieci transportu i komunikacji oraz sieci wodociągowych, kanalizacji i energetycznych; p.m. mógł być ogólny lub szczegółowy; 2) […] miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym → miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego" (Saternus, 2013, s. 356).

Co do zasady plany typu miejscowego powinny być wykonywane w trojakiej sytuacji:

1) gdy na **terenie** dotychczas **niezabudowanym** (np. wykorzystywanym na cele rolne, leśne lub nieużytkowanym) **przewiduje się wprowadzenie zabudowy** (np. mieszkaniowej) – plan dla obszarów nowej urbanizacji;
2) gdy przewiduje się istotne **przemiany funkcjonalno-przestrzenne** określonego obszaru, na przykład **rewitalizację** terenu zdegradowanego (np. poprzemysłowego, poportowego, pokolejowego, zdekapitalizowanego centrum miasta, blokowiska itp.), a także rekultywację lub renaturyzację terenów związanych z wprowadzaniem nowych czy odtwarzaniem utraconych funkcji środowiskowych (przyrodniczych);
3) gdy na określonym terenie znajdują się obiekty lub inne cenne przyrodniczo, krajobrazowo lub kulturowo **walory, które wymagają ochrony** przed niekontrolowaną zabudową, przekształceniem i tym podobnymi zmianami powodowanymi przez użytkowników danej przestrzeni, przez wprowadzenie ograniczeń w sposobach zagospodarowania terenów lub ich wyłączenia z użytkowania budowlanego.

Mając na uwadze powyższe przesłanki stojące za potrzebą opracowywania planów miejscowych, stwierdzić można, że plany te mogą mieć różny charakter (zdeterminowany celami ich opracowania). Z tego powodu wyróżnić można odpowiednio plany miejscowe:

1) kreacyjne,
2) rewitalizacyjne,
3) konserwatorskie (przy czym one także mogą mieć różną specyfikę, zależnie od tego, czy dotyczą ochrony walorów przyrodniczych, krajobrazowych, czy kulturowych).

Nadmienić należy, że opracowywanie planów miejscowych (odnosi się to przede wszystkim do planów kreacyjnych i rewitalizacyjnych) jest uzasadnione w szczególności wtedy, gdy na danym terenie przewidywane są istotne – strukturalne – zmiany funkcjonalno-przestrzenne w zagospodarowaniu, polegające na przykład na potrzebie reparcelacji gruntów, zmianie podziału geodezyjnego (scalenia i podziały nieruchomości), zmianach przebiegu dróg, ulic, placów miejskich itp. W takich sytuacjach plan miejscowy staje się podstawowym narzędziem służącym wykreowaniu nowej przestrzeni na terenie dotychczas niezabudowanym lub przekształceniu dotychczasowych struktur fizycznych w nowe (rewitalizacja – odnowa, modernizacja przestrzeni). Plany tego rodzaju mogą być również wykorzystywane do ustalania fizycznej lokalizacji inwestycji materialnych celu publicznego w przestrzeni.

Zróżnicowanie planów miejscowych może odnosić się nie tylko do celu ich wykonywania, ale również do charakteru jednostek terytorialnych objętych

opracowaniem. Mając na uwadze specyfikę – morfologię i funkcje struktur terytorialnych na poziomie lokalnym, wyodrębnić można:

1) opisane już wcześniej planowanie urbanistyczne (punkt 3.7.1),
2) planowanie ruralistyczne, które jest szczególnym rodzajem planowania lokalnego związanego z rozwojem obszarów wiejskich[59].

Postulat rozróżnienia, zarówno w wymiarze teoretyczno-poznawczym, jak i konceptualno-praktycznym, takich dwóch rodzajów planowania na poziomie lokalnym podyktowany jest tym, że procesy rozwoju odznaczają się odrębną specyfiką na obszarach miejskich i wiejskich. W związku z tym zasadne jest różnicowanie procedur planistycznych na tych dwóch typach obszarów, na przykład w kwestii wprowadzenia możliwości opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza miejscowych, regulacyjnych, służących zabudowie terenu, **w uproszczonej procedurze**. Uproszczona procedura planistyczna oznacza, że plan miejscowy (*land use plan*) regulujący zabudowę na przykład na terenach wiejskich (a czasami także w odniesieniu do terenów podmiejskich) może polegać na wyznaczeniu na terenie gminy dwóch stref – jednej przeznaczonej do zabudowy i drugiej wyłączonej z użytkowania budowlanego. Wprowadzenie tego rodzaju uproszczeń formy i samej procedury opracowywania regulacyjnych planów miejscowych podyktowane jest zwykle chęcią zapewniania możliwości szybkiego reagowania na zjawiska zachodzące w przestrzeni, takie jak na przykład postępujące rozpraszanie zabudowy (w efekcie narastającej sub- i dezurbanizacji). Opracowanie planu w pełnej formie i procedurze może być czaso- i kosztochłonne i jako takie obniżać znacząco skuteczność planowania, które ma chronić pewne walory przestrzeni (np. tereny otwarte, biologicznie czynne, grunty rolne) przed zabudową. Uproszczona procedura planistyczna daje więc możliwość szybszej reakcji władz lokalnych w kwestii kontroli procesów zabudowy terenów. Reasumując, można więc mówić o dwóch typach planów miejscowych (przede wszystkim kreacyjnych): wykonywanych w procedurze pełnej i wykonywanych w procedurze uproszczonej, których zastosowanie jest rekomendowane przede wszystkim dla terenów wiejskich, o niższej intensywności procesów społeczno-ekonomicznych, a także obszarów podmiejskich, przedmieść, gdzie wymagana jest szybka reakcja na procesy rozprzestrzeniania się zabudowy.

Należy zwrócić uwagę, że zakres uproszczonej procedury wykonywania miejscowego planu zagospodarowania i zabudowy terenów może być przedmiotem dalszej dyskusji. W najprostszej formie plan uproszczony może (jak wskazano wcześniej) dzielić lokalną jednostkę terytorialną na dwie strefy (byłby to więc plan

59 „Planowanie wsi – ruralistka; nauka o powstawaniu i historycznym rozwoju oraz zasadach planowania i budowy wsi oraz terenów rolniczych" (Saternus, 2013, s. 361).

strefowy): przeznaczoną do zabudowy i wyłączoną z zabudowy. Możliwe są jednak różne warianty takiego rozwiązania, na przykład:

1) uproszczony plan strefowy z podziałem na strefę do zabudowy i wyłączoną z zabudowy,
2) uproszczony plan strefowy z podziałem na strefę wyłączoną z zabudowy i strefę do zabudowy z podziałem na podstrefy o określonych w planie funkcjach,
3) uproszczony plan strefowy z podziałem na strefę wyłączoną z zabudowy i strefę do zabudowy z podziałem na podstrefy o różnych funkcjach oraz określeniem dla każdej strefy podstawowych wybranych parametrów zabudowy, takich jak: wysokość zabudowy, intensywność zabudowy (udział terenu zabudowanego w stosunku do niezabudowanego na działce), minimalna/maksymalna wielkość działki, udział powierzchni biologicznie czynnej itp.

Mówiąc o planowaniu lokalnym i miejscowym, należy ponadto zwrócić uwagę, że uzupełnieniem omówionych wyżej instrumentów planistycznych służących kontroli procesów zagospodarowania (plany struktury przestrzennej i plany zabudowy) mogą być także inne instrumenty, takie jak przepisy obszarowe i negocjowane projekty inwestycyjne (jak wspomniano w punkcie 3.14.2).

Pod pojęciem **lokalnych przepisów** obszarowych (czy też **obszarowych przepisów urbanistycznych** – w sytuacji gdy dotyczą miasta) rozumie się obowiązujące na całym terytorium lokalnej jednostki terytorialnej bądź na określonym jej fragmencie standardy zagospodarowania terenów i parametry zabudowy (przy czym standardów i parametrów tych nie należy mylić ze standardami i parametrami zapisanymi w planie miejscowym). W zależności od charakteru zagospodarowania obszaru, którego dotyczy ta forma regulacji, może być ona określana jako lokalne standardy urbanistyczne lub lokalne standardy ruralistyczne.

Należy więc wyraźnie podkreślić, że standardy zabudowy i zagospodarowania terenów, jako narzędzie kształtowania przestrzeni, mogą być stosowane w dwojaki sposób na poziomie lokalnym:

1) mogą być zawarte w treści planu miejscowego i ujęte w nim jako pewne parametry zabudowy terenów i użytkowania gruntów, przy czym ich zastosowanie w planie może wynikać z:
   a) autonomicznej decyzji władzy lokalnej,
   b) obligatoryjnego wprowadzenia do treści planu wiążących zaleceń w formie normatywów urbanistycznych sformułowanych na poziomie krajowym i/lub regionalnym;
2) mogą mieć formę odrębnych od planu, obowiązujących na wyraźnie wskazanym obszarze (całej jednostki lokalnej lub jej części) przepisów miejscowych;

3) mogą być opracowane w formie „miękkich", rekomendowanych do stosowania dobrych praktyk urbanistycznych, zalecanych do wykorzystania wzorników architektonicznych itp.

Opracowywanie lokalnych, obszarowych przepisów urbanistycznych/ruralistycznych wskazane jest przede wszystkim tam, gdzie istnieje konieczność uregulowania sposobów zabudowy i zagospodarowania określonych terenów wskazanych w ogólnym planie struktury przestrzennej, przez określenie szczegółowych, technicznych **parametrów** zabudowy (takich jak np. wysokość obiektów, intensywność zabudowy, szerokość elewacji frontowych, sposób ogrodzenia działki itp.) i standardów zagospodarowania przestrzennego (np. dotyczących ilości i charakteru zieleni, dostępności do infrastruktury technicznej i społecznej itp.), jednakże (w przeciwieństwie do planów miejscowych) bez konieczności wprowadzania zmian w istniejącej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i własnościowej terenu, to znaczy bez konieczności dokonywania reparcelacji działek (scalania i podziałów nieruchomości), bez zmiany siatki dróg, ulic, bez wprowadzania nowych podziałów geodezyjnych itp. Ten instrument służy przede wszystkim regulowaniu parametrów architektonicznych zabudowy i ma na celu jej estetyzację, poprawę bezpieczeństwa, komfortu użytkowania, dostępności (np. dla niepełnosprawnych), podniesienie parametrów jakości infrastruktury (technicznej, społecznej, błękitno-zielonej) itp.

Obszarowe przepisy urbanistyczne powinny więc być stosowane (uchwalane) wtedy, gdy zachodzi potrzeba wprowadzenia rozwiązań podnoszących jakość zagospodarowania przestrzennego lub chroniących określone walory przestrzeni. Typowym przykładem uzasadnienia dla opracowania przepisów obszarowych byłaby potrzeba ochrony historycznej zabudowy na terenie, na którym są niezabudowane działki (bądź działki z zabudową zabytkową, lecz zniszczoną) przeznaczone na cele inwestycyjne, a w interesie publicznym leży, aby nowa (lub odnowiona) zabudowa była w najlepszy możliwy sposób zharmonizowana z już istniejącą zabytkową. Inną rekomendacją dla zastosowania standardów urbanistycznych może być określenie niektórych parametrów estetycznych (np. kolorystyki) lub architektonicznych (detale, mała architektura, ogrodzenia) zabudowy po to, aby uniemożliwić stosowanie substandardowych rozwiązań technicznych i architektonicznych przy realizacji nowych inwestycji (budowa) bądź odtworzeniowych (modernizacje, remonty – np. problem tzw. pastelozy). Standardy urbanistyczne mogą być również potencjalnie wykorzystywane w celu zapewniania w przestrzeni miejskiej odpowiedniego udziału zieleni (naturalnej lub urządzanej) poprawiającej estetykę, komfort życia i warunki sanitarne, a także do zapewnienia takiego sposobu zagospodarowania powierzchni gruntu, który

zwiększa zdolność przestrzeni do retencjonowania wody (zmniejsza zakłócenia obiegu wody w mieście).

Głównym celem stosowania tego instrumentu jest więc porządkowanie istniejących sposobów użytkowania gruntów i form zabudowy, jednakże bez zmian w dotychczasowym przeznaczeniu terenu.

Negocjowane projekty inwestycyjne (negocjowane projekty urbanistyczne) to sposób określania szczegółowych parametrów zagospodarowania przestrzennego terenu w toku uzgodnień prowadzonych między władzami lokalnymi a inwestorem, który kończy się zawarciem formalno-prawnej i wiążącej – co do sposobu użytkowania terenu – umowy. Taka procedura może być stosowana w odniesieniu do terenów inwestycyjnych wyznaczonych w ogólnym planie struktury przestrzennej, dla których określone zostały ogólne reguły/zasady zagospodarowania terenu (dopuszczające zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej terenu w określonym zakresie), natomiast szczegółowe sposoby zagospodarowania terenu stanowią przedmiot negocjacji między władzą samorządową a inwestorem. Istotą tego rozwiązania jest przedstawienie przez inwestora projektu urbanistycznego i uzgodnienie wzajemnych zobowiązań z władzą lokalną. Zaletą takiego podejścia jest pożądana współcześnie elastyczność podejścia do określenia sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu przez władze lokalne. Procedura ta kończy się – w przypadku pozytywnych negocjacji – zawarciem umowy prawnie wiążącej i otrzymaniem tak zwanego przyrzeczenia budowlanego przez inwestora. Tego typu rozwiązania – oparte na ocenie projektów inwestycyjnych i negocjacjach sposobu ustalania zabudowy – są praktykowane w systemie brytyjskim (zob. Izdebski, 2013, s. 124).

Negocjowane projekty urbanistyczne mogą być opracowywane jako szczegółowe projekty zagospodarowania/zabudowy terenów w celu realizacji inwestycji publicznych realizowanych przez samorząd lokalny samodzielnie lub w partnerstwie z podmiotami prywatnymi i/lub społecznymi.

Podstawą formalną do negocjowania projektu urbanistycznego są ustalenia odnośnie do tego trybu procedowania, zawarte w ogólnym, kierunkowym planie struktury, wskazujące, w których obszarach lokalnej jednostki terytorialnej takie rozwiązania są dopuszczalne oraz jaki jest zakres swobody negocjacji.

Typowym przykładem zastosowania negocjowanych projektów urbanistycznych jako sposobu określania zagospodarowania terenu mogą być niektóre obszary rewitalizowane (w szczególności takie, w których nie ma tkanki historycznej/zabytkowej poddanej reżimom konserwatorskim), nowe, niezabudowane tereny inwestycyjne – gdzie celem rozwoju jest ożywienie gospodarcze, a władze lokalne poszukują inwestorów (w takim przypadku projekty urbanistyczne

mogłyby być poprzedzone procedurą konkursową wyboru rozwiązań do realizacji). Negocjowane projekty urbanistyczne, jako zmiana dotychczasowego zagospodarowania, mogą być również rekomendowane do stosowania na terenach poprzemysłowych, powojskowych, pokolejowych itp., gdzie przewiduje się całkowitą zmianę funkcji terenu, a także na terenach zdegradowanych, ruderalnych, wymagających rekultywacji – również przeznaczonych do wprowadzenia nowych funkcji i zabudowy. W tym ostatnim przypadku projekty urbanistyczne mogłyby być realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), to znaczy przy współfinansowaniu niektórych działań rekultywacyjnych ze środków publicznych (np. dekontaminacja skażonych gruntów na terenach poprzemysłowych itp.).

Negocjowany projekt urbanistyczny może zmieniać przeznaczenie terenu, wprowadzać nowy podział geodezyjny (wskazywać na konieczność scaleń lub podziałów nieruchomości), zmieniać układ ulic, dróg, placów itp., nadając projektowanemu obszarowi określoną formę urbanistyczną.

Mając na uwadze ogólny przegląd funkcji planowania przestrzennego (dokonany w podrozdziale 3.8), w tabeli 18 zestawiono podstawowe funkcje omówionych wyżej planów i innych instrumentów służących kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym.

Tabela 18. Rodzaje lokalnych instrumentów zagospodarowania przestrzennego oraz ich podstawowe funkcje

Rodzaj instrumentu	Funkcje								
	Koncepcyjna	Kreacyjna	Sanacyjna	Konserwatorska	Regulacyjna	Narzędziowa	Informacyjna	Koordynacyjna	Marketingowa
Ogólny (kierunkowy) plan struktury przestrzennej	x					x		x	x
Plan miejscowy (kreacyjny)		x			x	x	x		
Plan miejscowy (rewitalizacyjny)			x		x	x	x		
Plan miejscowy (konserwatorski)				x	x	x	x		
Plan miejscowy w uproszczonej procedurze		x		x	x	x	x		
Standardy zagospodarowania terenu w planie miejscowym				x	x	x	x		

Tabela 18 (cd.)

Rodzaj instrumentu	Funkcje								
	Koncepcyjna	Kreacyjna	Sanacyjna	Konserwatorska	Regulacyjna	Narzędziowa	Informacyjna	Koordynacyjna	Marketingowa
Obszarowe przepisy urbanistyczne				x	x	x	x		
Standardy urbanistyczne w formie zaleceń/ rekomendacji							x		x
Negocjowane projekty inwestycyjne		x			x	x			x

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 19 dokonano syntetycznego przeglądu omówionych instrumentów gospodarowania przestrzenią na poziomie lokalnym, pod kątem ich przydatności do wyznaczania lokalizacji inwestycji (publicznych, prywatnych), określania lokalizacji obszarów wymagających ochrony (ze względów przyrodniczych, krajobrazowych lub kulturowych), a także wykorzystania ich w określaniu sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów.

Tabela 19. Ogólna charakterystyka zastosowania poszczególnych rodzajów lokalnych instrumentów zagospodarowania przestrzennego

Rodzaj instrumentu	Ustalenie lokalizacji			Określanie sposobów zabudowy i zagospodarowania terenu
	Inwestycji prywatnych	Inwestycji publicznych	Obszarów ochrony walorów przestrzennych (przyroda/krajobraz/kultura)	
Ogólny (kierunkowy) plan struktury przestrzennej	Nie	Ogólne wskazania	Ogólne wskazania	Nie
Plan miejscowy (kreacyjny)	Tak	Tak	Możliwe określenie lokalizacji obiektów i obszarów chronionych w ramach obszarów zainwestowania	Tak

Rodzaj instrumentu	Ustalenie lokalizacji			Określanie sposobów zabudowy i zagospodarowania terenu
	Inwestycji prywatnych	Inwestycji publicznych	Obszarów ochrony walorów przestrzennych (przyroda/krajobraz/kultura)	
Plan miejscowy (rewitalizacyjny)	Tak	Tak	Możliwe określenie lokalizacji obiektów i obszarów chronionych w ramach obszarów rewitalizowanych	Tak
Plan miejscowy (konserwatorski)	Tak, ustalanie zakazów i ograniczeń	Tak, ustalanie zakazów i ograniczeń	Tak	Tak, ustalanie zakazów i ograniczeń
Standardy zagospodarowania terenu zawarte w planie	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Potencjalnie możliwe, ale skomplikowane – wymagające bardzo precyzyjnych wytycznych	Tak
Obszarowe przepisy urbanistyczne	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Nie	Tak
Standardy urbanistyczne w formie zaleceń/rekomendacji	Nie	Nie	Nie	Niewiążące
Negocjowane projekty inwestycyjne	Tak	Tak	Generalnie nie (możliwe wskazywanie lokalizacji obiektów chronionych na terenie inwestycji)	Tak

Źródło: opracowanie własne.

3.16.2. Planowanie wielkoprzestrzenne

Na planowanie wielkoprzestrzenne (nazywane również wielkoobszarowym) składa się najczęściej planowanie regionalne i krajowe. Planowanie na obu tych poziomach ma głównie charakter strategiczny i jest planowanie indykatywnym, choć nie jest wykluczone stosowanie rozwiązań normatywnych służących wdrażaniu kierunków rozwoju przestrzennego wskazanych w opracowaniach strategicznych redagowanych na poziomie planowania krajowego czy też regionalnego.

Podstawowymi elementami planowania krajowego i regionalnego są więc opracowania strategiczne mające charakter strategii, planów, koncepcji czy studiów nad rozwojem terytorialnym określonego terytorium (w praktyce stosowne jest różne nazewnictwo tego rodzaju dokumentów) i służące z reguły wyznaczaniu kierunków rozwoju przestrzennego. W zależności od stopnia integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego plany tego rodzaju mogą być opracowywane jako odrębne dokumenty odnoszące się do rozwoju przestrzennego obszaru będącego przedmiotem planowania lub stanowić integralną cześć ogólnej strategii rozwoju danego terytorium.

Skuteczność wielkoprzestrzennego planowania strategicznego jest w dużej mierze zależna od tego, czy krajowe i regionalne podmioty władzy publicznej odpowiedzialne za określanie kierunków rozwoju dysponują instrumentami operacjonalizacji – wdrażania przyjętych strategii. Dlatego też uzupełniającym elementem planowania na tych poziomach mogą być różnego rodzaju akty normatywne (takie jak np. ogólnokrajowe bądź regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego).

3.16.2.1. Planowanie regionalne

Regionalne planowanie, ze względu na jego wielkoskalowy charakter, ma szczególne znaczenie przy podejmowaniu działań ukierunkowanych na osiąganie sustensywnego rozwoju, na co zwrócono już uwagę w punkcie 2.5.1 (zob. też: Haughton, Counsell, 2004, s. 135–143). Planowanie na poziomie regionalnym ma zdecydowanie słabiej rozwinięte podstawy teoretyczne i metodologiczne oraz ugruntowanie praktyczne niż w przypadku planowania lokalnego. Uwidacznia się to chociażby w dość istotnych różnicach definicyjnych, na co zwraca uwagę Gorzym-Wilkowski (2013, s. 31–34, 112–114) dokonujący przeglądu różnych ujęć terminologicznych. Przytoczono kilka wybranych z literatury definicji.

Według Podolaka:

> […] planowanie regionalne to dział planowania przestrzennego (ale również społeczno-gospodarczego), zajmujący się planowaniem ponadlokalnym i koordynujący rozwój przestrzenny w skali regionu administracyjnego lub funkcjonalnego (makroregion) (Podolak, 1998, s. 289).

Saternus zwraca uwagę, że planowanie regionalne może być rozumiane jako:

> 1) planowanie wielkoprzestrzenne w skali regionu, będące w zakresie czynności władz rządowych [lub samorządowych – w zależności od podziału kompetencji w danym państwie – przyp. D.D.]; termin stosowany w odróżnieniu od planowania miejscowego; 2) w powszechnym rozumieniu: planowanie rozwoju i przestrzennego zagospodarowania regionu; w praktyce jego funkcje zredukowano do problematyki przestrzennego zagospodarowania województw, co doprowadziło do rozbicia planowania strategicznego w województwach na: a) planowanie społeczno-gospodarcze (zwane terytorialnym), b) planowanie przestrzennego zagospodarowania województwa (zwane regionalnym); obecnie [termin] planowanie regionalne stosuje się w szerszym znaczeniu, obejmującym społeczne, ekonomiczne, przyrodnicze, kulturowe i przestrzenne aspekty rozwoju regionalnego, co stwarza możliwość operowania „wspólnym językiem" w sprawach planowania rozwoju regionalnego w kontaktach z krajami europejskimi (Saternus, 2013, s. 360).

Charakterystyka ta dalej jest uzupełniona następującym stwierdzeniem:

> […] plan regionalny – to plan sporządzany dla obszaru regionu na podstawie wytycznych planu krajowego i ustaleń perspektywicznych planów rozwoju gospodarki narodowej; plan regionalny określa rozmieszczenie sił wytwórczych, skupisk ludności, ośrodków obsługi i podstawowych elementów infrastruktury regionu (Saternus, 2013, s. 356).

Sumień uważa, że planowanie regionalne to:

> […] działalność planistyczna poniżej planowania krajowego i powyżej poziomu miejscowego, najczęściej o charakterze studium planistycznego. Celem planowania regionalnego może być określenie zasad zagospodarowania przestrzennego w ujęciu wielo- lub monotematycznym: 1) obszaru regionu funkcjonalnego wyznaczonego wg zasięgów powiązań funkcjonalnych, np. obszar dużej aglomeracji; 2) obszaru regionu administracyjnego, np. województwa; 3) części tego obszaru, np. obszar związku celowego gmin. Zadaniem planowania regionalnego jest przestrzenna koordynacja przedsięwzięć i zadań rządowych o znaczeniu krajowym lub regionalnym, ustalenie zasad rozwoju obszaru regionalnego oraz określenie celów o znaczeniu ponadlokalnym do uwzględnienia w planach miejscowych gmin. Planowanie regionalne funkcjonuje w formie […] określonej w ustawie […]. Idea planowania regionalnego ma rozwinięte podstawy teoretyczne, m.in. w szkole *regional science* (Kachniarz i in., 1994, s. 125).

Współczesne planowanie regionalne uznać można za jeden z poziomów terytorialnych planowania rozwoju, a mając na uwadze paradygmat rozwoju sustensywnego, należy przyjąć, iż powinno ono łączyć w sobie aspekty gospodarcze, społeczne (w tym kulturowe), środowiskowe oraz ich wymiar terytorialny. Postulat integracji planowania, o którym była mowa wcześniej, wskazuje więc na konieczność odejścia od tradycyjnej dychotomii planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, a co za tym idzie – atomizacji procedur związanych z wykonywaniem samych aktów planistycznych.

Mając na uwadze współczesne problemy rozwoju regionalnego w jego wymiarze przestrzennym, w zakresie przedmiotowym (merytorycznym) planowania regionalnego mieszczą się takie kwestie, jak:

1. Kształtowanie sieci osadniczej regionu, ze szczególnym zwróceniem uwagi na:
   a) wspieranie rozwoju funkcji wyższego rzędu (metropolitalnych) w stolicach regionów;
   b) wspieranie rozwoju miast małych i średnich jako jednostek pełniących istotną rolę w zapewnianiu ludności dostępu do podstawowych dóbr (usług) publicznych (infrastruktura społeczna z zakresu edukacji, oświaty, kultury, zdrowia, pomocy społecznej, sportu i rekreacji itp.).

   Ze względu na zjawiska demograficzne, takie jak depopulacja, migracje wewnętrzne (z obszarów wiejskich do miast, a z miast dużych na tereny podmiejskie) prowadzące do kurczenia się miast w wymiarze ludnościowym i swoiste „zwijania się" sieci osadniczej, polityka regionalna i planowanie rozwoju powinny dążyć do określenia optymalnego przestrzennego modelu sieci osadniczej regionu, zapewniającego z jednej strony odpowiedni poziom zaspokojenia potrzeb bytowych ludności, z drugiej zaś przeciwdziałanie nadmiernej dekoncentracji przestrzennej sieci osadniczej. Kształtowanie systemu osadniczego może odbywać się między innymi przez określenie w planie regionalnym praw do urbanizacji i ich rozdzielanie dla niższych jednostek podziału administracyjnego (powiatów i gmin).
2. Kształtowanie regionalnego systemu obszarów chronionych, na który składają się tak zwane biocentra, otoczone obszarami węzłowymi połączonymi w sieć za pomocą korytarzy ekologicznych o randze regionalnej, mające na celu przeciwdziałanie fragmentacji tego systemu, utrzymanie spójności sieci lub jej odtwarzanie. Powinno to odbywać się w szczególności przez określanie standardów zagospodarowania przestrzeni obszarów wchodzących w skład systemu.
3. Kształtowanie i ochrona cennych i unikatowych krajobrazów, szczególnie istotnych dla podtrzymania dziedzictwa kulturowego i tożsamości narodowej. Podobnie jak w przypadku systemu obszarów chronionych powinno się

to odbywać przez określanie standardów zagospodarowania, a także standardów architektonicznych zabudowy dla obszarów o szczególnych walorach krajobrazowych.

4. Planowanie rozwoju sieci dróg kołowych i kolejowych, a także dróg wodnych oraz lokalizacji portów lotniczych, morskich i śródlądowych w odniesieniu do tych elementów infrastruktury o znaczeniu ponadlokalnym, przez tworzenie i zabezpieczanie, także w perspektywie wieloletniej, odpowiednich rezerw terenowych.
5. Ochrona terenów potencjalnej eksploatacji zasobów kopalin przed niepożądanym zagospodarowaniem powierzchni Ziemi, przez określanie sposobów zagospodarowania i form użytkowania gruntów (wprowadzanie ograniczeń zabudowy).
6. Ochrona przeciwpowodziowa, w tym w szczególności przez wyznaczanie stref wyłączonych z zabudowy lub stref o ograniczonej zabudowie na obszarach narażonych na powódź, a także przez określanie lokalizacji infrastruktury przeciwpowodziowej.
7. Określanie lokalizacji innych niż wyżej wymienione elementów infrastruktury technicznej, a także elementów infrastruktury społecznej o znaczeniu ponadlokalnym – stosownie do celów oraz kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego określonych w zintegrowanej strategii rozwoju regionu.

Od strony instytucjonalnej planowanie regionalne, jako planowanie rozwoju, powinno mieć przede wszystkim charakter strategiczny, indykatywny i antycypacyjny, co nie wyklucza podejmowania na tym poziomie działań o charakterze operacyjnym oraz stosowania pewnych instrumentów o charakterze regulacyjnym.

Podstawowym instrumentem planistycznym regionu powinna być zintegrowana strategia rozwoju z rozbudowanym „wymiarem terytorialnym". W praktyce może to oznaczać, że integralną częścią takiego dokumentu powinien być kierunkowy plan struktury przestrzennej regionu, pokazujący alokację strategicznie istotnych zasobów regionu, elementów infrastruktury, inwestycji publicznych itp.

Operacjonalizacji długookresowej zintegrowanej strategii rozwoju regionu służyć powinien średnio- lub krótkookresowy regionalny plan/program operacyjny mający na celu przede wszystkim zarządzanie projektami pozwalającymi realizować cele strategii.

Ze względu na ten aspekt przestrzenny planowania regionalnego, jakim jest zapewnienie trwałego i zrównoważonego użytkowania zasobów przestrzeni na obszarze regionu (w tym w szczególności zachowanie tworów przyrody oraz walorów krajobrazowych i kulturowych, a także racjonalne użytkowanie zasobów naturalnych), planowanie regionalne nie powinno ograniczać się jedynie do wymiaru indykatywnego, ale – dla zapewnienia skuteczności – posiadać także wymiar

regulacyjny. Innymi słowy, gospodarowanie przestrzenią na poziomie regionu (podobnie jak i na poziomie lokalnym) wymaga formułowania w treści planów regionalnych ustaleń wiążących – o charakterze normatywnym. Potrzeba ta wynika z tego, że ochrona i zachowanie pewnych elementów przestrzeni mieści się w obszarze interesów ponadlokalnych (stanowi dobro publiczne ponadlokalne). Społeczności i samorządy lokalne nie mają często motywacji do ustalania wystarczająco skutecznych sposobów ochrony dla takich walorów przestrzennych – nierzadko jest to nawet sprzeczne z ich interesem ekonomicznym. W takiej sytuacji rolą planowania regionalnego powinno być wprowadzanie takich sposobów zagospodarowania terenów, które będą skutecznie chroniły dobra o znaczeniu ponadlokalnym, przy zachowaniu scharakteryzowanej wcześniej zasady subsydiarności.

Drugim powodem, dla którego w planowaniu regionalnym zasadne jest zastosowanie narzędzi „twardej" regulacji, jest określanie lokalizacji strategicznie istotnych ponadlokalnych inwestycji publicznych (tak liniowych, jak i punktowych). Przykładami takich inwestycji mogą być na przykład drogi kołowe, kolejowe, porty lotnicze, porty morskie i śródlądowe, węzły komunikacyjne itp.

Wskazać można przynajmniej dwa sposoby sformułowania regionalnych regulacji służących ochronie ponadlokalnych dóbr (walorów) przyrodniczych, krajobrazowych lub kulturowych, a także lokalizowania inwestycji – planowanie i standaryzację.

Pierwszym z nich jest wykonanie regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego o charakterze normatywnym, to jest zawierającego wiążące ustalenia dla strategii rozwoju i planów przestrzennych (tak kierunkowych planów struktury, jak i planów regulacyjnych) sporządzanych na poziomie lokalnym. Plan regulacyjny, jako szczególny instrument, nie musi obejmować całego terytorium regionu, a jedynie te jego obszary, które posiadają walory wymagające ochrony. Obszary te oraz potrzeba wykonania planu powinny być wskazane w zintegrowanej strategii regionu. Treści wiążące regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być obligatoryjnie przenoszone do planów lokalnych pod rygorem egzekucji. Zaletą planu jest to, że może on nie tylko regulować sposoby zagospodarowania terenu dla określonych obszarów (np. chronionej przyrody, krajobrazu czy dóbr kultury), ale również określać lokalizację – tak obszarów chronionych, jak i strategicznie istotnych inwestycji publicznych o znaczeniu ponadlokalnym – punktowych i liniowych (a więc wymagających skoordynowania ich przebiegu na obszarach wielu lokalnych jednostek terytorialnych). W przypadku braku możliwości uzgodnienia lokalizacji tego typu inwestycji w procesie negocjacji między władzami lokalnymi i regionalnymi plan regulacyjny daje możliwość władczego i arbitralnego ustalenia ich położenia, kierując się interesem ponadlokalnym.

Drugim sposobem wprowadzania regulacji dotyczących szczególnych walorów przestrzennych na poziomie regionalnym mogą być regionalne standardy

zagospodarowania przestrzennego (regionalne standardy urbanistyczne), mające postać przepisów obszarowych (ogólna idea stosowania standardów została opisana w podpunkcie 3.15.3.3). Przepisy tego rodzaju różniłyby się od planu przede wszystkim tym, że miałyby charakter powszechnie obowiązujący w skali regionu, tj. byłyby wiążące dla wszystkich podmiotów: prywatnych, publicznych i społecznych. Przepisy obszarowe mogą być wprowadzane na całym obszarze regionu bądź dotyczyć tylko wybranych (wskazanych w przepisie) jego fragmentów, czyli obowiązywać na terenach o określonym, szczególnym charakterze, implikującym potrzebę regulacji użytkowania terenów (np. doliny rzeczne, brzegi morskie, strefy krawędziowe, obszary podmiejskie/przedmieścia itp.).

Regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego (standardy urbanistyczne) mogą być również opracowane w formie normatywów urbanistycznych, to jest nie jako przepis obszarowy powszechnie obowiązujący, ale jako zbiór regionalnych, obligatoryjnych wytycznych adresowanych do lokalnych jednostek samorządowych, wiążący je przy wykonywaniu lokalnych planów zabudowy i zagospodarowania terenu (tzn. zobowiązujący do stosowania w tych planach standardów określonych przez władze regionalne).

Ostatnią odmianą regionalnych standardów urbanistycznych mogą być standardy w formie „miękkich", rekomendowanych zaleceń, adresowanych do wszystkich podmiotów – inwestorów publicznych i prywatnych, także podmiotów społecznych. Tego typu rekomendacje mają często postać katalogów dobrych praktyk, wzorników architektonicznych budownictwa regionalnego itp.

Mając na uwadze ogólny przegląd funkcji planowania przestrzennego (dokonany w podrozdziale 3.8), w tabeli 20 dokonano zestawienia podstawowych funkcji omówionych planów i innych instrumentów służących kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego na poziomie regionalnym.

Tabela 20. Rodzaje regionalnych instrumentów zagospodarowania przestrzennego oraz ich podstawowe funkcje

Rodzaj instrumentu	Funkcje								
	Koncepcyjna	Kreacyjna	Sanacyjna	Konserwatorska	Regulacyjna	Narzędziowa	Informacyjna	Koordynacyjna	Marketingowa
Zintegrowana strategia rozwoju	x					x	x	x	x
Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (o charakterze regulacyjnym)		x		x	x		x	x	

Tabela 20 (cd.)

Rodzaj instrumentu	Funkcje								
	Koncepcyjna	Kreacyjna	Sanacyjna	Konserwatorska	Regulacyjna	Narzędziowa	Informacyjna	Koordynacyjna	Marketingowa
Regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego (standardy urbanistyczne) w formie przepisów obszarowych – obowiązujące powszechnie				x	x		x		
Regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego (standardy urbanistyczne) w formie normatywów urbanistycznych – wiążące przy opracowaniu lokalnych planów zabudowy i zagospodarowania terenów				x	x		x		
Regionalne standardy urbanistyczne w formie rekomendacji i zaleceń				x	x		x		x

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 21. Ogólna charakterystyka zastosowania poszczególnych rodzajów regionalnych instrumentów zagospodarowania przestrzennego

Rodzaj instrumentu	Ustalenie lokalizacji			Określanie sposobów zabudowy i zagospodarowania terenu
	Inwestycji prywatnych	Inwestycji publicznych	Obszarów ochrony walorów przestrzennych (przyroda/ krajobraz/ kultura)	
Zintegrowana strategia rozwoju	Nie	Ogólne wskazania	Ogólne wskazania	Nie
Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (o charakterze regulacyjnym)	Nie	Tak	Tak	Tak

Rodzaj instrumentu	Ustalenie lokalizacji			Określanie sposobów zabudowy i zagospodarowania terenu
	Inwestycji prywatnych	Inwestycji publicznych	Obszarów ochrony walorów przestrzennych (przyroda/ krajobraz/ kultura)	
Regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego (standardy urbanistyczne) w formie przepisów obszarowych – obowiązujące powszechnie	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Nie	Tak
Regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego (standardy urbanistyczne) w formie normatywów urbanistycznych – wiążące przy opracowaniu lokalnych planów zabudowy i zagospodarowania terenów	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Potencjalnie możliwe, ale skomplikowane – wymagające bardzo precyzyjnych wytycznych	Tak
Regionalne standardy urbanistyczne w formie rekomendacji i zaleceń	Nie	Nie	Nie	Niewiążące

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 21 dokonano syntetycznego przeglądu omówionych wcześniej instrumentów gospodarowania przestrzenią na poziomie regionalnym, pod kątem ich przydatności do wyznaczania lokalizacji inwestycji (publicznych, prywatnych), określania lokalizacji obszarów wymagających ochrony (ze względów przyrodniczych, krajobrazowych lub kulturowych), a także wykorzystania ich w określaniu sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów.

3.16.2.2. Planowanie krajowe (narodowe)

Planowanie krajowe definiowane jest przez Saternusa jako:

> […] planowanie wielkoprzestrzenne (wielkoobszarowe) w skali kraju, zajmujące się generalnymi rozwiązaniami dotyczącymi rozmieszczenia sił wytwórczych, osadnictwa, obsługi transportu i przesyłu, systemów energetycznych, gospodarki wodnej i gospodarowania zasobami naturalnymi, będące w zakresie czynności administracji rządowej (Saternus, 2013, s. 359).

Jest to rodzaj planowania stosunkowo najsłabiej ugruntowany zarówno w teorii, jak i w praktyce[60]. Powinno ono być ukierunkowane na zabezpieczanie w przestrzeni kraju obszarów do realizacji inwestycji strategicznych o znaczeniu narodowym, ochronę najcenniejszych przyrodniczo, krajobrazowo i kulturowo terenów oraz być ściśle powiązane z polityką urbanistyczną państwa. Zakres merytoryczny (przedmiotowy) planowania krajowego powinien być zasadniczo zbliżony do tego, jaki wskazano dla poziomu regionalnego, z tą różnicą, że dotyczyć powinien problemów, obszarów i procesów o randze ogólnokrajowej, międzynarodowej. Można więc powiedzieć, że przedmiotem oddziaływania planowania krajowego powinno być:

1) kształtowanie sieci osadniczej, w szczególności na poziomie miast dużych i średnich (stolica państwa, stolice regionów, miasta subregionalne), ze szczególnym zwróceniem uwagi na rozwój przestrzenny miejskich obszarów funkcjonalnych wokół miast regionalnych (stolic regionów); wpływ na kształt systemu osadniczego może również odbywać się przez określenie w planie krajowym i rozdzielanie praw do urbanizacji dla niższych jednostek podziału administracyjnego kraju (np. dla regionów);
2) kształtowanie systemu obszarów chronionych, na który składają tak zwane biocentra, otoczone obszarami węzłowymi połączonymi w sieć za pomocą korytarzy ekologicznych o randze międzynarodowej i krajowej, mające na celu przeciwdziałanie fragmentacji tego systemu, utrzymanie spójności sieci lub jej odtwarzanie; powinno to odbywać się w szczególności przez określanie standardów zagospodarowania przestrzeni obszarów wchodzących w skład systemu;
3) kształtowanie i ochronę najcenniejszych, unikatowych w skali krajowej i międzynarodowej krajobrazów, szczególnie istotnych dla podtrzymania dziedzictwa kulturowego i tożsamości narodowej; podobnie jak w przypadku systemu obszarów chronionych powinno to odbywać się przez określanie standardów zagospodarowania, a także standardów architektonicznych zabudowy dla obszarów o szczególnych walorach krajobrazowych;
4) planowanie rozwoju sieci dróg kołowych i kolejowych, a także dróg wodnych oraz lokalizacji portów lotniczych, morskich i śródlądowych – w odniesieniu do tych elementów infrastruktury, które mają rangę krajową lub międzynarodową, przez tworzenie i zabezpieczanie, także w perspektywie wieloletniej, odpowiednich rezerw terenowych;

60 W gospodarce centralnie sterowanej plan krajowy był to „plan sporządzany dla obszaru całego kraju, określający w ogólnym ujęciu rozmieszczenie sił wytwórczych, skupisk ludności, będących jednocześnie ośrodkami obsługi różnego stopnia, elementy infrastruktury w transporcie, energetyce i gospodarce wodnej" (Saternus, 2013, s. 356).

5) ochronę terenów potencjalnej eksploatacji zasobów kopalin przed niepożądanym zagospodarowaniem powierzchni Ziemi, przez określanie sposobów zagospodarowania i form użytkowania gruntów (wprowadzanie ograniczeń zabudowy);
6) ochronę przeciwpowodziową w odniesieniu do obszarów zagrożeń o skali krajowej, w tym w szczególności przez wyznaczanie stref wyłączonych z zabudowy lub stref o ograniczonej zabudowie w obszarach narażonych na powódź, a także przez określanie lokalizacji infrastruktury przeciwpowodziowej o znaczeniu krajowym;
7) określanie lokalizacji innych niż wyżej wymienione elementów infrastruktury technicznej, a także elementów infrastruktury społecznej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym – stosownie do celów oraz kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego określonych w krajowej, długookresowej (zintegrowanej z planem krajowym) strategii rozwoju kraju.

W zakresie rozwiązań instytucjonalnych planowanie krajowe powinno być – co do zasady – zbliżone do planowania regionalnego (oba składają się na nurt planowania wielkoprzestrzennego). Planowanie krajowe, jako planowanie rozwoju, powinno więc również mieć charakter strategiczny, indykatywny i antycypacyjny, co nie wyklucza podejmowania na tym poziomie działań o charakterze operacyjnym oraz stosowania szczególnych instrumentów o charakterze regulacyjnym.

Podstawowym instrumentem planistycznym na poziomie narodowym powinna być długookresowa zintegrowana strategia rozwoju kraju z rozbudowanym „wymiarem terytorialnym". W praktyce może to oznaczać, że integralną częścią takiego dokumentu powinien być kierunkowy plan struktury przestrzennej kraju, pokazujący alokację strategicznie istotnych zasobów regionu, elementów infrastruktury, inwestycji publicznych itp.

Operacjonalizacji długookresowej zintegrowanej strategii rozwoju kraju służyć mogą średnio- i krótkookresowe dokumenty strategiczne opracowywane równolegle lub alternatywnie – w zależności od specyfiki potrzeb w zakresie zarządzania rozwojem danego państwa, takie jak:

1) średniookresowa zintegrowana strategia rozwoju kraju,
2) średniookresowy krajowy plan operacyjny i/lub krótkookresowy krajowy program operacyjny, służące przede wszystkim do zarządzania projektami pozwalającymi realizować cele nadrzędnych strategii.

Zarysowany wyżej zakres przedmiotowy planowania krajowego (który może nie być wyczerpujący) wskazuje, że w przypadku wielu aspektów planowania na tym poziomie istnieje konieczność wiążącego określania sposobów zagospodarowania terenów o walorach czy zasobach, które mają znaczenie ogólnokrajowe, a nawet rangę międzynarodową, a także określania lokalizacji strategicznie istotnych

inwestycji publicznych. Wynika to z przyjęcia zasady, że narodowe planowanie przestrzenne powinno służyć zapewnianiu trwałego i zrównoważonego użytkowania zasobów przestrzeni na obszarze kraju (w tym w szczególności zachowaniu najcenniejszych tworów przyrody oraz walorów krajobrazowych i kulturowych, a także racjonalnemu użytkowaniu zasobów naturalnych). Planowanie krajowe (tak jak regionalne) nie powinno więc być zawężane jedynie do wymiaru indykatywnego, ale – dla zapewnienia skuteczności – posiadać także wymiar regulacyjny.

Gospodarowanie przestrzenią na szczeblu krajowym (podobnie jak na poziomie lokalnym i regionalnym) wymaga formułowania w treści krajowych aktów planistycznych ustaleń wiążących – to znaczy normatywnych. Uzasadnione jest to tym, że ochrona i zachowanie pewnych elementów przestrzeni mieści się w obszarze interesów ponadlokalnych (stanowi dobro publiczne ponadlokalne). Społeczności lokalne i regionalne (ich samorządy terytorialne) nie mają często motywacji do ustalania wystarczająco skutecznych sposobów ochrony dla takich walorów przestrzennych – często jest to nawet sprzeczne z ich interesem ekonomicznym. W takiej sytuacji rolą planowania krajowego powinno być wprowadzanie takich sposobów zagospodarowania terenów, które będą skutecznie chroniły dobra o znaczeniu ogólnonarodowym, respektując scharakteryzowaną już uprzednio zasadę subsydiarności.

Drugim powodem, dla którego w krajowym planowaniu przestrzennym zasadne jest zastosowanie narzędzi „twardej" regulacji, jest określanie lokalizacji strategicznie istotnych inwestycji publicznych (tak liniowych, jak i punktowych). Przykładami takich inwestycji mogą być na przykład drogi kołowe, kolejowe, porty lotnicze, porty morskie i śródlądowe, węzły komunikacyjne itp. Oznacza to więc, że w planowaniu krajowym powinna być możliwość sformułowania wiążących ustaleń w stosunku do planów na poziomach regionalnym i lokalnym, o charakterze lokalizacyjnym lub dotyczących sposobów zagospodarowania pewnych rodzajów terenów, których szczególny sposób użytkowania leży w interesie ogólnospołecznym (ma wymiar narodowy lub ponadnarodowy).

Tak jak w przypadku planowania regionalnego, wskazać można przynajmniej dwa sposoby sformułowania krajowych regulacji służących ochronie ponadlokalnych dóbr (walorów) przyrodniczych, krajobrazowych lub kulturowych, a także lokalizowania inwestycji – planowanie i standaryzację.

Pierwszym z nich jest wykonanie krajowego planu zagospodarowania przestrzennego o charakterze normatywnym, to jest zawierającego wiążące ustalenia dla zintegrowanych strategii rozwoju i planów przestrzennych (tak kierunkowych planów struktury, jak i planów regulacyjnych) sporządzanych na poziomie lokalnym, a także regionalnym. Plan regulacyjny jako szczególny instrument nie musi obejmować całego terytorium kraju, a jedynie te jego obszary,

które posiadają walory wymagające ochrony. Obszary te oraz potrzeba wykonania planu powinny być wskazane w długookresowej zintegrowanej strategii rozwoju kraju. Treści wiążące krajowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być obligatoryjnie przenoszone do strategii i planów regionalnych i lokalnych pod rygorem egzekucji. Zaletą planu jest to, że może on nie tylko regulować sposoby zagospodarowania terenu dla określonych obszarów (np. chronionej przyrody, krajobrazu czy dóbr kultury), ale również określać lokalizację – tak obszarów chronionych, jak i strategicznie istotnych inwestycji publicznych o znaczeniu ponadlokalnym – punktowych i liniowych (a więc wymagających skoordynowania ich przebiegu na obszarach wielu regionalnych i lokalnych jednostek terytorialnych). W przypadku braku możliwości uzgodnienia lokalizacji tego typu inwestycji, w procesie negocjacji między władzą centralną a samorządami lokalnymi i regionalnymi, plan regulacyjny daje możliwość władczego i arbitralnego ustalenia ich położenia, kierując się interesem ogólnonarodowym.

Należy zwrócić uwagę, że kwestia formułowania ustaleń wiążących w treści planu krajowego – a więc w procedurze planistycznej, polegającej na tym, że po rozpoznaniu specyfiki problemów i uwarunkowań na danym obszarze (w tym przypadku na określonym fragmencie terytorium kraju), określane są dla tego obszaru sposoby użytkowania/zagospodarowania terenu – jest dyskusyjna. Można podnieść argument, że skala planu krajowego jest tak duża, że adresowanie szczegółowych ustaleń dotyczących sposobów zagospodarowania konkretnych terenów nie jest w zasadzie możliwe lub nie jest zasadne ze względu na ryzyko „centralizacji" planowania. O ile plan krajowy może jeszcze przesądzać (w pewnym przybliżeniu) o lokalizacjach określonych elementów infrastruktury liniowej czy punktowej, a także wyznaczeniu obszarów poddawanych ochronie o najwyższej randze (ze względów przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych), o tyle już określanie parametrów zagospodarowania dla takich miejsc może być kłopotliwe/niemożliwe z poziomu krajowego.

W przypadku terenów chronionej przyrody, krajobrazu ustalenia lokalizacyjne i odnoszące się do sposobów zagospodarowania przestrzeni mogą właściwie dotyczyć tylko wybranych, szczególnie cennych i rozległych przestrzennie obszarów.

Poza sferą oddziaływania planu krajowego pozostawać więc może bardzo wiele obszarów tematycznych – odnoszących się do różnych problemów z zakresu gospodarki przestrzennej, dla których uregulowanie sposobów zagospodarowania przestrzeni leży w interesie publicznym, ale nie mieści się, również z powodów metodologicznych, w skali planowania krajowego. W takich przypadkach rozwiązaniem może być zastosowanie (omawianych niżej) ogólnokrajowych standardów zagospodarowania przestrzennego, będących rodzajem normatywnej, powszechnie

obowiązującej regulacji. W tym kontekście standardy takie mogą być elementem uzupełniającym treść procedur planowania krajowego.

Drugim sposobem wprowadzania regulacji dotyczących szczególnych walorów przestrzennych na poziomie narodowym mogą być powszechnie obowiązujące standardy zagospodarowania przestrzennego (krajowe standardy urbanistyczne), mające postać przepisów obszarowych (ogólna idea stosowania standardów została opisana w podpunkcie 3.15.3.3). Przepisy tego rodzaju różniłyby się od planu przede wszystkim tym, że miałyby charakter powszechnie obowiązujący w skali kraju, tj. byłyby wiążące dla wszystkich podmiotów: prywatnych, publicznych i społecznych. Przepisy obszarowe mogą być wprowadzane na terytorium całego państwa bądź dotyczyć tylko wybranych (wskazanych w przepisie) jego fragmentów, czyli obowiązywać na terenach o określonym, szczególnym charakterze, implikującym potrzebę regulacji użytkowania gruntów (np. doliny rzeczne, brzegi morskie, strefy krawędziowe, obszary podmiejskie/przedmieścia itp.).

Krajowe standardy zagospodarowania przestrzennego (standardy urbanistyczne) mogą być również opracowane w formie normatywów urbanistycznych, to jest nie jako przepis obszarowy powszechnie obowiązujący, ale jako zbiór krajowych, obligatoryjnych wytycznych adresowanych do lokalnych jednostek samorządowych, wiążący je przy wykonywaniu lokalnych planów zabudowy i zagospodarowania terenu (tzn. zobowiązujący do stosowania w tych planach standardów określonych przez władze centralne).

Poza ustaleniami wiążącymi z poziomu planowania krajowego w stosunku do planowania regionalnego i/lub lokalnego mogą być także formułowane rekomendacje, czyli wskazania mające charakter zaleceń stosowania określonych, dobrych praktyk w gospodarce przestrzennej. Mogą być one opracowywane jako „miękkie" standardy urbanistyczne (np. w przedmiocie ochrony krajobrazu rekomendacje dotyczące wykorzystywania dobrych wzorców architektonicznych przy projektowaniu zabudowy itp.).

Mając na uwadze ogólny przegląd funkcji planowania przestrzennego (dokonany w podrozdziale 3.8), w tabeli 22 dokonano zestawienia podstawowych funkcji omówionych wyżej planów i innych instrumentów służących kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym.

W tabeli 23 dokonano syntetycznego przeglądu omówionych instrumentów gospodarowania przestrzenią na poziomie krajowym, pod kątem ich przydatności do wyznaczania lokalizacji inwestycji (publicznych, prywatnych), określania lokalizacji obszarów wymagających ochrony (ze względów przyrodniczych, krajobrazowych lub kulturowych), a także wykorzystania ich w określaniu sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów.

Tabela 22. Rodzaje krajowych instrumentów zagospodarowania przestrzennego oraz ich podstawowe funkcje

Rodzaj instrumentu	Funkcje								
	Koncepcyjna	Kreacyjna	Sanacyjna	Konserwatorska	Regulacyjna	Narzędziowa	Informacyjna	Koordynacyjna	Marketingowa
Długookresowa zintegrowana strategia rozwoju kraju	x					x	x	x	x
Średniookresowa zintegrowana strategia rozwoju kraju	x					x	x	x	x
Krajowy plan zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami normatywnymi	x			x	x	x	x	x	
Krajowe standardy urbanistyczne – powszechnie obowiązujące				x	x	x	x		
Krajowe normatywy urbanistyczne dla samorządów przy sporządzaniu lokalnych planów zabudowy i zagospodarowania terenu				x	x	x	x		
„Miękkie" standardy urbanistyczne – rekomendacje dobrych praktyk							x		x

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 23. Ogólna charakterystyka zastosowania poszczególnych rodzajów krajowych instrumentów zagospodarowania przestrzennego

Rodzaj instrumentu	Ustalenie lokalizacji			Określanie sposobów zabudowy i zagospodarowania terenu
	Inwestycji prywatnych	Inwestycji publicznych	Obszarów ochrony walorów przestrzennych (przyroda/ krajobraz/kultura)	
Długookresowa zintegrowana strategia rozwoju kraju	Nie	Ogólne wskazania	Ogólne wskazania	Nie
Średniookresowa zintegrowana strategia rozwoju kraju	Nie	Ogólne wskazania	Ogólne wskazania	Nie
Krajowy plan zagospodarowania przestrzennego (o charakterze regulacyjnym)	Nie	Tak	Tak	Tak

Tabela 23 (cd.)

Rodzaj instrumentu	Ustalenie lokalizacji			Określanie sposobów zabudowy i zagospodarowania terenu
	Inwestycji prywatnych	Inwestycji publicznych	Obszarów ochrony walorów przestrzennych (przyroda/ krajobraz/kultura)	
Krajowe standardy urbanistyczne w formie przepisów obszarowych – powszechnie obowiązujące	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Nie	Tak
Krajowe standardy zagospodarowania przestrzennego (standardy urbanistyczne) w formie normatywów urbanistycznych – wiążące przy opracowaniu lokalnych planów zabudowy i zagospodarowania terenów	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Możliwa do określenia, ale niezalecana ze względu na duży poziom ogólności (mała precyzja ustaleń)	Potencjalnie możliwe, ale skomplikowane – wymagające bardzo precyzyjnych wytycznych	Tak
Krajowe standardy urbanistyczne w formie rekomendacji i zaleceń	Nie	Nie	Nie	Niewiążące

Źródło: opracowanie własne.

3.16.3. Planowanie ponadnarodowe

Planowanie ponadnarodowe jest najsłabiej wykształconym rodzajem planowania, tak w wymiarze teoretyczno-konceptualnym, jak i praktycznym. Pojawiło się w toku rozwoju współpracy międzynarodowej prowadzącej do powstawania mniej lub bardziej sformalizowanych od strony instytucjonalnej bloków państw. Samo planowanie na tym poziomie jest – jak dotychczas – słabo sformalizowane, to znaczy nie jest regulowane aktami prawa międzynarodowego (czyli takiego, które podlega egzekucji), a opiera się na różnego rodzaju aktach polityki o charakterze deklaratywnym. Jako takie nie ogranicza w żaden sposób autonomii planistycznej poszczególnych krajów tworzących bloki i struktury ponadnarodowe i nie ma bezpośredniego, wiążącego wpływu na krajowe systemy planowania przestrzennego i planowania rozwoju.

Inicjatywy w tym zakresie, jak dotychczas, rozwijają się głównie na kontynencie europejskim między krajami Unii Europejskiej (Dühr, Colomb, Nadin, 2010)

i w krajach leżących w regionie Morza Bałtyckiego, przede wszystkim w ramach międzyrządowego programu Wizje i strategie wokół Bałtyku VASAB 2010 (zob. Zaucha, 2007, s. 185–323).

Należy wyraźnie podkreślić, że określenie *planowanie ponadnarodowe* jest sformułowaniem nieco na wyrost. Ponadnarodowa współpraca w zakresie koordynowania różnych inicjatyw ze sfery zagospodarowania przestrzennego, jak do tej pory, nie przybrała bowiem nigdzie formy opracowywania dokumentów *stricte* planistycznych czy też mających charakter strategii bądź koncepcji rozwoju przestrzennego. Opracowania dokumentujące tę formę współpracy międzynarodowej trudno więc nazwać planami, ponieważ mają one zwykle charakter studiów nad procesami kształtującymi przestrzeń w wielkiej skali geograficznej; w wymiarze konceptualnym natomiast tego typu inicjatywy ograniczają się zwykle do bardzo ogólnych prognoz i wizji, z równie ogólnie zarysowanymi celami i kierunkami współpracy. Przestrzenne wizje rozwoju Unii Europejskiej (*Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego*, 2000; *ESDP – European Spatial Development Perspective*…, 1999) czy państw z regionu Morza Bałtyckiego (*Wizja*…, 1997; *Wizje*…, 2001)[61] nie zawierają więc w żadnej mierze ustaleń lokalizacyjnych czy jakichkolwiek wiążących rekomendacji dotyczących sposobów zagospodarowywania przestrzeni w poszczególnych krajach. Gospodarka przestrzenna nie stanowi obszarów wspólnej polityki w UE (zob. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Traktat o Unii Europejskiej; Jacobs, 2016, s. 69). Poza wspomnianymi ogólnymi zarysowanymi celami i kierunkami współpracy opracowania te zawierają zwykle „miękkie" rekomendacje – to jest zalecenia adresowane do państw uczestniczących w przedmiotowej współpracy. Mimo że mają charakter indykatywny, nie można ich jednak uznać za akty polityki przestrzennej w wymiarze międzynarodowym (ponadnarodowym), ponieważ nie są formalną podstawą do opracowywania koncepcji, strategii czy planów przestrzennych dla poszczególnych krajów. Najbardziej właściwe byłoby określenie ich jako akty deklaracji politycznej – zaangażowania na rzecz rozwiązywania różnych wspólnych problemów gospodarki przestrzennej, do których się odnoszą (infrastruktura, środowisko, rozwój miast itp.).

Na tym poziomie gospodarowania przestrzenią nie praktykuje się również (przynajmniej jak na razie) standaryzacji zagospodarowania przestrzennego (opracowywania międzynarodowych standardów urbanistycznych).

Gdyby więc chcieć opisać funkcje, jakie pełnią międzynarodowe akty i deklaracje odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego (przez analogię do analizy

61 Obszernego przeglądu i analizy inicjatyw prowadzących do kształtowania się transnarodowej polityki przestrzennej Unii Europejskiej, jak również rozwoju współpracy w ramach inicjatywy VASAB dokonał Zaucha (2007, s. 135–182, 185–323).

funkcji na innych poziomach planowania opartej na typologii przedstawionej w podrozdziale 3.8), można powiedzieć, że pełnią one funkcje:

1) polityczną – w takim znaczeniu, że służą nawiązywaniu dialogu, współpracy, porozumień i integracji państw narodowych,
2) marketingową – służą promocji określonych idei politycznych (integracji, budowania ponadnarodowych związków państw, bloków o charakterze federacji),
3) koordynacyjną – w przypadku gdy przyczyniają się do realizacji międzynarodowych inwestycji, głównie liniowych, na przykład wytyczania transkontynentalnych (transeuropejskich) korytarzy transportowych lub sieci ekologicznych (obszarów chronionych),
4) informacyjną – są zwykle powiązane z prowadzeniem prac naukowo-badawczych i monitoringiem procesów kształtujących zagospodarowanie przestrzenne w skali kontynentalnej i w obszarach poszczególnych państw, w celach prognostycznych,
5) koncepcyjną – służą budowaniu ogólnych wizji rozwoju na podstawie opracowywanych prognoz.

Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, „miękki", deklaratywny, a więc niewiążący w sensie prawnym charakter ponadnarodowych inicjatyw z zakresu zagospodarowania przestrzennego stanowi zarazem ich największą słabość. Wpływ formułowanych wizji na procesy realne, w tym na kształt rozwiązań prawnych przyjmowanych w ramach krajowych systemów planowania przestrzennego oraz decyzje dotyczące sposobów zagospodarowania przestrzennego, podejmowane w poszczególnych państwach, jest niewielki.

Główną zaletą charakteryzowanych działań politycznych wydaje się samo inicjowanie międzynarodowego dialogu i rozwijanie świadomości – tak władz publicznych, jak i całych społeczeństw – na temat problemów zagospodarowania przestrzennego w szerokim, bo ponadnarodowym, wymiarze. Jako takie planowanie ponadnarodowe może służyć wspieraniu procesów integracji na poziomie związków państw (czego przykładem, choć niezbyt spektakularnym, jest Unia Europejska).

Ogólna idea planowania ponadnarodowego polega więc na koordynowaniu wspólnych działań z zakresu gospodarki przestrzennej, podejmowanych przez władze narodowe różnych państw, na rozległym geograficznie obszarze. Gdyby chcieć wyliczyć kierunki działań na rzecz planowania ponadnarodowego w krajach europejskich (w szczególności w UE), należałoby wskazać na:

1) współpracę przy planowaniu kierunków przebiegu i realizacji strategicznie istotnych inwestycji liniowych z zakresu infrastruktury transportowej i energetycznej,

2) współpracę w sferze ochrony środowiska i krajobrazu, w tym w szczególności rozwoju sieci obszarów cennych ekologicznie,
3) aktywizację współpracy gospodarczej, głównie w odniesieniu do ośrodków miejskich (tworzenie sieci miast),
4) uzgadnianie i formułowanie ogólnych zasad zagospodarowania przestrzennego względem obszarów o szczególnym znaczeniu dla przebiegu procesów rozwoju w wymiarze ponadnarodowym, takich jak na przykład miasta i ich obszary funkcjonalne, obszary wiejskie, obszary górskie, wybrzeża, wyspy, obszary poddane ochronie przyrody i krajobrazu itp.

Ostatni z wymienionych wyżej aspektów wydaje się szczególnie istotny w kontekście wspierania ładu przestrzennego. W globalizującej się gospodarce wolnorynkowej zaobserwować można tendencje do alokowania kapitału do tych miejsc w przestrzeni geograficznej, gdzie koszty prowadzenia działalności gospodarczej są jak najniższe. Jeżeli na koszty te istotny wpływ mają między innymi publiczne regulacje odnoszące się do takich kwestii, jak ochrona środowiska i ład przestrzenny, rodzi to swoistą pokusę do obniżania standardów w tym zakresie przez władze państwowe w celu stworzenia bardziej konkurencyjnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w danym kraju. Mając jednak na uwadze podstawowe postulaty integracji europejskiej, jakimi są spójność społeczna i gospodarcza oraz terytorialna Europy, zasadne wydaje się wypracowywanie ponadnarodowych porozumień, regulacji dotyczących sposobów alokacji przestrzennej ludzkiej działalność, w taki sposób, aby atrakcyjność lokalizacyjna określonych obszarów nie była uzyskiwana kosztem utraty walorów przyrodniczych, krajobrazowych czy kulturowych przestrzeni. W praktyce powinno to więc oznaczać jakąś formę standaryzacji sposobów zagospodarowania, wiążącą dla systemów krajowych planowania. Mogłaby ona odnosić się jedynie do określonych typów przestrzeni, na przykład szczególnie wrażliwych na przekształcenia antropogeniczne i odznaczających się walorami o znaczeniu międzynarodowym. Uznanie tego rodzaju obszarów za ważne z punktów widzenia interesów ponadnarodowych, i jako takich poddanych regulacjom ochronnym, wydaje się realne o tyle, o ile rozwiązania tego rodzaju zostałyby powiązane z mechanizmami alokacji publicznych środków wspierających procesy rozwoju na obszarach będących przedmiotem interwencji ponadnarodowego prawa w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

3.16.4. Planowanie transgraniczne

Potrzeba planowania rozwoju w transgranicznych układach przestrzennych wynika z tego, że granice państwowe stanowią tradycyjnie barierę dla procesów rozwoju (utrudniają swobodny przepływ ludności i kapitału), co często powoduje

peryferyzację obszarów nadgranicznych względem innych terytoriów w państwie i przyczynia się do ich gospodarczego osłabienia.

Mimo administracyjnego podziału terytoriów nadgranicznych wskazać można przykłady elementów fizycznych je łączących. Należą do nich:

1) wspólne (historycznie ukształtowane) elementy struktury osadniczej (np. miasto, którego części leżą po obu stronach granicy) wraz z łączącą je infrastrukturą, na przykład komunikacyjną,
2) wspólne zasoby i twory przyrody (np. kompleksy leśne, zbiorniki wodne, rzeki), a nawet walory krajobrazowe położone po obu stronach lub wzdłuż granicy.

Te wspólne elementy zagospodarowania przestrzennego powodują, że obszary nadgraniczne mają często rozwinięte podobne funkcje lub dotknięte są wspólnymi problemami rozwojowymi po obu stronach granicy.

Innym problemem rozwoju obszarów transgranicznych może być to, że znajdują się one pod jurysdykcją administracyjną odrębnych bytów państwowych, a więc podlegają różnym rozwiązaniom systemowym, jeżeli chodzi o sposoby planowania zagospodarowania przestrzennego (zob. Jacobs, 2016, s. 68–72). Zachodzące w skali globalnej i lokalnej procesy integracji społeczno-gospodarczej implikują więc, w szczególności wobec obszarów o wspólnych funkcjach i problemach, potrzebę poszukiwania sposobów integracji planowania i zarządzania rozwojem na obszarach transgranicznych (zob. Jacobs, 2016, s. 83–86). Ogólnym celem takiego planowania powinno być zwiększenie przenikalności granicy państwowej w efekcie „obniżenia" bariery granicznej i przyczynienie się tym samym do powstania i rozwoju nowych więzi funkcjonalno-strukturalnych między częściami regionu (obszaru) transgranicznego należącymi do różnych państw (Ładysz, 2005, s. 204). Na poziomie lokalnym może to oznaczać działania nakierowane na przykład na „zrastanie się" czy też „zszywanie" miast transgranicznych, wspólną ochronę konkretnych obszarów cennych przyrodniczo czy stymulowanie rozwoju transgranicznej turystyki, wymiany handlowej itp. (Węcławowicz i in., 2006b, s. 48, 124–125, 159–162, 197–198). W wymiarze ponadlokalnym i w ujęciu bardziej teoretycznym (abstrakcyjnym) procesy te mogą prowadzić w dłuższej perspektywie do ewolucji regionu: od regionu przygranicznego w kierunku regionu transgranicznego, dalej do powstania euroregionu i w końcu do ukształtowania się zintegrowanego regionu granicznego (zob. Borys, 1999a, s. 77; Ładysz, 2005, s. 204).

Kachniarz (Kachniarz i in., 1994, s. 136), a także Saternus (2013, s. 361) definiują transgraniczne planowanie przestrzenne jako planowanie przestrzenne obszarów granicznych o różnym zasięgu terytorialnym, prowadzone przy współpracy organów planowania zainteresowanych krajów w skali ponadregionalnej, regionalnej i miejscowej. Celem współpracy jest osiągnięcie zadowalających obie

strony rozwiązań problemów ponadgranicznych dotyczących komplementarnych powiązań funkcjonalnych, a także wpływających na stan środowiska i warunki życia ludności na obszarach przygranicznych. Współpraca stron obejmuje w szczególności:

1) wymianę informacji o stanie istniejącym, problemach i zamierzeniach zmian w zakresie zagospodarowania przestrzennego,
2) konsultacje i wzajemną pomoc przy rozwiązywaniu problemów w gospodarce przestrzennej i komunalnej, a także ochronie i kształtowaniu środowiska, interesujących obie strony (dotyczy to zwykle takich sfer, jak np. organizacja transportu publicznego, ścieżek rowerowych, zaopatrzenie w energię, zagospodarowanie odpadów, odprowadzanie ścieków, tworzenie transgranicznych obszarów chronionych itp.),
3) wzajemne przekazywanie zakończonych (zatwierdzonych) opracowań planistycznych lub ich istniejących ustaleń.

Podstawą współpracy są dwustronne umowy organów państwowych lub sąsiadujących ze sobą jednostek samorządowych, prowadzące do wspólnych działań właściwych publicznych służb planowania po obu stronach granicy.

Szczególnie ważnym aspektem przyrodniczym planowania transgranicznego jest ochrona środowiska nakierowana na wzmacnianie spójności i ciągłości przestrzennej systemu obszarów chronionych w regionach transgranicznych (zob. Ładysz, 2005, s. 206).

Do potencjalnych rozwiązań instytucjonalnych związanych z planowaniem rozwoju obszarów transgranicznych w aspektach przestrzennych zaliczyć należy:

1) opracowywanie wspólnych transgranicznych koncepcji, a następnie strategii rozwoju dla obszaru funkcjonalnego położonego po obu stronach granicy (por. Ładysz, 2005, s. 206–207) wraz z ogólnym kierunkowym planem struktury takiego obszaru, których podstawową funkcją powinna być koordynacja wspólnych działań na poziomie operacyjnym;
2) opracowywanie programów operacyjnych służących realizacji transgranicznych projektów rozwojowych, związanych z inwestycjami w sferze ochrony środowiska, komunikacji czy w odniesieniu do gospodarki komunalnej (w miastach granicznych)[62], a także programów sektorowych we wskazanym zakresie;
3) opracowywanie – o ile pozwalają na to regulacje prawne – wspólnych lokalnych planów zagospodarowania i użytkowania terenów w miastach położonych po obu stronach granicy, regulujących sposoby zabudowy (np.

62 W Unii Europejskiej programy takie realizowane w wymiarze regionalnym (współpraca w ramach euroregionów) mogą być finansowane na przykład ze środków Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG (zob. Ładysz, 2005, s. 208–209).

w sytuacji gdy istnieje potrzeba wprowadzenia ujednoliconych rozwiązań przestrzennych, urbanistycznych i architektonicznych).

Jak zauważa Jerzy Ładysz:

> […] ogólnym celem transgranicznej polityki zagospodarowania przestrzennego prowadzonej przez władze terytorialne przygranicznych jednostek administracyjno-terytorialnych powinno być kształtowanie harmonijnej struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów przygranicznych, sprzyjającej zrównoważonemu wykorzystaniu zasobów, cech i walorów przestrzeni granicznej wraz z rozwojem gospodarczym, wzrostem poziomu i jakości życia oraz trwałym zachowaniem wartości środowiska na potrzeby obecnego i przyszłych pokoleń (Ładysz, 2005, s. 211).

3.16.5. Planowanie w obszarach funkcjonalnych i problemowych

Zagadnienie obszarów funkcjonalnych pojawia się jako coraz częstszy problem w zarządzaniu rozwojem terytorialnym. Wynika to z tego, że pewne obszary są spójne pod względem funkcjonalnym, ale nie są administracyjnie zdefiniowane (wydzielone). Bywają one określane jako „miękkie przestrzenie". Mogą stanowić transgraniczne obszary w regionach tego samego kraju, obszary wykraczające poza granice jednego kraju lub nawet obszary wykraczające poza zewnętrzną granicę UE (zob. Cotella, Adams, Nunes, 2012, s. 1215).

Kachniarz uważa, że obszar funkcjonalny to:

> […] obszar wyodrębniony niezależnie od granic administracyjnych ze względu na silne, istniejące lub przewidywane powiązania funkcjonalno-przestrzenne, wyróżniające go z obszarów otaczających. W zależności od podstawy i charakteru powiązań można wyróżnić obszary monofunkcyjne, powstałe pod wpływem silnej dominacji określonej funkcji wytworzonej w wyniku danych warunków społeczno-gospodarczych, przyrodniczych, kulturowych itp. oraz obszary wielofunkcyjne, powstające m.in. pod wpływem powiązań między miejscami pracy, mieszkania i obsługi jako układy osadnicze, jak zwłaszcza aglomeracje miejskie. [Pojęcie obszaru funkcjonalnego może mieć też charakter prawny i zwykle wówczas łączy się z określeniem kryteriów jego delimitacji – przyp. D.D.]. Ze względów rzeczowych może być celowe sporządzanie dla obszaru funkcjonalnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na podstawie porozumienia zainteresowanych gmin lub innych jednostek terytorialnych (Kachniarz i in., 1994, s. 121).

Na podstawie opracowania Markowskiego obszar funkcjonalny zdefiniować można jako zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, otwarty na powiązania zewnętrzne, wydzielony ze względu na wspólne cele rozwoju, uwarunkowania w zakresie cech przestrzeni oraz potencjałów endogenicznych, w szczególności koncentracji i rozwoju specjalistycznych funkcji gospodarczych (Markowski, 2011c, s. 1–7; por. też: *Koncepcja...*, 2012a, s. 182). W uzupełnieniu tej definicji można dodać, że:

> […] przyjęcie obszaru funkcjonalnego jako przedmiotu zarządzania rozwojem oznacza wyjście poza granice administracyjne – jest to dynamiczny i zmienny w czasie i przestrzeni układ, w którym kluczowe znaczenie mają zmienne w czasie relacje pomiędzy podmiotami gospodarczymi i ludźmi aktywnie działającymi w przestrzeni. W zależności od przyjętych kryteriów (wskaźników) zasięg obszaru funkcjonalnego, który stanowi jednocześnie obszar, dla którego planowana jest interwencja publiczna, może się zmieniać (Turała, 2015, s. 18).

Rozróżnienie pojęć *obszary funkcjonalne* i *obszary problemowe* jest kwestią konwencji semantycznej. Przez obszar funkcjonalny można rozumieć taki, który ma jednolite funkcje lub potencjały i umożliwia rozwój określonych funkcji. Obszar problemowy to taki, na którym występują bariery rozwojowe (wymagające usunięcia), co implikuje potrzebę prowadzenia działań sanacyjnych.

Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych (i/lub problemowych) można postrzegać jako **działania o charakterze uzupełniającym i wspomagającym** proces planowania sposobów zagospodarowania/użytkowania terenów w systemie opartym na trzech podstawowych poziomach: lokalnym, regionalnym i krajowym (można powiedzieć, że obszary funkcjonalne są sposobem przeciwdziałania fragmentacji administracyjnej terytorium).

Za potrzebą wyznaczania i planowania rozwoju obszarów funkcjonalnych stoją przesłanki tkwiące we współczesnej naturze procesów rozwoju oraz konsekwencje wynikające z podziału administracyjnego państwa na jednostki terytorialne. Stwierdzić można, że procesy społeczno-gospodarcze (związane z alokacją kapitału, zmianami demograficznymi itp.), a także pewne zjawiska przyrodnicze, nie respektują „sztywnych" z natury rzeczy granic administracyjnych jednostek terytorialnych, określonych często na podstawie uwarunkowań historycznych i/lub politycznych. Zasięgi różnych procesów społeczno-gospodarczych ulegają więc coraz szybszym zmianom, między innymi wskutek procesów globalizacji.

Jeżeli przyjąć, że intencją określonego podziału administracyjnego terytorium jest stworzenie takiej struktury organizacyjnej państwa, za pomocą której władza publiczna stara się jak najefektywniej zarządzać sprawami publicznymi (m.in.

dostarczać dóbr publicznych, racjonalizować wykorzystanie zasobów naturalnych i antropogenicznych itp.), to należałoby przyjąć, że zmienność zjawisk społecznych i gospodarczych, a także procesów przyrodniczych implikować powinna odpowiednio częste dostosowywanie do nich podziału administracyjnego. Zmiany tego rodzaju (w sferze administracyjnej regulacji) są dokonywane, ale mają raczej charakter sporadyczny i następują zawsze z opóźnieniem względem procesów realnych (tj. zachodzących w sferze materialnej systemu społeczno-gospodarczo-przyrodniczego). Można powiedzieć, że częste korygowanie granic wewnętrznego podziału administracyjnego państwa (dostosowujące te granice do zmieniających się zasięgów procesów społeczno-gospodarczych i zjawisk przyrodniczych) byłoby po prostu kłopotliwe. Zamiast więc dokonywać permanentnych korekt przebiegu granic administracyjnych, a co za tym idzie – także zmian w systemie instytucji publicznych (w tym w strukturach władzy), można przyjąć inne rozwiązanie – polegające na bardziej doraźnym wyznaczaniu obszarów funkcjonalnych obejmujących zjawiska, o których mowa wyżej, a które powinny stać się przedmiotem publicznego zarządzania. Obszary funkcjonalne od strony instytucjonalnej można więc traktować jako swoistą, specjalną „nakładkę" na podstawowy, usztywniony historycznymi i politycznymi uwarunkowaniami system podziału administracyjnego państwa.

Planowanie rozwoju i zarządzanie obszarami funkcjonalnymi oraz problemowymi stanowi współcześnie poważne wyzwanie nie tylko dlatego, że nie pokrywają się one z granicami administracyjnymi formalnych jednostek terytorialnych podziału administracyjnego państwa, ale w szczególności z tego powodu, że często obejmują one swoim zasięgiem terytorium, na którym znajduje się wiele jednostek administracyjnych posiadających autonomiczne władze (zob. Turała, 2015, s. 19). Sytuacja taka (złożony podział administracyjny obszaru funkcjonalnego lub problemowego i co za tym idzie – wielość podmiotów władzy publicznej) utrudnia zarządzanie. Przyczyną mogą być przede wszystkim rozbieżności i sprzeczności interesów między społecznościami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i władzami lokalnymi.

Należy więc zwrócić uwagę, że wyznaczenie obszarów funkcjonalnych w strukturze podziału terytorialnego kraju samo w sobie nie przyczynia się jeszcze do żadnych usprawniających zmian w systemie zarządzania rozwojem (ma co najwyżej walor informacyjny). Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych ma sens dopiero wówczas, gdy wprowadzone zostaną rozwiązania umożliwiające upodmiotowienie i/lub nawiązanie współpracy między jednostkami samorządów terytorialnych wchodzących w skład obszaru. Problematyka metod zarządzania obszarami funkcjonalnymi, w szczególności metropolitalnymi, stanowi sama w sobie przedmiot do odrębnych rozważań (zob. np. Banachowicz, Drzazga, 2005, s. 7–20; Kuźnik,

2005, s. 51–62; Markowski, 2005, s. 63–76; Danielewicz, 2013a; 2013b, s. 135–147; Sołtys, 2015, s. 13–27), które nie są przedmiotem niniejszej pracy. Można przyjąć, że jednym z istotnych narzędzi zarządzania obszarami metropolitalnymi powinny być strategie rozwoju, plany zagospodarowania przestrzennego i programy działań operacyjnych, opracowywane dla tych obszarów, służące najczęściej dwojakim celom:

1) wspieraniu rozwoju określonych funkcji tych obszarów,
2) rozwiązywaniu problemów (usuwaniu barier rozwoju) na tych obszarach.

Generalną intencją planowania rozwoju obszarów funkcjonalnych jest więc określenie przez wchodzące w ich skład samorządy terytorialne wspólnych celów i opracowanie kierunków rozwoju, a następnie ich operacjonalizacja – wdrażanie działań.

Za powoływaniem związków obszarów funkcjonalnych mogą stać, jak się wydaje, dwojakiego rodzaju mechanizmy motywujące władze i społeczności lokalnych jednostek terytorialnych do zinstytucjonalizowania współpracy w formie związku:

1) powołanie związku obszaru funkcjonalnego i podjęcie sformalizowanej współpracy na rzecz rozwoju określonych funkcji lub usuwania barier rozwojowych będzie bardziej skuteczne i dostarczać będzie większych korzyści niż sytuacja, w której jednostki terytorialne podejmowałyby odrębne działania w tym zakresie;
2) powołanie związku obszaru funkcjonalnego i podjęcie sformalizowanej współpracy będzie się wiązać z możliwością otrzymywania zewnętrznych publicznych środków pomocowych, dystrybuowanych z poziomu władzy centralnej i/lub regionalnej; przyznawanie przez władze centralne lub regionalne dodatkowych środków publicznych może być podstawowym mechanizmem uruchamiającym tworzenie się związków jednostek terytorialnych w obszarach funkcjonalnych i problemowych.

Mając na uwadze tematykę niniejszej pracy, poniżej zarysowane zostaną pewne rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne w zakresie zarządzania obszarami funkcjonalnymi, ze szczególnym zwróceniem uwagi na kwestię planowania rozwoju.

Jako że obszary funkcjonalne są swoistą „nakładką specjalną" na podstawowy system podziału terytorialnego kraju, ich wyodrębnianie w formie instytucjonalnej (np. powoływanie przez lokalne jednostki terytorialne związku obszaru funkcjonalnego) powinno mieć – co do zasady – charakter fakultatywny. Oznacza to, że wszelkie rozwiązania organizacyjne i działania materialne powinny – zasadniczo – opierać się na podejmowanych dobrowolnie ustaleniach. Do podstawowych działań instytucjonalno-organizacyjnych służących kreowaniu procesów rozwoju

przez związki w obszarach funkcjonalnych i problemowych zaliczyć można przede wszystkim:

1) planowanie rozwoju wraz z systemem monitorowania przebiegu procesów społeczno-gospodarczych, przestrzennych i zjawisk przyrodniczych zachodzących na obszarze związku;
2) tworzenie i zasilanie funduszu rozwoju ze środków własnych (składek lokalnych jednostek terytorialnych) i/lub zewnętrznych środków pomocowych;
3) realizowanie wspólnych materialnych inwestycji (głównie w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej), finansowanie działań/projektów „miękkich" (wspierających przede wszystkim rozwój kapitału społecznego w całym obszarze) oraz podejmowanie działalności ochronnej, w tym konserwatorskiej dla ochrony wspólnych zasobów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych obszaru;
4) tworzenie wspólnych, dobrowolnie przyjmowanych regulacji wiążących dla władz lokalnych przy opracowywaniu aktów strategicznych, planistycznych oraz normatywnych lokalnych jednostek terytorialnych tworzących związek.

Podstawowym dokumentem planistycznym dla obszaru funkcjonalnego powinna być zintegrowana strategia rozwoju, której treść powinna być efektem uzgodnień między lokalnymi samorządami w procesie jej partycypacyjnego opracowania (a więc angażującego nie tylko władze lokalne, ale też społeczności, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne). Dokument taki, zgodnie ze współczesną filozofią rozwoju, należy opracować w ujęciu terytorialnym, a więc odnosząc zapisy celów rozwoju do wskazanych miejsc w przestrzeni i uwzględniając przestrzenne i środowiskowe uwarunkowania ich realizacji. Oznacza to, że integralną częścią strategii może być ogólny, kierunkowy plan struktury przestrzennej, obejmujący terytorium związku funkcjonalnego, mający charakter aktu indykatywnego (podobnie jak na poziomie planowania lokalnego, regionalnego i krajowego). Strategia wraz z planem struktury przestrzennej stanowić mogą podstawę do opracowywania programów operacyjnych rozwoju związku, pełniących funkcje koordynacyjne względem zintegrowanych projektów rozwojowych[63] opracowywanych do realizacji celów wskazanych w strategii (istotą programów działań operacyjnych dla

63 Przez zintegrowane projekty rozwojowe rozumie się „przedsięwzięcia kompleksowe i wieloelementowe, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań, których realizacja determinuje rozwój w długim horyzoncie czasowym. Projekty zintegrowane to także projekty wielopodmiotowe, gdzie współpraca i partnerstwo publiczno-prywatne i instytucjonalne są warunkiem ich skutecznej realizacji. Celem realizacji tego typu przedsięwzięć jest łączenie wysiłków wielu podmiotów na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego. Innymi słowy, nie tyle właściwość terytorialna poszczególnych instytucji, ile przede wszystkim zidentyfikowane i antycypowane wspólne potrzeby mieszkańców wybranych gmin stanowią o podejmowaniu zintegrowanych działań" (Danielewicz, Sokołowicz,

obszarów funkcjonalnych powinno być nawiązywanie współpracy między różnymi jednostkami terytorialnymi mającymi wspólne problemy rozwojowe lub dzielącymi wspólne zasoby).

Otwartą kwestią pozostaje przełożenie celów i kierunków rozwoju przestrzennego obszaru funkcjonalnego na fizyczne zagospodarowanie terenów. W tym zakresie rozpatrywać można różne rozwiązania, mogące być przedmiotem bardziej szczegółowych dyskusji. Istotę tych rozwiązań (jako pogląd autora pracy) zarysowano poniżej.

1. **Model I.** Opracowania planistyczne związku obszaru funkcjonalnego warunkują treści lokalnych aktów planistycznych. Ogólny, kierunkowy plan struktury przestrzennej obszaru funkcjonalnego zawiera, poza treściami indykatywnymi, ustalenia wiążące przy opracowywaniu lokalnych dokumentów planistycznych jednostek samorządowych wchodzących w skład związku, to jest: strategii rozwoju, ogólnych, kierunkowych planów struktury oraz regulacyjnych planów zabudowy i zagospodarowania terenów. Ustalenia te powinny dotyczyć przede wszystkim:
   a) lokalizacji planowanych inwestycji publicznych o znaczeniu ponadlokalnym, istotnych dla rozwoju obszaru i usuwania jego barier rozwojowych,
   b) lokalizacji i rozmieszczenia istniejących i planowanych obszarów i obiektów chronionej przyrody, krajobrazu, dóbr kultury,
   c) ogólnych zasad, warunków oraz sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów na obszarze funkcjonalnym, to jest ograniczających się do ustalenia takich kwestii, jak:
      – rozdzielenie praw do urbanizacji terenów na obszarze funkcjonalnym między poszczególne jednostki terytorialne tworzące związek,
      – określenie zasięgu terenów otwartych, czyli wyłączonych z zabudowy oraz
      – określenie zasięgu terenów przeznaczonych do zabudowy w podziale na strefy o różnych funkcjach, na przykład: mieszkaniowe, usługowe, przemysłowe, rekreacyjno-wypoczynkowe, komunikacyjne, rolnicze itp., z uwzględnieniem możliwości wyznaczania stref wielofunkcyjnych.

   W tym modelu jednostki lokalne zatrzymują wszystkie swoje kompetencje planistyczne, włącznie z opracowywaniem lokalnej strategii rozwoju z kierunkowym planem struktury przestrzennej, miejscowych, regulacyjnych planów zagospodarowania terenów (wszystkich typów – kreacyjnych, rewitalizacyjnych, konserwatorskich i w procedurze uproszczonej),

Żak-Skwierczyńska, 2015, s. 124). Szerzej na temat istoty i sposobów opracowywania oraz zarządzania projektami zintegrowanymi w obszarach funkcjonalnych w cytowanej pracy.

przepisów obszarowych oraz negocjowania projektów urbanistycznych (inwestycyjnych), a także wydawania „miękkich" rekomendacji i zaleceń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów. Rolą władz lokalnych jednostek terytorialnych byłoby więc obligatoryjne przeniesienie powyższych ustaleń uzgodnionych na poziomie związku do lokalnych aktów strategicznych i planistycznych i ich odpowiednie uszczegółowienie.

2. **Model II.** W tym rozwiązaniu plany strategiczne, operacyjne, a także rozwiązania (akty) regulacyjne opracowywane na poziomie związku obszaru funkcjonalnego zastępują odpowiednie akty lokalne, które w takiej sytuacji nie są już opracowywane. Władze lokalne zrzekają się niejako kompetencji w zakresie zarządzania rozwojem na rzecz władz związku obszaru funkcjonalnego (rola władz lokalnych zostaje więc niejako ograniczona do administrowania sprawami bieżącymi społeczności lokalnych, zapewniania funkcjonowania i utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej itp.). Takie rozwiązanie wymagałoby oczywiście odpowiednich umocowań prawnych na poziomie ustawy zasadniczej (konstytucja) i innych ustaw regulujących kwestie ustrojowe związane z organizacją władzy w państwie (np. ustawy samorządowe). Należy podkreślić, że ustanowienie tego typu rozwiązań ustrojowych nie jest jednoznaczne z ich obligatoryjnym wprowadzaniem przez władze państwowe w obszarach uznawanych za funkcjonalne czy nawet wyznaczonych na poziomie planowania krajowego lub regionalnego. Prawne usankcjonowanie takich rozwiązań oznacza tyle, że lokalne, samorządowe jednostki terytorialne po dobrowolnym utworzeniu związku mogą – również dobrowolnie – skorzystać z możliwości scedowania części swoich uprawnień (planowanie rozwoju i gospodarowanie przestrzenią) na zarząd związku[64]. Rozwiązanie to mogłoby być zasadne w szczególności na niektórych typach obszarów funkcjonalnych, na przykład takich, w skład których wchodzi dużo małych (w sensie ludnościowym) jednostek terytorialnych, obejmujących głównie tereny rolnicze, rekreacyjno-turystyczne, chronione itp., a więc samorządów, które często mają problemy z zapewnieniem dobrych jakościowo opracowań strategicznych i planistycznych, a następnie z ich realizacją.

64 Kierując się ustrojową zasadą demokratyzacji zarządzania, można wyobrazić sobie hipotetyczne rozwiązanie, w którym decyzja w tej sprawie jest podejmowana w głosowaniu powszechnym – referendum – obejmującym całość społeczeństwa na terenie jednostki wchodzącej w skład związku obszaru funkcjonalnego. Rolą władz centralnych i/lub regionalnych widzących potrzebę powoływania związku w takiej formule mogłoby być jedynie stworzenie motywacji ekonomicznej do wyboru takiej formy zarządzania, na przykład w postaci przyznawania dodatkowych środków finansowych z budżetów centralnych dla związków zarządzanych w ten (bardziej scentralizowany, jeżeli chodzi o planowanie) sposób.

W modelu tym na podstawie zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego opracowywane byłyby więc analogiczne dokumenty, jak te opisane w przypadku planowania lokalnego i miejscowego, tyle że tu odnosiłyby się one nie do terytorium jednej jednostki lokalnej, ale obszaru funkcjonalnego. Należałyby więc do nich:

a) ogólny (kierunkowy) plan struktury przestrzennej obszaru funkcjonalnego jako część integralna strategii rozwoju,
b) miejscowy plan zabudowy i zagospodarowania terenów (kreacyjny, rewitalizacyjny oraz konserwatorski) zawierający w swej treści ustalenia lokalizacyjne oraz standardy (urbanistyczne) zagospodarowania terenu,
c) miejscowy plan zabudowy i zagospodarowania terenów w uproszczonej procedurze planistycznej,
d) obszarowe przepisy urbanistyczne/ruralistyczne,
e) „miękkie" standardy urbanistyczne w formie zaleceń/rekomendacji,
f) negocjowane projekty inwestycyjne (urbanistyczne/ruralistyczne).

Funkcje i cechy charakterystyczne wymienionych opracowań byłyby analogiczne do instrumentów opisanych wcześniej (w punkcie 3.16.1).

3. **Model III.** Możliwe jest również rozważenie rozwiązań „hybrydowych" między modelem I i II, polegających na tym, że część kompetencji lokalnych jednostek terytorialnych związanych z planowaniem rozwoju i gospodarką przestrzenną zostaje delegowana na poziom związku obszaru funkcjonalnego, ale niektóre pozostają w jednostkach lokalnych. W takim przypadku wskazać można następujące przykładowe rozwiązania:
   a) lokalne jednostki terytorialne delegują opracowanie zintegrowanej strategii rozwoju oraz ogólnego, kierunkowego planu struktury przestrzennej na poziom związku obszaru funkcjonalnego, ale zachowują uprawnienia do opracowywania wszystkich pozostałych dokumentów planistycznych i innych narzędzi służących gospodarowaniu przestrzenią, a więc: miejscowych, regulacyjnych planów zagospodarowania terenów wszystkich typów – kreacyjnych, rewitalizacyjnych, konserwatorskich i w procedurze uproszczonej, przepisów obszarowych oraz negocjowania projektów urbanistycznych/ruralistycznych (inwestycyjnych), a także wydawania „miękkich" rekomendacji i zaleceń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów; podstawą formalną do ich opracowywania są wiążące (dla lokalnych samorządów) ustalenia w zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego i kierunkowym planie struktury tego obszaru;
   b) lokalne jednostki terytorialne delegują opracowanie zintegrowanej strategii rozwoju oraz ogólnego, kierunkowego planu struktury

przestrzennej na poziom związku obszaru funkcjonalnego, a także miejscowych, regulacyjnych planów zagospodarowania terenów wybranych typów – kreacyjnych, rewitalizacyjnych, konserwatorskich, ale zachowują uprawnienia do opracowywania pozostałych dokumentów planistycznych i innych narzędzi służących gospodarowaniu przestrzenią, a więc: planów w procedurze uproszczonej, przepisów obszarowych oraz negocjowania projektów urbanistycznych/ruralistycznych (inwestycyjnych), a także wydawania „miękkich" rekomendacji i zaleceń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów; podstawą formalną do ich opracowywania są wiążące (dla lokalnych samorządów) ustalenia w zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego i kierunkowym planie struktury tego obszaru;

c) lokalne jednostki terytorialne delegują opracowanie zintegrowanej strategii rozwoju oraz ogólnego, kierunkowego planu struktury przestrzennej na poziom związku obszaru funkcjonalnego, a także miejscowych, regulacyjnych planów zagospodarowania terenów wszystkich typów – kreacyjnych, rewitalizacyjnych, konserwatorskich i w procedurze uproszczonej, ale zachowują uprawnienia do opracowywania i stosowania pozostałych narzędzi służących gospodarowaniu przestrzenią, a więc: przepisów obszarowych oraz negocjowania projektów urbanistycznych/ruralistycznych (inwestycyjnych), a także wydawania „miękkich" rekomendacji i zaleceń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów; podstawą formalną do ich opracowywania są wiążące (dla lokalnych samorządów) ustalenia w zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego i kierunkowym planie struktury tego obszaru;

d) lokalne jednostki terytorialne delegują opracowanie zintegrowanej strategii rozwoju oraz ogólnego, kierunkowego planu struktury przestrzennej na poziom związku obszaru funkcjonalnego, a także miejscowych, regulacyjnych planów zagospodarowania terenów wszystkich typów – kreacyjnych, rewitalizacyjnych, konserwatorskich i w procedurze uproszczonej oraz przepisów obszarowych, ale zachowują uprawnienia do opracowywania i stosowania niektórych narzędzi służących gospodarowaniu przestrzenią, a więc: negocjowania projektów urbanistycznych/ruralistycznych (inwestycyjnych), a także wydawania „miękkich" rekomendacji i zaleceń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów; podstawą formalną do ich opracowywania są wiążące (dla lokalnych samorządów) ustalenia w zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego i kierunkowym planie struktury tego obszaru;

e) lokalne jednostki terytorialne delegują opracowanie zintegrowanej strategii rozwoju oraz ogólnego, kierunkowego planu struktury przestrzennej na poziom związku obszaru funkcjonalnego, a także miejscowych, regulacyjnych planów zagospodarowania terenów wszystkich typów – kreacyjnych, rewitalizacyjnych, konserwatorskich i w procedurze uproszczonej, przepisów obszarowych oraz negocjowania projektów urbanistycznych (inwestycyjnych), a zachowują jedynie uprawnienia do wydawania „miękkich" rekomendacji i zaleceń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów; podstawą formalną do ich opracowywania są wiążące (dla lokalnych samorządów) ustalenia w zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego i kierunkowym planie struktury tego obszaru.

4. **Model IV.** Opracowania planistyczne związku obszaru funkcjonalnego stanowią jedynie niewiążące wytyczne i „miękkie" rekomendacje do opracowywania treści aktów planistycznych i dokumentów strategicznych lokalnych jednostek terytorialnych tworzących związek. Ogólny, kierunkowy plan struktury przestrzennej obszaru funkcjonalnego zawiera wyłącznie treści indykatywne dotyczące:
   a) pożądanych lokalizacji planowanych inwestycji publicznych o znaczeniu ponadlokalnym, istotnych dla rozwoju obszaru i usuwania jego barier rozwojowych,
   b) pożądanych lokalizacji i rozmieszczenia planowanych obszarów i obiektów chronionej przyrody, krajobrazu, dóbr kultury,
   c) ogólnych zasad, warunków oraz sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów na obszarze funkcjonalnym, polegających na:
      – określeniu pożądanego zasięgu terenów otwartych, czyli wyłączonych z zabudowy,
      – określeniu pożądanego zasięgu terenów przeznaczonych do zabudowy w podziale na strefy o różnych funkcjach, na przykład: mieszkaniowe, usługowe, przemysłowe, rekreacyjno-wypoczynkowe, komunikacyjne, rolnicze itp., z uwzględnieniem możliwości wyznaczania stref wielofunkcyjnych.

   W tym modelu lokalne jednostki terytorialne zatrzymują wszystkie swoje kompetencje planistyczne, włącznie z opracowywaniem lokalnej strategii rozwoju z kierunkowym planem struktury przestrzennej, miejscowych, regulacyjnych planów zagospodarowania terenów (wszystkich typów – kreacyjnych, rewitalizacyjnych, konserwatorskich i w procedurze uproszczonej), przepisów obszarowych oraz negocjowania projektów urbanistycznych (inwestycyjnych), a także wydawania „miękkich" rekomendacji i zaleceń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów. Władze lokalnych jednostek

terytorialnych w sposób fakultatywny uwzględniają cele, kierunki i zasady rozwoju przestrzennego sformułowane w strategii i planie związku obszaru funkcjonalnego.

Jeżeli chodzi o zawartość merytoryczną treści dokumentów planistycznych sporządzanych dla obszarów funkcjonalnych, to powinna być ona uzależniona od typu obszaru funkcjonalnego oraz przyjętego modelu planowania rozwoju. W przypadku przyjęcia modelu II strategie rozwoju, plany i inne instrumenty powinny odnosić się do wszystkich problemów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku modeli I, IV, a także w pewnym stopniu III, planowanie rozwoju obszaru funkcjonalnego powinno, zgodnie z zasadą subsydiarności, koncentrować się na tych tylko problemach, elementach i strukturach zagospodarowania przestrzennego, które nie mogą być skutecznie kształtowane z poziomu lokalnego – co implikuje właśnie potrzebę powoływania związku lokalnych jednostek terytorialnych w obszarze funkcjonalnym.

Zakres merytoryczny planowania w obszarach funkcjonalnych i problemowych jest również, co oczywiste, uwarunkowany specyfiką problemów występujących na danym terenie lub zależny od funkcji wiodącej obszaru (np. turystyczno-rekreacyjnej, uzdrowiskowej, miejskiej, przemysłowej, ochronnej itp.). Mając na uwadze fakt, iż kluczowe znaczenie we współczesnych procesach rozwoju mają miejskie obszary funkcjonalne, które mogą w przypadku globalizacji swoich funkcji uzyskiwać status obszarów metropolitalnych, zasadne wydaje się ogólne zarysowanie zakresu merytorycznego planowania przestrzennego dla takich obszarów.

Planowanie w miejskich obszarach funkcjonalnych oraz obszarach metropolitalnych powinno odpowiadać najistotniejszym problemom zagospodarowania przestrzennego tego rodzaju terenów, a więc odzwierciedlać specyfikę zarządzania dużymi aglomeracjami miejskimi. Mając na uwadze paradygmat sustensywnego rozwoju, planowanie takie powinno więc być ukierunkowane na (zob. Drzazga, 2010b, s. 237; 2015c, s. 183–184):

1) przestrzenną organizację wspólnego transportu publicznego (kolej aglomeracyjna, podmiejska, tramwaj regionalny itp.),
2) określenie optymalnych lokalizacji dla wspólnej infrastruktury komunalnej, na przykład w zakresie gospodarki odpadami, oczyszczania ścieków, zaopatrzenia w wodę, źródeł zaopatrzenia w energię,
3) zapewnienie ochrony obszarów cennych przyrodniczo, w szczególności przed zagrożeniami ze strony procesów suburbanizacji i dezurbanizacji, przede wszystkim przez wykluczenie z zainwestowania terenów biocentrów i obszarów węzłowych w systemie obszarów chronionych oraz ograniczenie zajmowania pod cele inwestycyjne terenów korytarzy ekologicznych,

4) określenie stref ochrony krajobrazowej (naturalnego i kulturowego) z odpowiednimi regulacjami dotyczącymi sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów,
5) ograniczanie procesów niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy, głównie mieszkaniowej, a także usługowej w strefach podmiejskich (ograniczanie sub- i dezurbanizacji), przez określenie obszarów wyłączonych z zabudowy i z ograniczeniami w zabudowie,
6) przestrzenną koordynację lokalizacji inwestycji strategicznie ważnych dla rozwoju całego obszaru (np. centra logistyczne, porty lotnicze/morskie, węzły komunikacyjne/multimodalne/intermodalne, strefy przemysłowe itp.).

3.16.6. Planowanie na obszarach morskich

Planowanie na obszarach morskich to stosunkowo nowa dziedzina planowania, o względnie dobrym ugruntowaniu teoretyczno-konceptualnym, natomiast ograniczonych doświadczeniach praktycznych (Jones, Lieberknecht, Qiu, 2016, s. 263; por. Zaucha, 2018, s. 66).

Potrzeba planowania zagospodarowania przestrzeni morskiej, przede wszystkim w strefie płytkiego, przybrzeżnego, szelfowego morza, wynika z narastającej aktywności człowieka. Historycznie polegała ona głównie na prowadzeniu połowów przez lokalnych mieszkańców i na żegludze. Współcześnie na przybrzeżnych obszarach morskich obserwuje się natężony ruch żeglugowy o różnym charakterze (w okolicach portów handlowych, pasażerskich i wojskowych), a także wzmożoną aktywność turystyczną (na obszarach morskich sąsiadujących z terenami lądowym pełniącymi funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe). Same tereny dna morskiego bywają wykorzystywane do lokalizacji infrastruktury związanej z eksploatacją złóż surowców, przesyłaniem nośników energii, a od pewnego czasu zwiększa się także zainteresowanie nimi w kontekście budowy siłowni wiatrowych (zob. np. Niecikowski, Kistowski, 2008, s. 5–8, 83–88, 90–93; Ehler, 2018) oraz urządzeń generujących energię elektryczną z energii mechanicznej pływów morskich i siły fal. Rosnącą gałęzią gospodarki morskiej staje się rozwój akwakultury, która wiąże się z zakładaniem farm morskich (zob. *Sprawozdanie…*, 2015; Nielsen, Guillen, Carvalho, 2016; *On the application…*, 2016; *EU Consumer…*, 2017; *Food from…*, 2017a; 2017b).

Przybrzeżne obszary morskie poza wykorzystaniem społeczno-gospodarczym mogą również pełnić istotne funkcje środowiskotwórcze, na przykład być miejscem występowania cennych przyrodniczo przybrzeżnych ekosystemów morskich (np. rafy koralowe w ciepłych morzach i oceanach, lasy namorzynowe) czy siedliskiem chronionych gatunków zwierząt morskich (np. foki w Morzu Bałtyckim). Ze

względów na walory przyrodnicze tereny te mogą być obejmowane ochroną obszarową, co również implikuje potrzebę planowania stref konserwatorskich (ochronnych). W odniesieniu do kwestii środowiskowych należy także zwrócić uwagę, że niektóre obszary dna morskiego są miejscem występowania różnego rodzaju skażeń wynikających z celowego lub przypadkowego deponowania w morzu odpadów (np. militarnych, przemysłowych czy też pochodzących z żeglugi).

Z ekonomicznego punktu widzenia obszary morskie są miejscem wytwarzania nierynkowych dóbr i usług ekosystemowych (Ehler, 2018). Specyfiką planowania morskiego jest również to, że (w odróżnieniu od planowania na lądzie) dotyczy ono obszarów, które nie są zamieszkiwane przez ludzi, a więc nie są objęte własnością prywatną (z drobnymi wyjątkami). Przeważająca część zasobów morskich to dobra publiczne czy też mówiąc bardziej precyzyjnie – wspólne zasoby (*common-pool resources*) zarządzane przez władze państwowe (Gopnik, 2015, s. 6), do których dostęp jest otwarty. Przestrzeń morska stanowi szczególną przestrzeń publiczną. Powoduje to, że zasoby środowiska morskiego są podatne na nadmierną eksploatację, konflikty przy użytkowaniu – stąd więc rodzi się potrzeba planowanego i uregulowanego korzystania z nich.

Użytkowanie obszarów morskich podlegało publicznym regulacjom (w kontekście wyżej wymienionych funkcji: żeglugi, stref militarnych, stref ochronnych, akwakultur, eksploatacji surowców itd.), ale miały one charakter sektorowy (zob. Douvere, 2008, s. 762) i jako takie były niewystarczające (*Visions…*, 2006, s. 8). Takie zatomizowane podejście do zarządzania obszarami morskimi prowadzi do swoistego „nakładania się" różnych funkcji oraz kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za użytkowanie i/lub ochronę określonych zasobów środowiska morskiego. Charles N. Ehler (2018) oraz Fanny Douvere (2008, s. 762) zwracają uwagę, że środowisko morskie staje się miejscem występowania konfliktów między różnymi rodzajami użytkowania oraz między aktywnością ludzką a przyrodą morską (*Visions…*, 2006, s. 8). Plan zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich może więc zapobiegać konfliktom lub je minimalizować przez rozstrzygnięcia przestrzenne, na przykład zakazy i dopuszczenia lub też inicjowanie porozumień między interesariuszami (Zaucha, 2018, s. 72).

Mając to na uwadze, planowanie przestrzenne w obszarach morskich powinno być postrzegane jako integrujące, ramowe działanie ukierunkowane na koordynowanie rozmieszczenia różnych funkcji:

1) gospodarczych – związanych z transportem towarów i osób drogą morską oraz rozwojem infrastruktury związanej z wydobyciem surowców, a także produkcją i przesyłaniem energii (w ramach funkcji ekonomicznych obszarów morskich można więc dalej mówić o koordynacji działań sektorowych),

2) społecznych – związanych głównie z wykorzystaniem rekreacyjno-wypoczynkowym morza,
3) ochronnych – związanych z potrzebą zachowania ekosystemów morskich oraz naturalnego krajobrazu wybrzeży,
4) militarnych,

a także na minimalizowanie potencjalnych konfliktów między nimi.

Ocena praktyki planowania na obszarach morskich w krajach europejskich (Jones, Lieberknecht, Qiu, 2016, s. 256–264) pokazuje, że jak dotychczas ma ono raczej charakter strategiczny, z dominującym podejściem sektorowym (Ehler, 2018), opartym na odgórnym (*top-down*) opracowywaniu dokumentów. Jest również przede wszystkim planowaniem zdominowanym przez ekspertów, o ograniczonym zakresie partycypacji różnych interesariuszy (zob. Zaucha, 2014, s. 44) w procedowaniu dokumentów. Jak zwracają uwagę Douvere i Ehler (2011, s. 311), dość powszechną słabością współczesnego planowania na obszarach morskich jest jego niska skuteczność, wynikająca z nieprecyzyjnie określonych celów, braku wskaźników oceny i niedostatków w zakresie monitoringu działań związanych z realizacją planów i zarządzaniem obszarami morskimi (por. Zaucha, 2014, s. 44). Ehler (2018) zwraca również uwagę, że praktyka planowania morskiego w dużo większym stopniu koncentruje się na zarządzaniu ludzką aktywnością na obszarach morskich, a w mniejszym na zarządzaniu ekosystemami morskimi, co jest dużo trudniejszym wyzwaniem.

Mając na uwadze to, że akweny morskie są z jednej strony przedmiotem wspólnego użytkowania zasobów środowiska morskiego, a z drugiej, że efekty działalności ludzkiej, w szczególności negatywne (zanieczyszczenia), rozprzestrzeniają się w nich, planowanie zagospodarowania i użytkowania obszarów morskich wymaga ponadnarodowej perspektywy (Zaucha, 2014, s. 34), nastawionej przede wszystkim na koordynację planów morskich poszczególnych krajów. Można więc mówić o potrzebie transgranicznego planowania morskiego, w szczególności w odniesieniu do problemów zachowania różnorodności biologicznej, wyznaczania morskich obszarów chronionych itp. (Maes, Cliquet, 2015). Potrzeba międzynarodowej kooperacji w planowaniu morskim dotyczy przede wszystkim mórz przybrzeżnych i śródziemnych, takich jak na przykład Bałtyk, i związana jest z opracowaniem wspólnych ram i procedur planowania.

W krajach europejskich podstawą do współpracy w zakresie użytkowania ekosystemów morskich i planowania morskiego są dwie dyrektywy unijne (zob. Mitraszewska-Ostapowicz, 2008, s. 70–73):

1) Dyrektywa 2008/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej)

– ukierunkowana na wprowadzenie podejścia ekosystemowego w zarządzaniu, w celu osiągnięcia dobrego stanu środowiska morskiego (*good environmental status*);

2) Dyrektywa 2014/89/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich – której celem jest zapewnienie zrównoważonego „błękitnego" wzrostu sektorów związanych z gospodarką morską (akwakultura, turystyka, biotechnologia, energetyka, przemysł wydobywczy).

W użytkowaniu obszarów morskich wskazuje się zwykle na potrzebę harmonizowania różnych polityk sektorowych (związanych z rybołówstwem, wykorzystywaniem odnawialnych źródeł energii, wydobywanym surowców z dna morskiego, turystyką i rekreacją itp.) na podstawie tak zwanego podejścia ekosystemowego do zarządzania zasobami środowiska morskiego (*Visions…*, 2006, s. 15–22; Douvere, 2008, s. 763–765; Dyrektywa…., 2008; Qiu, Jones, 2013, s. 189; Gopnik, 2015, s. 3). Planowanie w obszarach morskich ma więc w dużej mierze wymiar środowiskowy, nastawiony na zachowanie (konserwację) przyrody w wodach morskich i strefie wybrzeża (zob. Portman, 2016, s. 3–17).

Ehler (2018) definiuje planowanie przestrzenne w obszarach morskich jako publiczny proces ukierunkowany na określanie wiązki dóbr i usług dostarczanych przez obszary morskie w określonym czasie i przestrzeni. Planowanie polega na organizowaniu sposobów użytkowania przestrzeni morskiej i interakcji między nimi zachodzących, w taki sposób, by równoważyć potrzeby rozwoju oraz konserwacji ekosystemów morskich, osiągając społeczne i ekonomiczne cele regionów morskich w przejrzysty i planowy sposób. Jest to więc publiczny proces analizy i alokacji, w przestrzeni i czasie, aktywności ludzkiej na obszarach morskich dla osiągnięcia ekologicznych, ekonomicznych i społecznych celów, które są formułowane w procesie politycznym. Opiera się na ekosystemowym podejściu do zarządzania obszarami morskimi (por. Gopnik, 2015, s. 3). Frank Maes i An Cliquet (2015) określają planowanie morskie jako proces planistyczny prowadzący do identyfikowania i wyznaczania stref do różnych rodzajów aktywności, ukierunkowany na redukowanie konfliktów między użytkownikami.

Można więc powiedzieć, że planowanie w obszarach morskich powinno być planowaniem zintegrowanym, koordynującym działania sektorowe (zob. Dyrektywa 2014/89/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, s. 135) i prowadzonym w ujęciu:

1) funkcjonalnym – ukierunkowanym na wspieranie rozwoju określonych, pożądanych funkcji,

2) problemowym – nastawionym przede wszystkim na zapobieganie konfliktom dotyczącym sposobów użytkowania obszaru morskiego, rozwiązywanie już istniejących, a także rekultywację obszarów dna uprzednio zdegradowanych/skażonych.

Jeżeli chodzi o typy planów wykorzystywanych na obszarach morskich, to można wskazać trzy generalne rodzaje opracowań (zob. Agardy, 2010, s. 6–7; por. Zaucha, 2014, s. 38):

1) opracowania studialne wykonywane dla dużych obszarów, zawierające zwykle rozbudowaną warstwę analityczną (inwentaryzację oraz waloryzację zasobów obszarów morskich, a także analizę stanu i kierunków ich wykorzystania, istniejących i potencjach konfliktów), ale z ograniczoną warstwą koncepcyjną; opracowania te mogą stanowić podstawę do wykonywania (zob. np. *Studium uwarunkowań zagospodarowania*…, 2015, s. 12–25);
2) planów strategicznych użytkowania obszarów morskich, wskazujących kierunki użytkowania i ochrony ekosystemów morskich (plany indykatywne); plany te powinny mieć charakter zintegrowany w sensie przestrzennym, to jest obejmować zarówno obszary morskie, jak i przybrzeżną strefę lądową, której społeczno-gospodarcze użytkowanie rzutuje na stan wód morskich przede wszystkim w aspekcie środowiskowym (Portman, 2016, s. 13–15); rolą tego typu opracowań powinno być przede wszystkim koordynowanie różnych polityk i działań sektorowych związanych z wykorzystywaniem zasobów morskich w szczególności na obszarach przybrzeżnych;
3) kompleksowe, strefowe plany zagospodarowania obszarów morskich, o charakterze regulacyjnym, wiążącym, wyznaczające obszary chronionej przyrody oraz strefy dla różnych form aktywności społeczno-gospodarczych, a także ustalające miejsca lokalizacji obiektów infrastrukturalnych; plany tego typu stanowić powinny instrument wdrażania realizacji ogólnych ustaleń planów strategicznych (zob. Agardy, 2010, s. X, 6–15), przy czym mogą być one opracowywane tylko dla wybranych obszarów morskich wskazanych w strategiach (*Visions*…, 2006, s. 24).

3.17. Rola aktów prawa materialnego w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego

Należy zwrócić uwagę, że regulacji procesów zagospodarowania przestrzennego można również dokonywać w trybie pozaplanistycznym, to jest za pośrednictwem przepisów prawa powszechnie obowiązującego (ogólnokrajowego). Rozwiązania takie są praktykowane, tak w Polsce, jak i w innych państwach, i polegają

na określaniu pewnych parametrów zagospodarowania przestrzennego odnoszących się do specyficznych elementów fizycznej przestrzeni, w normatywnych aktach prawnych, które regulują takie kwestie, jak:

1) ochrona środowiska, ochrona przyrody i krajobrazu (przepisy w tym zakresie mogą wprowadzać zakazy zabudowy lub ograniczać ich intensywność na obszarach prawnie chronionych),
2) ochrona zabytków i dóbr kultury materialnej (przepisy w tym zakresie mogą określać ograniczenia dotyczące form nowej zabudowy lokalizowanej w strefach konserwatorskiej ochrony zabytków),
3) ochrona i użytkowanie gruntów rolnych i leśnych (przepisy w tym zakresie mogą wprowadzać zakazy zabudowy na gruntach leśnych i rolnych o określonej produktywności biomasy lub upraw),
4) lokalizacja i budowa infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, zwłaszcza liniowej (przepisy w tym zakresie mogą określać lokalizację oraz parametry techniczne infrastruktury, a także ograniczenia i/lub warunki zagospodarowania terenów sąsiadujących z infrastrukturą),
5) lokalizacja i budowa inwestycji strategicznych, na przykład portów morskich, lotniczych, dworców kolejowych, elektrowni (przepisy w tym zakresie mogą określać położenie oraz parametry techniczne i przestrzenne lokalizowanych obiektów komunikacyjnych, a także wprowadzać ograniczenia w zabudowie w strefach otaczających te obiekty),
6) lokalizacja i budowa obiektów infrastruktury sportu i kultury o znaczeniu krajowym i międzynarodowym, na przykład stadionów, centrów sportowych, obiektów kongresowych, wystawienniczo-targowych (przepisy w tym zakresie mogą określać lokalizację oraz parametry techniczne i przestrzenne obiektów),
7) lokalizacja obiektów specjalnych, na przykład infrastruktury z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa (przepisy w tym zakresie mogą regulować sposób zagospodarowania terenów wyłączonych z normalnego, tj. publicznie otwartego dostępu oraz wprowadzać ograniczenia zabudowy w sąsiedztwie) i inne.

Rozwiązania tego typu i ich zakres mogą znacząco różnić się w systemach prawnych poszczególnych państw. Zwykle są stosowane w odniesieniu do tych sfer zagospodarowania przestrzennego, gdzie władze publiczne szczebla centralnego dostrzegają potrzebę zabezpieczenia interesów publicznych ogólnonarodowych za pomocą tak zwanych ustaw specjalnych. Interesy te pośrednio lub bezpośrednio mogą dotyczyć kwestii zagospodarowania przestrzennego.

Zaletą rozwiązań polegających na tworzeniu regulacji zagospodarowania przestrzeni w konwencji przepisów powszechnie obowiązujących jest znaczne

ograniczenie kosztów tworzenia takiej regulacji w stosunku do ustalania sposobów zagospodarowania terenów w trybie planistycznym, w postaci planów określających sposoby użytkowania przestrzeni w sposób zindywidualizowany, to znaczy dostosowujący je do specyfiki obszaru objętego planem.

Wadą omawianych rozwiązań może być natomiast nadmierny stopień ich uniformizacji i skrajnie nieelastyczny charakter (opracowywanie planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na dopasowanie treści jego ustaleń do specyfiki miejsca, natomiast powszechnie obowiązująca ustawa nie uwzględnia lokalnej specyfiki). Zabezpieczanie interesów publicznych w odniesieniu do kwestii gospodarowania przestrzenią za pomocą ustaw specjalnych może być postrzegane raczej jako przejaw dezintegracji planowania, a więc powrót do tradycyjnego, sektorowego (branżowego) podejścia do sterowania i zarządzania procesami rozwoju[65].

3.18. Podsumowanie

Mając na uwadze przedstawioną wyżej charakterystykę teoretyczną planowania przestrzennego, można w tym miejscu przedstawić ogólny przegląd możliwych do zastosowania w systemie planowania przestrzennego regulacji, za pomocą których można określać ogólne kierunki i szczegółowe sposoby zagospodarowania terenów (rys. 19). Sposoby określania zagospodarowania przestrzennego można podzielić na instrumenty planistyczne i pozaplanistyczne.

Na tryb pozaplanistyczny składają się akty prawa materialnego (ustawy specjalne i ustawy ochronne), które powinny stanowić uzupełnienie systemu planowania przestrzennego, będąc z nim logicznie powiązane (nie powinny zastępować procesu planistycznego, w szczególności w aspektach związanych z lokalizacją inwestycji – jak to może mieć miejsce w przypadku ustaw specjalnych). Elementem systemu planowania przestrzennego są pozaplanistyczne regulacje mające postać powszechnie obowiązujących standardów zagospodarowania przestrzennego, które mogą być określane przede wszystkim na poziomie krajowym, ale i regionalnym (obowiązują wówczas powszechnie na obszarze regionu), a także lokalnym. Przykładem mogą być przepisy urbanistyczne, które mogą obowiązywać na obszarze całej gminy (gminne/miejskie standardy urbanistyczne) lub jej części (obszarowe przepisy urbanistyczne). Pozaplanistycznym elementem systemu gospodarowania

65 Przykładem takiego rozwiązania może być (krytycznie oceniany przez środowisko zawodowe urbanistów oraz przez gremia naukowe) projekt Ustawy z dnia 15 marca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, opracowany w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju RP i oddany do konsultacji społecznych.

przestrzenią są również negocjowane przez władze publiczne i podmioty biznesowe projekty (np. urbanistyczne), których opracowanie prowadzi do ustalenia wiążącego co do sposobu zagospodarowania terenu. Ten instrument dotyczy w zasadzie wyłącznie poziomu lokalnego.

Określanie zagospodarowania przestrzennego w trybie planistycznym polega na opracowywaniu planów, przy czym mogą one mieć charakter normatywny, indykatywny lub indykatywny z ustaleniami wiążącymi. Planami normatywnymi są w zasadzie wyłącznie szczegółowe, miejscowe plany zabudowy (różnych typów: kreacyjne w pełnej procedurze, kreacyjne w procedurze uproszczonej, rewitalizacyjne i konserwatorskie). Plany indykatywne z ustaleniami wiążącymi (względem innych poziomów planowania) mogą być opracowywane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, a także dla obszarów funkcjonalnych. Plany indykatywne bez ustaleń wiążących nie są regulacjami zagospodarowania przestrzennego w ścisłym tego słowa znaczeniu (nie mają charakteru normatywnego) – są aktem polityki zagospodarowania przestrzennego, wyrażającym intencje władz publicznych odpowiedzialnych za formułowanie celów i kierunków rozwoju terytorialnego na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym.

Reasumując, stwierdzić można, że przez **system planowania przestrzennego** rozumie się zbiór zasad i celów planowania oraz służących ich osiąganiu, uregulowanych prawnie różnorodnych instrumentów gospodarki przestrzennej, w tym (w szczególności) wykonywanych według określonej metodologii, powiązanych funkcjonalnie i uzupełniających się planów oraz towarzyszących im procedur planowania i podejmowania decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego, a także instytucji (podmiotów publicznych i służb planowania) działających na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa, które wykonują i zatwierdzają plany według określonych procedur. Elementami systemu planowania przestrzennego są więc – przede wszystkim – uzupełniające się plany (dokumenty), procedury i instytucje, ukierunkowane na ciągłe, prospektywne kształtowanie stanu przestrzeni, polegające na określaniu kierunków rozwoju przestrzennego i regulowaniu sposobów zagospodarowania terenów (użytkowania gruntów) w sposób odpowiadający interesom ogólnospołecznym, rozpatrywanym również w ujęciu międzygeneracyjnym.

Rysunek 19. Potencjalne instrumenty wyznaczania kierunków i regulowania sposobów zagospodarowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

4. Charakterystyka systemu planowania przestrzennego w Polsce

4.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale dokonana zostanie zwięzła charakterystyka systemu planowania przestrzennego aktualnie obowiązującego w Polsce, dokonana na podstawie przepisów prawnych regulujących kwestie dotyczące planowania przestrzennego i gospodarki gruntami, rewitalizacji, tworzenia związków metropolitalnych, prowadzenia polityki rozwoju oraz wybranych przepisów z zakresu ochrony przyrody[1]. Rozdział ten stanowić będzie podstawę do oceny systemu planowania i wskazania rekomendacji zmierzających do jego usprawnienia (rozdział piąty).

4.2. Planowanie przestrzenne na tle organizacji systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce

Charakterystykę obowiązującego systemu planowania przestrzennego w Polsce zacząć należy od generalnej refleksji mającej na celu określenie miejsca planowania w łańcuchu przyczynowo-skutkowym, składającym się współcześnie na proces

1 Podstawowym aktem prawnym regulującym współcześnie system planowania przestrzennego w Polsce jest Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Uzupełniającą rolę w systemie planowania zagospodarowania przestrzennego pełnią również: Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 z późn. zm.), Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.), Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777 z późn. zm.), Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.), a także inne powszechnie obowiązujące akty normatywne z zakresu administracyjnego prawa materialnego, takie jak na przykład Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.).

zagospodarowywania przestrzeni (co jest refleksją o charakterze uniwersalnym, tj. odnoszącą się nie tylko do polskiego systemu gospodarowania przestrzenią). W tym kontekście można stwierdzić, że planowanie przestrzenne stanowi część szerszego procesu związanego z zagospodarowywaniem przestrzeni. Na proces ten składają się kolejno następujące etapy (por. tab. 24):

1) etap I – planowanie przestrzenne (planowanie zagospodarowania przestrzennego) – obejmujące formułowanie różnego rodzaju aktów planistycznych (koncepcji, strategii, studiów, planów), w których na różnym poziomie szczegółowości, dla różnych obszarów i w różnym horyzoncie czasowym określane są cele i kierunki zagospodarowania przestrzeni;
2) etap II – gospodarowanie gruntami – obejmujące przede wszystkim przekształcenia prawno-własnościowe i oddziaływania ekonomiczne na użytkowników przestrzeni, ukierunkowane na dostosowanie struktur przestrzennych na terenach objętych planem do kierunków zagospodarowania określonych w planach i ich ustaleń, w taki sposób, aby była możliwa ich realizacja; odbywa się to zazwyczaj przez zastosowanie narzędzi prawno-administracyjnych i ekonomicznych (finansowych) służących dokonaniu przekształceń własnościowych nieruchomości gruntowych, zmianie podziałów geodezyjnych gruntów (scalenia, podziały) itp.;
3) etap III.A – proces inwestycyjno-budowlany – polegający na realizacji materialnych działań inwestycyjnych na terenie objętym ustaleniami planu, obejmujący formalne procedury i czynności związane z przystąpieniem do działań inwestycyjnych w terenie oraz rozpoczęcie fizycznych przekształceń struktur przestrzennych, lokalizację obiektów budowlanych w terenie itd. i/lub[2];
4) etap III.B – proces ochrony (konserwacji – zachowania) określonych walorów: przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych przestrzeni, obejmujący ustanawianie na terenie objętym planem obszarowych i indywidualnych form ochrony przyrody i krajobrazu, a także dóbr kultury materialnej.

Dla każdego z wymienionych wyżej etapów gospodarowania przestrzenią wskazać można podstawowe, obowiązujące w Polsce, regulacje prawne, w których określone są formalne procedury związane z zagospodarowaniem przestrzeni. Realizacja wspomnianych procedur odbywa się zwykle przy zastosowaniu odpowiednich instrumentów określonych w przepisach prawa. Przeglądowe zestawienie etapów

2 Użyte w tekście określenie *i/lub* oznacza, że etapy III.A i III.B mogą – w określonych sytuacjach, zależnych od specyfiki miejsca, wykluczać się nawzajem (np. zabudowa mieszkaniowa określonego obszaru wyklucza zwykle objęcie tego samego terenu ochroną rezerwatową, a ochrona rezerwatowa wyklucza możliwość zabudowy) lub być stosowane równolegle na tym samy terenie (przykładem może być łączenie ochrony krajobrazowej terenu z możliwością ekstensywnych form zainwestowania na danym terenie).

zagospodarowywania przestrzeni, ustawowych regulacji i instrumentów gospodarowania przestrzenią ujęto w tabeli 24.

Tabela 24. Etapy procesu zagospodarowywania przestrzeni i jego główne instrumenty

Etapy procesu zagospodarowywania przestrzeni	Główne instrumenty	Podstawowe regulacje prawne (Polska)
I. Planowanie przestrzenne	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju Plan zagospodarowania przestrzennego województwa Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miejscowy plan rewitalizacji Umowa urbanistyczna „Uchwała krajobrazowa/reklamowa”	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
II. Gospodarowanie gruntami	Scalenia, podziały gruntów, wywłaszczanie nieruchomości, opodatkowanie gruntów (leśnych, rolnych i budowlanych) i innych nieruchomości, opłaty planistyczne itp.	Ustawa o gospodarce nieruchomościami
III.A. Proces inwestycyjno-budowlany	Pozwolenie na budowę Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego	Ustawa Prawo budowlane
III.B. Ustanawianie ochrony obszarów i/lub obiektów w przestrzeni	Ustanawianie obszarowych i indywidualnych form ochrony przyrody Ustanawianie obszarów i obiektów ochrony dóbr kultury materialnej	Ustawa o ochronie przyrody Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów ustaw wskazanych w tabeli, za: Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca, 2014, s. 209; Drzazga, Stawasz, Szydłowski, 2011, s. 224.

Mając na uwadze temat niniejszej pracy, przedmiotem dalszych rozważań będzie etap planowania przestrzennego – jako kluczowy, bo określający kierunki zagospodarowania przestrzennego i będący podstawą do podejmowania dalszych działań podmiotów – użytkowników przestrzeni (etapy oznaczone w tabeli jako III.A i III.B).

4.3. Charakterystyka systemu planowania przestrzennego obowiązującego w Polsce

W niniejszym podrozdziale dokonana zostanie charakterystyka systemu planowania przestrzennego w Polsce w **ujęciu funkcjonalnym**. Podstawę do tego stanowią wskazane we wprowadzeniu regulacje prawne[3], które jednakże nie będą przedmiotem szczegółowej charakterystyki w niniejszej pracy. Uwaga skupiona zostanie na przybliżeniu ogólnych zasad i założeń systemu oraz przegląd instrumentów planowania stosowanych na poziomie jednostek terytorialnych różnego szczebla, pod kątem ich funkcjonalności (wynikającej rzecz jasna z ich umocowania formalno-prawnego – stąd konieczność przywołania odpowiednich przepisów).

W tej części pracy celowo więc pominięta została dokładna charakterystyka procedur administracyjnych wiążących się z formalnym trybem procedowania planów przez właściwe podmioty administracji samorządowej i rządowej (co w dużej mierze stanowi treść ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także wielu opracowań mających charakter komentarza do ustawy). Autor wyszedł z założenia, że piśmiennictwo w tym zakresie jest bardzo bogate, zainteresowanych można więc odesłać do odpowiednich źródeł[4].

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenie, a także nawiązując do typologii instrumentów planistycznych przedstawionych w części teoretycznej pracy (punkt 3.14.2), w dalszej części niniejszego rozdziału scharakteryzowane zostaną przede wszystkim instrumenty aktualnie znajdujące się w polskim systemie planowania (tab. 25). Charakterystyka ta będzie podstawą do oceny ich skuteczności w kontekście wyzwań wynikających z paradygmatu sustensywnego rozwoju, dokonanej w następnej części pracy (podrozdział 5.2).

3 W podrozdziałach 4.3 i 4.4, a także w rozdziale 5 – jeżeli tylko nie zaznaczono inaczej – umieszczane w tekście odwołania do ustawy dotyczą Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

4 Większość publikacji poświęconych charakterystyce polskiego systemu planowania przestrzennego ujmuje to zagadnienie właśnie w kontekście formalno-prawnym. Do najważniejszych publikacji z tego zakresu zaliczyć należy następujące prace: Buczek, Tetra-Jankowska, 2003; Kafka, 2003, s. 71–166; Niewiadomski, 2003, s. 31–41, 80–175; 2015; Klimek, 2005, s. 29–48; Kwaśniak, 2009, s. 52–308; Brzezicki i in., 2013; Izdebski, Zachariasz, 2013; Buczyński i in., 2014 i inne. Retrospektywnego przeglądu zmian wprowadzanych w systemie planowania przestrzennego w Polsce w latach 1916–2009 dokonał Gorzym-Wilkowski (2013, s. 35–64).

Tabela 25. Przegląd instrumentów w polskim systemie planowania przestrzennego według typów

Typy planów zagospodarowania przestrzennego		Instrumenty pozaplanistyczne		
Plany struktury (o charakterze aktów polityki przestrzennej)	Plany zabudowy (o charakterze normatywnym)	Regulacje normatywne i decyzje administracyjne		Narzędzia analityczne i studialne
		Przepisy obszarowe i projekty negocjowane	Administracyjne decyzje lokalizacyjne	
1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 2. Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego 3. Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego 4. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa 5. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 2. Miejscowy plan rewitalizacji	1. Tak zwana uchwała reklamowa/ uchwała krajobrazowa gminy (jest to rodzaj przepisów obszarowych) 2. Umowa urbanistyczna (jest to rodzaj projektów inwestycyjnych, negocjowanych między sektorem publicznym i prywatnym, realizowanych na podstawie umowy prawnie wiążącej)	1. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego 2. Decyzja o warunkach zabudowy	1. Analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego odnoszące się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju 2. Analizy i studia oraz koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego województwa 3. Audyt krajobrazowy 4. Analizy i studia, koncepcje oraz programy odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego kraju

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

4.3.1. Ogólne założenia i zasady systemu planowania przestrzennego w świetle uwarunkowań formalnych i ich ocena

Podstawowe założenia i zasady systemu planowania przestrzennego w Polsce wyłożone zostały w rozdziale 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie wskazano, że przedmiotowa ustawa określa (art. 1 ust. 1):

1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej;
2) zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy;
3) przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Można stwierdzić, że przywołana ustawa ma głównie charakter kompetencyjny i proceduralny, natomiast w sposób ogólny reguluje kwestie merytoryczne, to znaczy odnoszące się do określania wymogów materialnych dotyczących jakości zagospodarowania przestrzeni będącej przedmiotem planowania. Wytyczne merytoryczne planowania przestrzennego zawarte w ustawie i adresowane do podmiotów planujących mają raczej intencjonalny charakter i sprowadzają się do zobowiązania uwzględniania w planach takich kwestii, jak (art. 1 ust. 2):

1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
2) walory architektoniczne i krajobrazowe,
3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,
4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych,
6) walory ekonomiczne przestrzeni,
7) prawo własności,
8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,
9) potrzeby interesu publicznego,
10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych,
11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej,
12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych,

13) potrzeba zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności.

Powyższe zestawienie (zważywszy na jego umiejscowienie we wstępnej części ustawy) można traktować jako formalny katalog zasad planowania przestrzennego w Polsce. Wymogi te należy uwzględniać przy sporządzaniu planów (w szczególności miejscowych – art. 15 ust. 1 pkt 1). Należy zauważyć, że znajdują się w nim wskazówki o bardzo różnym charakterze merytorycznym i przesłankach ich sformułowania, to znaczy odnoszące się do:

- celów materialnych planowania (pkt 1–4, 6 i 10),
- kwestii proceduralnych związanych z wykonywaniem opracowań planistycznych (pkt 11–12),
- zaspokajania interesów różnych podmiotów – użytkowników przestrzeni (pkt 5, 7–9, 13).

Wobec tak sformułowanego katalogu zasad planowania można postawić trzy generalne zarzuty:

1) zestawienie wydaje się dość przypadkową „mieszanką" wytycznych różnego typu, niepogrupowanych według żadnych kategorii (np. materialnych, proceduralnych, podmiotowych czy też innych), ułatwiających zrozumienie roli i znaczenia tych zasad w systemie planowania przestrzennego;
2) dyskusyjna jest zasadność umieszczenia niektórych punktów w powyższym zestawieniu bez jakiegokolwiek określenia ich rangi, a więc domyślnie traktowanie wszystkich jako równorzędnych, równie istotnych (np. kwestia rozwoju sieci szerokopasmowych i dbałość o ład przestrzenny oraz ochronę środowiska); jak wspomniano w rozdziale pierwszym niniejszej pracy, planowanie powinno służyć przede wszystkim racjonalizacji wykorzystania i optymalizacji alokacji przestrzennej szczególnie cennych dóbr publicznych oraz ochronie interesów publicznych w zagospodarowaniu przestrzennym – wobec takiego postrzegania jego roli trudno zrozumieć, czemu przedmiotem jego szczególnego zainteresowania powinny być akurat wymienione sieci szerokopasmowe[5], a jeżeli tak, to dlaczego również niezdecentralizowane sieci energetyczne, wykorzystujące odnawialne źródła energii (co dalece bardziej odpowiadałoby zasadzie zrównoważonego rozwoju, przyjętej jako podstawa systemu planowania);
3) uwagę zwraca ogólnikowość zapisów i związana z tym ich niekompletność, a także ich częściowe „dublowanie się" (np. w interesie publicznym leży realizowanie wskazań wymienionych w pkt 1–4; elementem gospodarowania

5 Ich dostępność może następować w efekcie rozwoju komercyjnego rynku usług w tym zakresie, to znaczy bez szczególnego udziału państwa, zwłaszcza w obszarze zagospodarowania przestrzeni.

wodami jest dbałość o jej ilość i jakość oraz zaopatrywanie w nią ludności; przez analogię do zapisów o zapewnianiu dostępności wody dla ludności brakuje zapisów o potrzebie zapewniania dostępu do czystego powietrza, zieleni naturalnej i/lub urządzonej, dostępności do obiektów infrastruktury społecznej służących świadczeniu określonych usług publicznych, dostępności transportowej/komunikacyjnej, np. za pośrednictwem transportu publicznego do ośrodków centralnych itp. itd.).

Rozwijając kwestię poruszoną w powyższym punkcie, a dotyczącą zapewniania dostępności ludności do określonych walorów przestrzeni, elementów zagospodarowania przestrzennego, należy zwrócić uwagę, że ani w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani w żadnym innym akcie prawa materialnego obowiązującego w Polsce nie ma określonych w sposób normatywny standardów zagospodarowania terenów określających jakość przestrzeni właśnie w kontekście zapewniania ludności dostępu do istotnych dóbr publicznych, usług społecznych itp. Innymi słowy, w polskim systemie planowania przestrzennego brakuje powszechnie obowiązujących standardów jakości zagospodarowania przestrzennego. Nie ma również możliwości ich normatywnego określenia na poziomie planowania regionalnego, to jest dla obszaru województwa. Lokalnie standardy takie mogą być jedynie formułowane w planach miejscowych, a więc dla ograniczonych – z natury rzeczy tych planów – obszarów (o ile są opracowane).

W założeniach systemu planowania przestrzennego w Polsce, określonych w treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zakłada się również (art. 1 ust. 3), że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organy decyzyjne w sprawach planowania powinny dokonać wyważenia interesów publicznych i interesów prywatnych (w tym zgłaszanych w postaci wniosków i uwag), zmierzających do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania; na określenie przeznaczenia terenu wpływ powinny mieć także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Zapis ten, podobnie jak wcześniej komentowane, ma charakter bardzo ogólny, intencjonalny, a nawet ideologiczny – zakłada bowiem swoistą równorzędność interesu publicznego i prywatnego, choć w praktyce, w konkretnych przypadkach (tj. sytuacjach spornych między różnymi podmiotami, skutkujących występowaniem konfliktów społecznych w „grze o przestrzeń") „wyważenie interesów", rozumiane jako ich uwzględnienie w jednakowym stopniu, może być nieosiągalne ze względu na obiektywne, fizyczne ograniczenia przestrzenne (o czym była mowa w podrozdziale 1.2).

Mając na uwadze treść rozdziału 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, można przyjąć, że jej intencją jest zapewnienie ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych

przestrzeni, w szczególności podczas sytuowania nowej zabudowy. W tym zakresie ustawa określa bardziej szczegółowe od wymienionych wyżej zasady, jakie powinny być uwzględniane w przypadku sytuowania nowej zabudowy (art. 1 ust. 4):

1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do **minimalizowania transportochłonności** układu przestrzennego;
2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie **publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego** środka transportu;
3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających **przemieszczanie się pieszych i rowerzystów**;
4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
   a) na obszarach **o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej**, w granicach jednostki osadniczej, w szczególności przez **uzupełnianie istniejącej zabudowy**,
   b) na terenach położonych **na obszarach innych** niż wymienione w lit. a, **wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy** położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym **w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy**, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych do nowej, planowanej zabudowy.

Wymogi te należy uwzględniać przy sporządzaniu planów (w szczególności miejscowych – art. 15 ust. 1 pkt 1).

Intencją wprowadzenia – w efekcie nowelizacji ustawy – powyższych zapisów do jej treści było przeciwdziałanie obserwowalnym w Polsce procesom sub- i dezurbanizacji, żywiołowego „rozlewania się" zabudowy, w szczególności na obszarach podmiejskich. Wskazówki te potraktować można jako ogólne wytyczne planistyczne, odpowiadające na postulat kształtowania miast zwartych (por. punkt 3.7.1), skierowane przede wszystkim do podmiotów planistycznych i decyzyjnych odpowiedzialnych za opracowywanie aktów planowania lokalnego (studia i plany miejscowe). Należy jednak zaznaczyć, że zakres uwzględnienia tych wytycznych w planach lokalnych (studiach i planach miejscowych) ma jednak w praktyce charakter wysoce uznaniowy[6], a więc niepodlegający formalnie egzekucji.

6 Przykładem tego może być wyznaczenie pod zabudowę mieszkaniową w projekcie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Łodzi* (2017) terenów porośniętych lasem, pełniących funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe i siedliskowe (na przedmiotowym terenie znajdują się dwa użytki ekologiczne objęte ochroną na podstawie ustawy

W ustawie określone zostały również podstawowe prawa właścicieli gruntów do ich użytkowania (zakres prawa własności nieruchomości) w taki sposób, że (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 6 ust. 2) każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich,
2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Zapis ten w praktyce oznacza, że zabezpieczeniem interesów publicznych w gospodarowaniu przestrzenią jest plan miejscowy lub (w sytuacji jego braku) wydawana doraźnie decyzja administracyjna określająca sposób zagospodarowania terenu. Zapis ten pozornie może wydawać się poprawny i wystarczający do zapewnienia racjonalnego użytkowania terenów, jednak praktyka pokazuje coś innego.

Użyte w punkcie 1 zastrzeżenie „jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego" jest w praktyce iluzoryczne, interesy publiczne w odniesieniu do zagospodarowania przestrzeni są bowiem w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdefiniowane tak ogólnie (jak już wspomniano wyżej), że nie sposób jest ich wyegzekwować. Interesy publiczne w odniesieniu do zagospodarowania przestrzeni niepokrytej planami miejscowymi pozostają niezdefiniowane, co wynika w dużej mierze ze wspomnianego już braku powszechnie obowiązujących standardów zagospodarowania przestrzennego (patrz podpunkt 3.15.3.3), które potencjalnie mogłyby określać interes publiczny za pomocą mierzalnych, materialnych wskaźników – normatywów zagospodarowania przestrzennego. Należy oczywiście zauważać, że interesy publiczne dotyczące sposobu zagospodarowania przestrzeni są pośrednio wyrażone w innych aktach prawa materialnego, odnoszących się do problematyki kształtowania zagospodarowania przestrzennego (są to wszelkiego rodzaju „ustawy ochronne" i sektorowe „ustawy specjalne" związane z lokalizowaniem strategicznych inwestycji – zob. podrozdział 3.17). Przepisy te jednak nie „pokrywają" regulacjami przestrzeni całego kraju – odnoszą się jedynie do wybranych, często ograniczonych powierzchniowo obszarów przestrzeni, a więc są regulacją dosłownie fragmentaryczną. Powoduje to, że tam, gdzie nie ma planów miejscowych (aktów normatywnych regulujących sposób zabudowy) ani nie mają zastosowania „ustawy ochronne" i „ustawy specjalne", sposób zagospodarowania terenu regulowany jest w trybie doraźnie wydawanych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT), które

o ochronie przyrody), położonych w strefie zewnętrznej względem śródmieścia Łodzi, na dawnym poligonie wojskowym Brus.

są (o czym mowa dalej) wyjątkowo słabym instrumentem regulacyjnym. Pozwala to postawić tezę, że interesy publiczne w odniesieniu do zagospodarowania przestrzeni są w Polsce niedostatecznie, fragmentarycznie chronione.

Jeżeli chodzi o uwzględnianie wymogów środowiskowych w planowaniu przestrzennym, to poza ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wytyczne w tym zakresie zawarte zostały także w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska. Sformułowano tam wskazania (ramka 4) do uwzględniania aspektów środowiskowych przy kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego za pośrednictwem planów (dział VII – Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji). Ich poziom ogólności jest jednak znaczny – podobnie jak wartości wysoko cenionych wymienionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2). Jedynym istotnym rozwiązaniem jest obowiązek wykonywania opracowań ekofizjograficznych w procesie przygotowywania dokumentów planistycznych. Pozostałe zalecenia mają wymiar postulatywno-życzeniowy.

Ramka 4. Wytyczne z zakresu ochrony środowiska do planowania przestrzennego sformułowane w ustawie Prawo ochrony środowiska

Art. 71.

1. Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
2. W koncepcji, strategiach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1, w szczególności:
   1) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu;
   2) ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.
3. Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych.

Art. 72.

1. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:
   1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
   2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;

3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni;
4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej;
5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych;
5a) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;
6) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.

2. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia.
3. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określa się także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi.
4. Wymagania, o których mowa w ust. 1–3, określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań.
5. Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania.

[…]

7. Przepisy ust. 1 pkt 2 i 4 stosuje się odpowiednio do planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Art. 73.

1. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z:
1) ustanowienia w trybie Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r., poz. 142, 10 i 650) parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin;
2) utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;
2a) wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją;
3) ustalenia w trybie przepisów ustawy – Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

2. Linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym:
   1) ochronę walorów krajobrazowych;
   2) możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt. […]

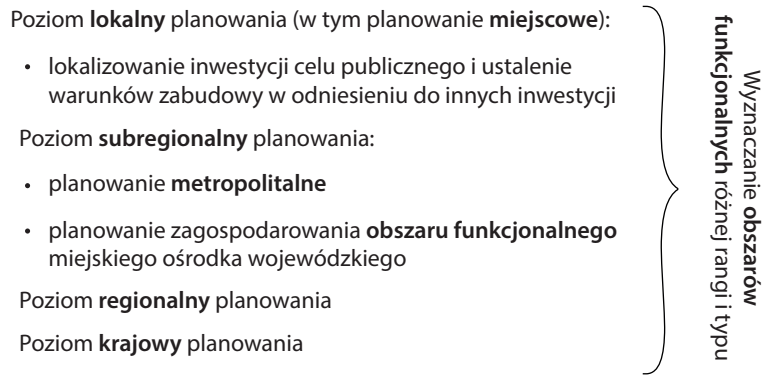
Źródło: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627, dział VII – Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji).

4.3.2. Organizacja systemu planowania przestrzennego w Polsce w ujęciu administracyjnym

Jeżeli chodzi o organizację systemu planowania przestrzennego w Polsce w świetle aktualnego podziału administracyjnego kraju, to zobrazować ją można poniższym schematem (rys. 20) (zob. też ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 3 ust. 1).

Planowanie lokalne w całości mieści się w kompetencjach gmin, stanowi ich zadanie własne i polega na kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej na ich terenie, czego formalnym przejawem jest uchwalanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych).

Jeżeli chodzi o kompetencje samorządów powiatowych w zakresie planowania przestrzennego, to są one w ustawie zdefiniowane bardzo ogólnikowo. Powiaty mogą prowadzić (w granicach swojej właściwości rzeczowej) analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszące się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju. W praktyce samorządy powiatowe (obarczone rozlicznymi innymi zadaniami) ograniczają się zazwyczaj do opracowywania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, natomiast żadne plany zagospodarowania przestrzennego na tym poziomie administrowania krajem nie są opracowywane.



Rysunek 20. Terytorialne poziomy planowania przestrzennego w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Powyżej poziomu planowania lokalnego w Polsce umocowano planowanie zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych (które można w zasadzie utożsamiać z planowaniem subregionalnym). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został on utworzony.

Jeżeli chodzi o planowanie wielkoprzestrzenne (regionalne i krajowe), to prowadzenie polityki przestrzennej w **województwie**, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa, natomiast kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej **państwa**, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, należy do zadań Rady Ministrów.

Ponadto ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje również możliwość wyznaczania tak zwanych obszarów funkcjonalnych różnej rangi: ponadregionalnych, regionalnych i lokalnych, wobec których może być prowadzona polityka przestrzenna przez władze gminne, wojewódzkie samorządowe lub rząd centralny.

Podsumowując ten ogólny przegląd systemu planowania przestrzennego (wprowadzający w dalszą problematykę pracy), można powiedzieć, że ma on dość typową strukturę, dzielącą kompetencje planistyczne między władze centralne, regionalne i lokalne oraz upodmiotowione związki metropolitalne (związki lokalnych jednostek samorządowych). Szczegółowo kwestie planowania na poszczególnych poziomach terytorialnych będą rozwinięte w dalszej części rozdziału.

4.3.2.1. Planowanie lokalne (gminne)

Polityka i planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym (gminnym) polega w Polsce na sporządzaniu różnych rodzajów planów zagospodarowania przestrzennego oraz stosowaniu innych (tj. pozaplanistycznych) instrumentów kształtowania ładu przestrzennego.

Wyróżnić można następujące rodzaje lokalnych instrumentów służących kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego w gminie (stosowane na podstawach formalnych):

1) opracowania planistyczne:
   a) studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (tzw. studium),
   b) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy (tzw. plan miejscowy – MPZP),
   c) miejscowy plan rewitalizacji (MPR);
2) inne przepisy prawa lokalnego oraz instrumenty prawne:
   a) tak zwana uchwała reklamowa/uchwała krajobrazowa (przepis prawa lokalnego),
   b) umowa urbanistyczna (instrument prawny).

Jeżeli chodzi o plany zagospodarowania przestrzennego, to studium jest ogólnym, kierunkowym planem struktury przestrzennej (rozmieszczenie funkcji, podział terenu na strefy o różnych sposobach zagospodarowania/użytkowania). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i miejscowy plan rewitalizacji są z kolei opracowaniami o charakterze tak zwanych planów zabudowy.

Podmiotami uczestniczącymi w procesie planowania przestrzennego są organy lokalnej władzy samorządowej (zajmujące się opracowaniem i uchwaleniem wymienionych wyżej planów zagospodarowania przestrzennego oraz stosowaniem pozostałych instrumentów). Należą do nich:

- władza wykonawcza (wójt, burmistrz lub prezydent miasta),
- rada gminy jako władza uchwałodawcza,
- gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna – powoływana przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta jako organ doradczy (art. 8 ust. 3)[7],

7 Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „wójt, burmistrz albo prezydent miasta może powierzyć gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej powołanej w innej gminie pełnienie funkcji organu doradczego, na mocy porozumienia zawartego z odpowiednim wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta (art. 8 ust. 4). Przy starostach powiatów mogą być powoływane powiatowe komisje urbanistyczno-architektoniczne jako organy doradcze starostów powiatów oraz, na podstawie stosownych porozumień, wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast wchodzących w skład tych powiatów, które nie powołały gminnych komisji lub nie powierzyły funkcji pełnienia organu doradczego komisji powołanej w innej gminie" (art. 8 ust. 5).

- Komitet Rewitalizacji, który opiniuje projekt miejscowego planu rewitalizacji oraz prognozę skutków finansowych jego uchwalenia.

Charakterystyka wymienionych wyżej instrumentów lokalnego planowania przestrzennego oraz rola wzmiankowanych podmiotów w ich opracowywaniu zostanie omówiona niżej.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określa **politykę przestrzenną gminy**, w tym w szczególności **lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego**. Jego sporządzenie powinno być oparte przede wszystkim na **strategii rozwoju gminy** (o ile gmina dysponuje takim opracowaniem), która jest zazwyczaj dokumentem koncentrującym się na zagadnieniach społecznych, ekonomicznych oraz środowiskowych rozwoju.

Przy opracowywaniu studium należy również uwzględnić zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz ustalenia strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także ustalenia ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (jeżeli gmina wchodzi w skład takiego związku).

Do podstawowych funkcji, jakie można przypisać studium, należą (zob. Niewiadomski, 2003, s. 92):

1) kształtowanie i bycie **wykładnią polityki rozwoju przestrzennego** gminy – to funkcja podstawowa tego dokumentu; użycie określenia *polityka* wskazuje, że dokument ten jest rodzajem „miękkiej" regulacji, to znaczy nie jest przepisem prawa, a jedynie prezentuje **koncepcję** rozwoju przestrzennego danej jednostki terytorialnej (wizję i kierunki rozwoju przestrzennego);
2) **funkcja informacyjna i koordynacyjna** – polega ona na koordynacji ustaleń planów miejscowych sporządzanych w następstwie określenia polityki przestrzennej gminy (integracja przestrzeni jako określonej całości);
3) **promocja** pozytywnego wizerunku gminy na zewnątrz – prezentacja filozofii rozwoju przestrzenno-gospodarczego na przyszłość (funkcja marketingowa).

Charakteryzując studium, należy zwrócić uwagę na następujące jego cechy, istotnie odróżniające ten dokument od innych narzędzi planistycznych, którymi dysponują gminy (zob. Niewiadomski, 2003, s. 91–92):

- jest opracowaniem sporządzanym **obligatoryjnie**;
- sporządza się je dla obszaru znajdującego się w granicach administracyjnych gminy;
- jak wyżej wspomniano, jest **aktem polityki przestrzennej** – więc **nie ma charakteru prawa lokalnego**, czyli nie jest aktem ustanawiającym przepisy

powszechnie obowiązujące (tj. w granicach terytorialnych opracowania), a więc nie jest wiążące wobec podmiotów prywatnych działających na terenie gminy/miasta; można więc powiedzieć, że jest ono opracowaniem o cechach indykatywnego planu – programu zagospodarowania przestrzennego (nie jest aktem prawa miejscowego, co stanowi o podstawowej różnicy względem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji oraz „uchwały reklamowej");

- jest **aktem kierownictwa wewnętrznego gminy** – jako takie **nie może stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych** przez władze samorządowe; jego **ustalenia** są kierowane wyłącznie do organów gminy odpowiedzialnych za przygotowywanie planów miejscowych i **nie mają charakteru norm prawnych powszechnie obowiązujących**; jego zapisy powinny być wiążące dla władz gminy/miasta – to znaczy respektowane przy realizacji sformułowanej i przyjętej w formie studium polityki przestrzennej, czyli w sterowaniu rozwojem przestrzennym i koordynacji procesów zachodzących w przestrzeni jednostki; powinno być podstawą do sporządzenia planów miejscowych, wiążąc przy sporządzaniu ich projektów (ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych – zapisy studium i planów miejscowych muszą być spójne); wynika z tego, że studium wiąże tylko w stosunkach: rada gminy–organy i jednostki organizacyjne jej podporządkowane; określa kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym gminy;
- od strony warsztatowej stwierdzić można, że studium jest typowym **planem struktury** – formułuje (przez **zapisy strefowe**) zróżnicowane strefowo polityki przestrzenne w odniesieniu do obszaru gminy, określając tym samym politykę przestrzenną gminy;
- zawiera część **tekstową** (treść analizy uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego jednostki i opis pożądanych kierunków zagospodarowania przestrzennego) i **graficzną** (rysunki pokazujące aktualny stan zagospodarowania terenów gminy i kierunki/sposoby jego zmian).

Studium sporządzane jest zwykle w trzech fazach, co zazwyczaj odzwierciedla się w strukturze jego treści. Fazy te to:

1) rozpoznanie aktualnych, dotychczasowych i przyszłych uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, na co składa się:
   a) analiza stanu – określenie stanu istniejącego zagospodarowania terenów gminy; analiza wszystkich uwarunkowań (ekonomicznych, społecznych, przyrodniczych, przestrzennych, własnościowych itp.); analiza różnych „warstw" zagospodarowania przestrzennego (infrastruktura

techniczna, komunikacyjna, społeczna, zielona infrastruktura itp.), rozpoznanie stanu własności gruntów;

b) próba **prognozy** przyszłych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego jednostki;

c) synteza uwarunkowań i sformułowanie wniosków do części kierunkowej;

2) określenie **kierunków** zagospodarowania przestrzennego (wskazanie zmian w strukturze przestrzennej gminy – w jakim kierunku dana jednostka ma się rozwijać), co *de facto* oznacza sformułowanie polityki przestrzennej gminy; treści w tym zakresie są zwykle przedstawiane w postaci strefowego planu struktury przestrzennej jednostki;
3) określenie **sposobów**/instrumentów/narzędzi/projektów, za pomocą których gmina chce osiągać sformułowane cele polityki przestrzennej i wyznaczone kierunki rozwoju przestrzennego (są nimi w szczególności miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i miejscowe plany rewitalizacji).

Szczegółowy zakres studium wynikający z treści przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podano w ramce 5.

Ramka 5. Zakres treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Uwarunkowania:
1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;
2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;
3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego;
4) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
   a) rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;
5) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia;
6) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;
7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:
   a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
   b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,
   c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
   d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
8) stanu prawnego gruntów;
9) występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;
10) występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;
11) występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla;

12) występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych;
13) stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;
14) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;
15) wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Kierunki:
1) uwzględniające **bilans terenów** przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d:
   a) **kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy** oraz w **przeznaczeniu terenów**, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,
   b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz **tereny wyłączone spod zabudowy**;
2) (uchylony)
3) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
4) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
5) kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
6) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
7) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (sporządzane przez ministrów i centralne organy administracji rządowej w zakresie swojej właściwości rzeczowej);
8) 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;
9) 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;
10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;
12) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny;
13) 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. z 2015 r., poz. 2120);
14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;
   a) obszary zdegradowane;
15) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
16) **obszary funkcjonalne** o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

- Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z OZE o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie.
- Jeżeli na terenie gminy przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2, w studium określa się obszary, na których mogą być one sytuowane (lokalizacja tych obiektów – wyłącznie na podstawie MPZP).

Źródło: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 10 ust. 1, 2, 2a, 3a i 3b.

Przy opracowywaniu studium gminy obligatoryjnym wymogiem jest dokonanie procedury bilansowania terenów przeznaczonych pod zabudowę (art. 10 ust. 5–7). Ogólną intencją jest doprowadzenie do bardziej racjonalnego wykorzystania terenów, polegającego na wyznaczaniu pod zabudowę przede wszystkim tych terenów, które położne są w strefach już zurbanizowanych, o wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i uzbrojeniu w infrastrukturę (ramka 6).

Ramka 6. Procedura bilansowania terenów przeznaczonych pod zabudowę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a–c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
2) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
3) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:
   a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,
   b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;

5) określa się:
   a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
   b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;
6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.

Działania, o których mowa […], mogą wymagać powtórzenia, na zasadzie analizy wariantów lub realizacji procesu iteracyjnego, oraz powtórzenia wszystkich lub części z nich, także w połączeniu z innymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach prac nad projektem studium.

Prognozowanie zapotrzebowania na nową zabudowę – wymogi formalne:
Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa […], bierze się pod uwagę:
1) perspektywę nie dłuższą niż 30 lat;
2) niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%.

Źródło: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 10, ust. 5, 6 i 7.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP) w odróżnieniu od studium jest **aktem prawa miejscowego** (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 14, ust. 8), to jest stanowi przepisy **powszechnie obowiązujące i wiążące** wszystkie podmioty gospodarcze i osoby fizyczne prowadzące działalność na terenie objętym planem. Ma charakter szczegółowego, regulacyjnego planu zabudowy. W świetle przepisów tej ustawy (art. 4 ust. 1; art. 14 ust. 1) MPZP stanowi w systemie planowania przestrzennego w Polsce (co do zasady) podstawowe narzędzie służące:

1) ustalaniu przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego,
2) określaniu sposobów zagospodarowania i zabudowy terenów.

Ustalenia MPZP powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, aby mogły stanowić podstawę do wydania pozwolenia na budowę. Kształtują one, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 6 ust. 1).

Plan miejscowy ma charakter **generalnie fakultatywny**. Jego sporządzanie jest obligatoryjne tylko w wyjątkowych przypadkach (plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne – art. 14 ust. 7)[8]. Treść

8 Ustawa przewiduje kilka wyjątków dotyczących sporządzania MPZP. W odniesieniu do obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób

planu powinna być **zgodna z zapisami studium** oraz **z przepisami odrębnymi**, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1); MPZP nie może więc naruszać ustaleń studium (art. 20 ust. 1). Może być sporządzony dla całości lub części obszaru gminy (art. 14 ust. 2)[9].

Plan miejscowy składa się z części **tekstowej**, która stanowi **treść uchwały rady gminy przyjmującej plan** oraz części **graficznej** (**rysunek planu**)[10]. Rysunek planu jest **załącznikiem** do uchwały, podobnie jak wymagane ustawą **rozstrzygnięcia** o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 15 ust. 1; art. 20 ust. 1). Szczegółowy zakres MPZP opisano w ramce 7.

Ramka 7. Zakres treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Ustalenia obligatoryjne:

1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
   a) zasady kształtowania krajobrazu;
4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;

zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2016 r., poz. 2145 oraz z 2017 r., poz. 32, 60 i 785) (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 4 ust. 1a). Planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 14 ust. 6). W odniesieniu do terenów zamkniętych w MPZP ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. Przepisów tych nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 4 ust. 3 i 4).

9 Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 14 ust. 3).

10 Rysunek planu sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo – w przypadku ich braku – map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000 (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 16 ust. 1).

6) zasady 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;
7) 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;
8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Plan miejscowy przewidujący lokalizację obiektu handlowego, o którym mowa w art. 10 ust. 3a, sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w wyniku realizacji tego obiektu.

Ustalenia fakultatywne:

1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;
2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;
   a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;
4) granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a;
   a) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
   b) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012;
5) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;
6) granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w Ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;
7) granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;

8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;
9) (uchylony);
10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.
Plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwia lokalizację urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii, wykorzystującego energię wiatru, o mocy nie większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich urządzeń.

Źródło: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 15, ust. 2, 2a, 3, 4.

Jednym z istotniejszych narzędzi kształtujących zagospodarowanie terenów są podziały i scalenia nieruchomości gruntowych, których przeprowadzenie może przewidywać MPZP. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi (art. 22), że jeżeli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, rada gminy, po jego uchwaleniu, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami.

Proces opracowania planów miejscowych jest uspołeczniony – projekt planu jest wykładany do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni; w tym też czasie organizowana jest dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9). Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy (tj. osoby fizyczne i prawne), kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu (art. 18 ust. 1). Uchwalony plan miejscowy jest dokumentem jawnym – każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wyrysów (art. 30 ust. 1).

Wraz z projektem planu miejscowego obligatoryjnie wykonuje się również opracowania towarzyszące, pomocnicze, odnoszące się do środowiskowych, prawnych i finansowych aspektów i skutków uchwalenia MPZP. Należą do nich:

- opracowania ekofizjograficzne – dokumentacja przyrodnicza wykonywana przed przystąpieniem do sporządzenia projektu planu;
- prognoza wpływu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze – wymaga wykonania procedury SOOŚ;
- prognoza skutków finansowych uchwalenia planu z uwzględnieniem jego skutków prawnych w zakresie odszkodowań, działek zamiennych itp., w przypadku ograniczenia ustaleniami planu, wykonywania prawa własności przez właścicieli gruntów objętych planem;
- ustalenia dotyczące sposobu realizacji urządzeń – inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy ujętych

w planie, terminu ich budowy oraz sposobu finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych (art. 20 ust. 1).

Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu (art. 34 ust. 1). Utrata mocy obowiązującej planu miejscowego nie powoduje jednak wygaśnięcia decyzji administracyjnych wydanych na podstawie tego planu, z wyjątkiem decyzji WZiZT. W przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego organ, który je wydał, stwierdza ich wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji (art. 65 ust. 1 pkt 2) (przepisu tego nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę – art. 65 ust. 2). Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania (art. 35).

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą istotnie wpływać na sposób korzystania oraz wartość nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 36 i 37) przewiduje trojakiego rodzaju sytuacje będące konsekwencją uchwalenia planu miejscowego:

- korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone (przez właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości),
- wartość nieruchomości uległa obniżeniu,
- wartość nieruchomości wzrosła.

W zależności od sytuacji przepisy ustawy umożliwiają kompensowanie utraty wartości lub ograniczenia korzystania z nieruchomości ich właścicielom bądź dają gminie możliwość częściowego odzyskiwania wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego ustaleniami planu.

Jeżeli w pierwszym z wymienionych wyżej przypadków, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy (art. 36 ust. 1)[11]:

11 Przepisu z art. 36 ust. 1 (dotyczącego odszkodowania i wykup) nie stosuje się jednak, jeżeli treść MPZP powodująca istotne ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego

1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę,
2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

Realizacja roszczeń, o których mowa wyżej, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają (art. 36 ust. 2).

Należy zwrócić uwagę, że nawet jeżeli uchwalenie planu miejscowego nie spowodowało ograniczeń w sposobie użytkowania nieruchomości, ich wartość rynkowa mogła jednak ulec zmniejszeniu:

> […] jeżeli, w związku z uchwaleniem MPZP albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa wyżej, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3).

W sytuacji odmiennej od wyżej opisanych, to jest wówczas, gdy plan miejscowy powoduje wzrost wartości nieruchomości prywatnych, gmina może obciążyć ich właścicieli tak zwaną opłatą planistyczną („rentą planistyczną"):

> […] jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę, ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4).

Opłata ta stanowi dochód własny gminy. Jej wysokość nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

---

przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z: 1) uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych; 2) decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie; 3) zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie.

Miejscowy plan rewitalizacji

Miejscowy plan rewitalizacji (MPR) jest dodatkowym (oprócz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) rodzajem szczegółowego planu regulacyjnego w gminie. Został on wprowadzony wraz z przyjęciem Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777). Celem wprowadzenia tego instrumentu do systemu planowania na poziomie lokalnym było usprawnienie realizacji procesów rewitalizacji.

Wraz z wejściem w życie regulacji prawnych zawartych w ustawie o rewitalizacji przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, zostało ustanowione zadaniem własnym gminy (art. 3 ust. 1). W ustawie określono (sformalizowano) procedury postępowania samorządu lokalnego (gminnego) składające się na prowadzenie działań rewitalizacyjnych, których istotnym elementem może być między innymi opracowanie miejscowego planu rewitalizacji. Schemat procedur rewitalizacyjnych rozpatrywanych w kontekście związków z planowaniem miejscowym w gminie przedstawiono w ramce 8.

Ramka 8. Uproszczony schemat działań rewitalizacyjnych prowadzących do opracowania w gminie miejscowego planu rewitalizacji

- W przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1 (chodzi o prowadzenie działań rewitalizacyjnych), rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji (art. 8 ust. 1).
- Obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, […] na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji (art. 10 ust. 1).
- Rada gminy, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji (art. 17 ust. 1).
- Projekt gminnego programu rewitalizacji sporządza: wójt/burmistrz/prezydent; przeprowadza konsultacje społeczne; występuje o zaopiniowanie projektu (art. 17 ust. 2).
- Gminny program rewitalizacji przyjmuje, w drodze uchwały, rada gminy (art. 14 ust. 1); nie stanowi on jednakże aktu prawa miejscowego (art. 19).
- Gminny program rewitalizacji jest sporządzany dla obszaru rewitalizacji wyznaczonego w drodze uchwały, o której mowa w art. 8 ustawy (art. 14 ust. 2).
- W przypadku podziału obszaru rewitalizacji na podobszary gminny program rewitalizacji jest opracowywany z podziałem na podobszary (art. 14 ust. 3).
- Gminny program rewitalizacji zawiera w szczególności (art. 15 ust. 1 pkt 13): wskazanie sposobu realizacji gminnego programu rewitalizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym:
- wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

- wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany,
- w przypadku wskazania konieczności uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wskazanie granic obszarów, dla których plan ten będzie procedowany, łącznie z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości, a także wytyczne w zakresie ustaleń tego planu.
- W przypadku gdy ustalenia gminnego programu rewitalizacji są niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przeprowadza się postępowanie w sprawie zmiany tego studium, w celu jego dostosowania do gminnego programu rewitalizacji (art. 20 ust. 1).
- Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwzględniający ustalenia gminnego programu rewitalizacji, niezwłocznie po uchwaleniu tego programu. Postępowanie w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy prowadzi się w trybie określonym w przepisach Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym […] (art. 20 ust. 2).
- W przypadku, o którym mowa w ust. 1, dopuszcza się jednoczesne prowadzenie postępowania w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w sprawie uchwalenia albo zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie zmiany tego studium następuje przed wyłożeniem do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany (art. 20 ust. 3).
- Postępowanie w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w sprawie uchwalenia albo zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można wszcząć przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, a po sporządzeniu i zamieszczeniu na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej projektu gminnego programu rewitalizacji. Uchwalenie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy następuje po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji (art. 20 ust. 4).

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o rewitalizacji.

Rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji[12] miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji (o którym mowa wcześniej). Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego. Miejscowy plan rewitalizacji można również uchwalić w wyniku zmiany planu miejscowego, jeżeli na całości albo części obszaru rewitalizacji obowiązuje plan miejscowy i został uchwalony gminny program rewitalizacji (art. 37f)[13].

12 W rozumieniu przepisów rozdziału 3 ustawy o rewitalizacji.

13 Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w zakresie nieuregulowanym przepisami dotyczącymi miejscowego planu rewitalizacji (tj. art. 37f – 37m) do miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego (art. 37n ust. 1) oraz „ilekroć w przepisach niniejszej ustawy albo przepisach odrębnych jest mowa o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, planie miejscowym lub planach zagospodarowania przestrzennego, należy przez to rozumieć również miejscowy plan rewitalizacji" (art. 37n ust. 2).

Zakres przestrzenny miejscowego planu rewitalizacji obejmuje całość albo część obszaru rewitalizacji. Jednakże w przypadku gdy stan zagospodarowania nieruchomości położonych na zwartym obszarze projektowanego planu nie wskazuje na konieczność dokonania w tym zakresie zmian, gmina może wyłączyć te nieruchomości z obszaru objętego planem (art. 37g ust. 1).

Zakres merytoryczny (art. 37g ust. 2) miejscowego planu rewitalizacji obejmuje te same zagadnienia, które uwzględnia się przy opracowywaniu „typowego" planu miejscowego (tj. elementy wymienione w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Poza tymi elementami w planie miejscowym rewitalizacji określa się, w zależności od potrzeb:

1) zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
2) ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
3) szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
4) zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;
5) maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę;
6) zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali – w przypadkach, o których mowa w art. 37i.

Jeżeli chodzi o aspekty techniczne, to podstawową różnicą między miejscowym planem rewitalizacji a planem miejscowym jest większa szczegółowość tego pierwszego. Część graficzną miejscowego planu rewitalizacji sporządza się, w zależności od potrzeb, w skali od 1:100 do 1:1000. Na potrzeby postępowania w sprawie uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji sporządza się i publikuje wizualizacje projektowanych rozwiązań tego planu, składające się co najmniej z (art. 37g ust. 3 i 4):

- koncepcji urbanistycznej obszaru objętego planem,
- modelu struktury przestrzennej tego obszaru oraz
- widoków elewacji.

Wraz z miejscowym planem rewitalizacji do systemu planowania lokalnego wprowadzono również instrument kompensacji utraconych korzyści z tytułu ewentualnych ograniczeń nakładanych przez plan w sferze prowadzenia działalności gospodarczej na terenie objętym MPR. Są to odszkodowania za zakazy i ograniczenia dotyczące handlu i usług (art. 37h ust. 1). Regulacje w tym zakresie stanowią, że:

- w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia regulacji w miejscowym planie rewitalizacji (o których mowa

w art. 37g ust. 2 pkt 4) na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania; od decyzji starosty odwołanie nie przysługuje;
- strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji, o której mowa w ust. 1, wnieść powództwo do sądu powszechnego; droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego;
- organem obowiązanym do wypłaty odszkodowania jest gmina.

Uzyskanie przedmiotowych odszkodowań nie wyłącza roszczeń związanych z ograniczeniem lub uniemożliwieniem korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, wynikających z uchwalenia planu miejscowego, o których mowa w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Kolejnym szczególnym rodzajem instrumentu przewidzianym dla obszarów rewitalizowanych (złączonym z miejscowym planem rewitalizacji) są **umowy urbanistyczne**. Są one związane z realizacją dwóch typów inwestycji w obszarach rewitalizacji: głównych i uzupełniających (art. 37i).

Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie (art. 37i ust. 1). Ustawa stanowi, że inwestycją główną nie może być inwestycja celu publicznego (art. 37i ust. 2). W ramach inwestycji uzupełniających natomiast przewiduje się, że możliwe jest również zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali innych niż mieszkalne, przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku (art. 37i ust. 3). Co do skali realizacji inwestycji uzupełniającej w ustawie przyjęto, że wymiar zobowiązań jest proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji (art. 37i ust. 4). Przyjęcie opisanych wyżej rozwiązań wynika z założenia, że procesy rewitalizacji podnoszą atrakcyjność inwestycyjną obszarów poddanych odnowie, a co za tym idzie – powodują wzrost wartości nieruchomości.

Od strony formalnej realizację inwestycji uzupełniających zabezpieczać ma umowa urbanistyczna (art. 37i ust. 5–7). Zgodnie z regulacjami zawartymi

w ustawie inwestor zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniających, zawierając z gminą umowę urbanistyczną, w której określa się w szczególności, zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może przewidywać etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełniania innych warunków w niej określonych (art. 37i ust. 5). Umowa urbanistyczna jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego (art. 37i ust. 6), a jej zawarcie stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części (art. 37i ust. 7). Dodatkowym zabezpieczeniem prawidłowości realizacji inwestycji uzupełniającej jest również wprowadzona w przepisach ustawy regulacja mówiąca, że nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego – zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej, stanowi warunek przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną (art. 37i ust. 8). Spełnienie powyższych warunków wójt, burmistrz albo prezydent miasta potwierdza w drodze zaświadczenia (art. 37i ust. 9). Realizacja inwestycji uzupełniających, w przypadku zawarcia przez inwestora umowy urbanistycznej w odniesieniu do nieruchomości, na której miejscowy plan rewitalizacji przewiduje budowę inwestycji głównej, zwalnia z wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich oraz opłaty planistycznej (zwanej też potocznie rentą planistyczną)[14] (art. 37i ust. 10).

Procedura opracowywania projektu miejscowego planu rewitalizacji przewiduje (tak jak w przypadku innych dokumentów planistycznych) jego opiniowanie i uchwalanie (art. 37j). Projekt miejscowego planu rewitalizacji oraz prognozę skutków finansowych jego uchwalenia opiniuje **Komitet Rewitalizacji**. O opinię występuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, tak jak przy opracowywaniu projektu „standardowego" miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (co określono w art. 17 pkt 6 lit. a). Rada gminy uchwala miejscowy plan rewitalizacji po stwierdzeniu, w odrębnej uchwale, że nie narusza on ustaleń studium oraz gminnego programu rewitalizacji.

Ważnym instrumentem planowania i realizacji procesów rewitalizacyjnych są procedury z zakresu **scalania i podziału nieruchomości** (art. 37l ust. 1–3). Działania tego rodzaju – jeżeli potrzebne w obszarze rewitalizacji – powinny być ujęte w gminnym programie rewitalizacji. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że:

14 Są to opłaty, o których mowa w przepisach art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (opłata planistyczna) oraz art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (opłaty adiacenckie).

> […] jeżeli przewiduje to gminny program rewitalizacji, równolegle z procedurą opracowania i uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji przeprowadza się procedurę scalenia i podziału nieruchomości, o której mowa w rozdziale 2 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 37l ust. 1).

Procedura ta polega na tym, że:

> […] rada gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu rewitalizacji rozstrzyga o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, określając granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem (art. 37l ust. 2).

Uchwały o miejscowym planie rewitalizacji oraz scaleniach i podziałach nieruchomości są odrębnymi aktami prawa miejscowego:

> […] rada gminy, po wejściu w życie uchwały o miejscowym planie rewitalizacji, podejmuje uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości, o której mowa w art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z ustaleniami tego planu (art. 37l ust. 3).
>
> W przypadku stwierdzenia nieważności miejscowego planu rewitalizacji uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości zachowuje moc (art. 37l ust. 4)[15].

Poza przytoczonymi wyżej przepisami do scalenia i podziału nieruchomości w obszarach rewitalizowanych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Uchwała reklamowa – ochrona krajobrazu w gminie

Uchwała reklamowa, zwana również uchwałą krajobrazową, to potoczna skrócona nazwa szczególnego, dodatkowego (oprócz MPZP) instrumentu służącego ochronie krajobrazu na poziomie lokalnym (w gminie). Do systemu planowania przestrzennego w Polsce wprowadzona została wraz z przyjęciem Ustawy z dnia 24 wietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774) (tzw. ustawy krajobrazowej).

15 W przypadku gdy skarga o stwierdzenie nieważności uchwały o miejscowym planie rewitalizacji zawiera zarzuty w zakresie naruszenia zasad sporządzania tego planu w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8), zakresem zaskarżenia obejmuje się również uchwałę w sprawie zatwierdzenia scalenia i podziału nieruchomości. Sąd administracyjny, orzekając o nieważności uchwały o miejscowym planie rewitalizacji, orzeka również o nieważności uchwały w sprawie zatwierdzenia scalenia i podziału nieruchomości (art. 37l ust. 5).

Przyczyn wprowadzenia uchwały reklamowej (zwanej też uchwałą krajobrazową) upatrywać należy w następujących negatywnych zjawiskach obserwowanych w sferze zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym:

- chaos reklamowy, głównie w centrach miast, a także przy drogach wylotowych z miast,
- tak zwana pasteloza – czyli malowanie budynków mieszkalnych na różnorodne, nieujednolicone w skali zespołów zabudowy kolory, wywołujące wrażenie „pstrokacizny", co jest szczególności widoczne na obszarach osiedli miejskich o charakterze blokowisk,
- wysokie, betonowe ogrodzenia w terenach podmiejskich, zasłaniające widoki i wgląd w krajobraz otwartej przestrzeni,
- inne przejawy złej architektury, takie jak: udziwnione zdobienia elewacji budynków, kiczowate zdobienia i detale architektoniczne itp.

Jak wspomniano wyżej, *uchwała krajobrazowa* jest pojęciem funkcjonującym w żargonie urbanistycznym, który odnosi się do regulacji, jaką może – zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przyjąć samorząd lokalny. Przepisy te (art. 37a ust. 1–3) stanowią:

1. Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.
2. W odniesieniu do szyldów […] określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.
3. […] rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

Można wskazać następujące cechy charakterystyczne wyróżniające uchwałę krajobrazową spośród innych instrumentów lokalnej polityki przestrzennej (art. 37a ust. 4–8):

- jest aktem prawa miejscowego,
- dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż minister właściwy do spraw transportu,
- może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy, określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów (wówczas może zawierać załącznik graficzny wraz z opisem jednoznacznie określającym ich granice),
- w zakresie dotyczącym ogrodzeń nie ma zastosowania do ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych.

Uchwała krajobrazowa (art. 37a ust. 9–10) określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. Uchwała może ponadto:

1) wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale,
2) wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Procedura przejęcia uchwały krajobrazowej gminy jest zbliżona do procedur stosowanych w przypadku stanowienia innych instrumentów wykorzystywanych w systemie lokalnego planowania przestrzennego. Jest ona realizowana w kilku etapach i polega na tym, że (art. 37b):

- rada gminy podejmuje uchwałę reklamową o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały (art. 37b ust. 1),
- wójt (burmistrz, prezydent miasta) podejmuje wykonanie uchwały reklamowej – według ustawowej procedury (art. 37b ust. 2, 3, 4, 5),
- rada gminy uchwala uchwałę reklamową i rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia uwag (art. 37b ust. 6).

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stosowanie przepisów uchwały krajobrazowej podlega pewnym ograniczeniom:

> […] przepisów dotyczących reklam nie stosuje się do upowszechniania informacji wyłącznie:
> 1) trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia;
> 2) o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy (art. 37c).

W uchwale krajobrazowej można również przewidzieć sankcje karne (art. 37d ust. 1, 2, 3 i 11): „Podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały […], podlega karze pieniężnej". Jeżeli nie jest możliwe ustalenie podmiotu, o którym mowa wyżej, karę pieniężną wymierza się odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe. Karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Kara pieniężna stanowi dochód gminy.

4.3.2.2. Określanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenów

Jak wynika z dokonanej wyżej charakterystyki planów miejscowych, możliwa jest sytuacja (w praktyce jest ona dość powszechna), w której plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego nie pokrywają całego terenu gminy (mogą one również nie być opracowane dla jakiegokolwiek obszaru w gminie). Oznacza to, że na terenach nieobjętych planem miejscowym nie ma *de facto* przepisów lokalnych określających sposób zagospodarowania i zabudowy danego terenu (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest – w sensie prawnym – aktem normatywnym, nie może być więc podstawą do ustalenia lokalizacji inwestycji). Realizowanie inwestycji jest jednak formalnie możliwe, ponieważ w ramach regulacji prawnych zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znajdują się przepisy określające szczególną procedurę, polegającą na określaniu, w drodze decyzji administracyjnej, warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT) w sytuacji braku planu miejscowego.

Procedura ta przewiduje odrębny tryb określania lokalizacji inwestycji publicznych oraz wydawania warunków zabudowy dla inwestycji niemających publicznego charakteru:

> […] w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:
> 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
> 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2).

Lokalizowanie inwestycji celu publicznego w przypadku braku MPZP

Zarówno interes publiczny, jak i inwestycje z nim związane posiadają prawne definicje.

Pod pojęciem *interes publiczny* rozumie się uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 2 pkt 4).

Inwestycje celu publicznego to takie, które mają ogólnospołeczny wymiar i istotne znaczenie dla przebiegu procesów rozwoju. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym inwestycje celu publicznego definiuje jako:

> […] działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje

międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r., poz. 624 i 820) (art. 2 pkt 5).

Katalog celów publicznych przedstawiono w ramce 9.

Ramka 9. Inwestycje celu publicznego

1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
   a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;
   b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;
2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
   a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;
3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;
4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
   a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych;
   a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 1481), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
7) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;

8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą;
   a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;
   a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
   b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
   c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzanie, w tym budowa lub przebudowa;
   d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;
10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

Źródło: Ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Można więc powiedzieć, że – co do zasady – inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1). Wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie wymagają natomiast roboty budowlane (art. 50 ust. 2):

1) polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, albo
2) niewymagające pozwolenia na budowę.

Jeżeli chodzi o procedurę ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego, to jest ona wszczynana na wniosek inwestora (art. 52 ust. 1). Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzje w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wydają, w zależności od rangi inwestycji, w odniesieniu do (art. 51 ust. 1 i 3):

1) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa;
2) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta;
3) inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – wojewoda.

W przypadku inwestycji celu publicznego wykraczającej poza obszar jednej gminy decyzję o ustaleniu jej lokalizacji wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast.

Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, sporządzany przez inwestora, powinien zawierać (art. 52 ust. 2 pkt 1, 2 i 3):

1) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszar, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000;
2) charakterystykę inwestycji, obejmującą:
   a) określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów,
   b) określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej,
   c) określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko;
3) w przypadku lokalizacji składowiska odpadów:
   a) docelową rzędną składowiska odpadów,
   b) roczną i całkowitą ilość składowanych odpadów oraz rodzaje składowanych odpadów,
   c) sposób gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków,
   d) sposób gromadzenia, oczyszczania i wykorzystywania lub unieszkodliwiania gazu składowiskowego.

Wydawanie decyzji lokalizacyjnej nie ma charakteru uznaniowego, lecz podlega procedurze określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jej przypisy stanowią, że: „nie można uzależnić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków" (art. 52 ust. 3). Ponadto „nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi" (art. 56). Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego nie może być (niestety) motywowana jedną z naczelnych zasad planowania przestrzennego, jaką jest ochrona wartości wysoko cenionych (o których mowa w art. 1 ust. 2) – reguła ta nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 56).

Procedura w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego polega na tym, że właściwy organ dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych (np. dotyczących ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, zabytków, gruntów rolnych i leśnych itp.), a następnie rozpoznania stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji (art. 53 ust. 3).

Wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wymaga ponadto uzgodnienia jej treści z określonymi w treści ustawy instytucjami i organami (art. 53 ust. 4):

1) ministrem właściwym do spraw zdrowia – w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami,
2) wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.) oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków;
3) dyrektorem właściwego urzędu morskiego – w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani;
4) właściwym organem nadzoru górniczego – w odniesieniu do terenów górniczych;
5) właściwym organem administracji geologicznej – w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych;
6) starostą, jako właściwym organem ochrony środowiska – w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;
7) organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami;
8) dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny;
9) regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do innych niż wymienione w punkcie powyższym obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody;
10) właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego;
11) wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą – w zakresie zadań rządowych albo samorządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 48 – w odniesieniu do terenów przeznaczonych

na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;

12) wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą – w zakresie zadań rządowych albo samorządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 – w odniesieniu do terenów przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
13) ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej albo dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – w odniesieniu do:
    a) przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, do którego wydania organem właściwym jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej albo Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie,
    b) obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566), w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu;
14) właściwym organem Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do:
    a) lokalizacji zakładów nowych w rozumieniu art. 243a pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.),
    b) zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym ryzyku lub zakładach o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej,
    c) nowych inwestycji w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym ryzyku lub zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w przypadku, gdy te inwestycje zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii.

W decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa się następujące kwestie (art. 54):

1) rodzaj inwestycji;
2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie:
    a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
    b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
    c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji,
    d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich,
    e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych;

3) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, z zastrzeżeniem art. 52 ust. 2 pkt 1.

Istnieje możliwość wnoszenia odwołania od wydanej decyzji. Przepisy ustawy przewidują, że:

> […] odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie (art. 53 ust. 6).

Zgodnie z art. 55 ustawy „decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę".

Władze samorządowe zobowiązane są do prowadzenia rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 57 ust. 1–4). Kompetencje w tym zakresie przypisano:

1) marszałkom województw, którzy prowadzą rejestry wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim,
2) wójtom, burmistrzom oraz prezydentom miast, którzy prowadzą rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym,
3) wojewodom, którzy prowadzą rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych.

Wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast zobowiązani są przekazywać marszałkowi województwa kopie decyzji, o których mowa wyżej (pkt 1 i 2), w terminie 7 dni od dnia ich wydania.

W przepisach ustawy przewidziano możliwość zawieszenia postępowania w sprawie wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego na czas opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

> […] postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego można zawiesić na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli:
> 1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo
> 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono planu miejscowego lub jego zmiany (art. 58 ust. 1).

Wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego może, podobnie jak uchwalenie planu miejscowego, rodzić skutki finansowe (art. 58 ust. 2). Jeżeli więc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wywołuje skutki (o których mowa w art. 36) polegające na tym, że:

1) korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone przez właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości,
2) wartość nieruchomości uległa obniżeniu,
3) wartość nieruchomości wzrosła,

wówczas przepisy art. 36 oraz art. 37, dotyczące: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej, odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości, pobierania przez gminę jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartość nieruchomości – stosuje się odpowiednio (tzn. analogicznie jak w przypadku planów miejscowych).

Lokalizowanie inwestycji niepublicznych w przypadku braku MPZP

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa odrębnie tryb lokalizowania inwestycji niepublicznych w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Lokalizacja inwestycji niemających charakteru publicznego (art. 59 ust. 1 i 2) polega na tym, że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis ten stosuje się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku.

Ustawa określa również postępowanie organów administracji samorządowej w przypadku, kiedy realizacja inwestycji niemających charakteru publicznego następuje bez uzyskania decyzji:

> […] w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości:
> 1) wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy albo
> 2) przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania (art. 59 ust. 3).

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy regulują przepisy ustawy (art. 60 ust. 1 i 3) w sposób następujący:

- decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta – po uzgodnieniu jej treści z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 (wymienionymi już wyżej przy opisie procedury uzgodnień dotyczących wydawania decyzji o lokalizacji celu publicznego) i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi,
- decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda.

Jeżeli chodzi o kryteria merytoryczne wydawania decyzji o warunkach zabudowy, to ustawa określa, że jest to możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków, które w nieformalnym żargonie urbanistycznym określane są jako tak zwana zasada dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1–5):

1) 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;
2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, […], jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (warunek, […], uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem);
4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc […];
5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi (nie narusza innych przepisów prawa).

Podstawowe wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu ustalane w treści decyzji (w przypadku braku MPZP) to takie kwestie, jak (art. 61 ust. 7):

1) linie zabudowy,
2) wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu,
3) szerokość elewacji frontowej,
4) wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki,
5) geometria dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych).

Ustawa przewiduje również procedurę zawieszenia postępowania związanego z wydawaniem decyzji na czas opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

> […] postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:
> 1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo
> 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany (art. 62 ust. 1).

Szczególnym regulacjom w ustawie podlega wydawanie decyzji o warunkach zabudowy w obszarach rewitalizacji:

> […] w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały, o której mowa w art. 8^{16} lub art. 25^{17} ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, w której przewidziano zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu, organ:
> 1) odmawia wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale;
> 2) zawiesza postępowanie w sprawie wydania albo zmiany decyzji o warunkach zabudowy, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej uchwały, jeżeli wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale;
> 3) podejmuje zawieszone postępowanie w sprawie wydania albo zmiany decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku utraty mocy obowiązującej tej uchwały, jeżeli dla terenu objętego wnioskiem o wydanie albo zmianę decyzji o warunkach zabudowy nie obowiązuje plan miejscowy (art. 62 ust. 1a).

Co istotne:

> […] jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie

16 Chodzi o wyznaczenie przez radę gminy, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

17 Chodzi o uchwałę w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji, podejmowaną przez radę gminy na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu (art. 62 ust. 2).

Do najistotniejszych aspektów formalno-prawnych związanych z wydawaniem decyzji zgodnie z zapisami ustawy zalicza się następujące (art. 63 ust. 1 i 2):

1) w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości;
2) decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich; informację tej treści zamieszcza się w decyzji.

Decyzje o warunkach zabudowy rodzą również (podobnie jak plany miejscowe) skutki finansowe (art. 63 ust. 3). Regulacje w tym zakresie są analogiczne do tych, które dotyczą planów i stanowią, że:

- jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36 (korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone i/lub wartość nieruchomości uległa obniżeniu), przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio,
- koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 (są to odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części; odszkodowania równe obniżeniu wartości nieruchomości), ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Należy również zwrócić uwagę, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy stosuje się te samy reguły, które zostały określone dla wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 64 ust. 1), to jest zawarte w następujących przepisach ustawy:

- art. 51 ust. 3 (inwestycje poza obszarem jednej gminy),
- art. 52 (zakres wniosku inwestora; wydanie decyzji a zobowiązania wnioskodawcy),
- art. 53 ust. 3–5a i 5d (wydanie decyzji – analizy, uzgodnienia),
- art. 54 (zakres treści decyzji),
- art. 55 (decyzja o warunkach zabudowy a decyzja o pozwoleniu na budowę),
- art. 56 (ograniczenia odmowy wydania decyzji).

Wymienione powyżej przepisy stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy.

Przepisy ustawy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy dla obiektów handlowych stanowią ponadto, że „w przypadku planowanej budowy obiektu handlowego

wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać określenie powierzchni sprzedaży" (art. 64 ust. 2).

Określone zostały **również przepisy odnoszące się do trybu, w którym następuje wygaszanie decyzji**, stanowiące, że:

> […] organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:
> 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
> 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji (przepisu tego nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę) (art. 65 ust. 1).

Rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 67 ust. 1).

4.3.2.3. Planowanie przestrzenne w obszarze metropolitalnym

W obszarach metropolitalnych, które są rodzajem obszaru funkcjonalnego zajmującego określony teren, zwykle wokół wielkiego miasta, o wysokiej koncentracji procesów społeczno-gospodarczych, mogą być zakładane (powoływane) związki metropolitalne (czyli instytucje zarządzające tymi terenami).

Tworzenie związków metropolitalnych odbywa się w Polsce na odrębnych niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawach prawnych. Dotychczasowa praktyka legislacyjna pokazuje, że związki metropolitalne powoływane są przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, na podstawie delegacji ustawowej regulującej zasady i tryb tworzenia oraz zasady funkcjonowania związku metropolitalnego w konkretnym obszarze geograficznym (regionie – województwie)[18].

18 Dotychczas miał miejsce tylko jeden przypadek utworzenia związku metropolitalnego w Polsce. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. utworzono w województwie śląskim związek metropolitalny pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Podstawą prawną jest Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730), która określiła takie kwestie, jak tryb tworzenia związku metropolitalnego, ustalania i zmiany jego obszaru i granic, zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania, władze związku metropolitalnego oraz mienie, finanse i dochody związku metropolitalnego. Ustawa ta uchyliła obowiązującą wcześniej ustawę o związkach metropolitalnych, która miała charakter uniwersalny w tym sensie, że stanowiła podstawę do tworzenia przez Radę Ministrów związków metropolitalnych w całym kraju, a nie tylko w jednym z województw. Na jej podstawie nie został jednak utworzony żaden związek metropolitalny. Biorąc pod uwagę charakter prawny oraz zakres kompetencji określony w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim, można postawić tezę, że *de facto* stanowi on nowy, szczególny (i być może bezprecedensowy)

Mając na uwadze tematykę niniejszej pracy, istotne jest zwrócenie uwagi na kwestie planowania przestrzennego w obszarach związków metropolitalnych. Z racji tego, że w Polsce utworzono jak dotychczas tylko jeden związek metropolitalny – w województwie śląskim, pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – wszystkie omówione w niniejszym punkcie zagadnienia planistyczne dotyczą (obecnie) tylko tego obszaru (gdyby w przyszłości powoływane były inne związki metropolitalne, będą odnosić się także do nich).

Zagadnienia planowania przestrzennego na obszarze związku metropolitalnego reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która stanowi (art. 37o ust. 1), że związek metropolitalny (jeżeli zostanie powołany) sporządza **ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (studium metropolitalne)**. Sporządzenie tego studium jest obligatoryjne i jest ono wykonywane dla całego obszaru metropolitalnego. Przy jego opracowywaniu należy uwzględnić ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Jeżeli chodzi o zawartość merytoryczną studium metropolitalnego, to zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 37o ust. 2), w studium tym należy określić:

1) zasady i obszary rozwoju systemów komunikacji, w tym dróg publicznych z podziałem na klasy i kategorie, infrastruktury technicznej oraz rozmieszczenie innych inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym;
2) zasady i obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, mających znaczenie dla całości obszaru metropolitalnego, w szczególności w odniesieniu do sposobów realizacji infrastruktury technicznej;
3) ustalenia wynikające z zasad rozwoju i ochrony obszarów, o których mowa w pkt 1 i 2, położonych w granicach obszaru metropolitalnego (ustalenia

rodzaj jednostki podziału administracyjnego i terytorialnego kraju (obok gminy, powiatu i województwa). Związek metropolitalny w województwie śląskim wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ma osobowość prawną, jego samodzielność podlega ochronie sądowej, a o jego ustroju stanowi statut. Zgodnie z ustawą będącą podstawą formalną do jego powołania związek metropolitalny w województwie śląskim wykonuje zadania publiczne w zakresie: 1) kształtowania ładu przestrzennego, 2) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego, 3) planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej, 4) metropolitalnych przewozów pasażerskich, 5) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego, 6) promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

te są wiążące dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy sporządzaniu studium, na co wskazuje przepis art. 37o ust. 6);
4) maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy (ustalenia te są wiążące dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy sporządzaniu studium, na co wskazuje przepis art. 37o ust. 6).

Koordynowanie rozwoju przestrzennego jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku stanowi szczególnie ważną kwestię w planowaniu przestrzennym na obszarach metropolitalnych. Powinno ono służyć racjonalizacji procesów przeznaczania gruntów pod różne formy użytkowania, a w szczególności ograniczeniu zjawiska niekontrolowanego i żywiołowego rozpraszania zabudowy w strefach podmiejskich i na terenach wiejskich.

Określając ustalenia dotyczące maksymalnych powierzchni przeznaczonych pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy, uwzględnia się potrzeby i możliwości rozwojowe obszaru metropolitalnego, uwzględniające w szczególności:
1) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
2) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające migracje w ramach obszaru metropolitalnego,
3) możliwości finansowania przez gminy oraz związek metropolitalny wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych odpowiednio tych jednostek,
4) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę[19].

Ustalenia studium metropolitalnego obejmują jedynie elementy niezbędne do właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 37o ust. 5).

Studium metropolitalne nie jest aktem prawa miejscowego (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 37o ust. 7).

Powinno być ono opracowywane w procedurze partycypacyjnej, to jest wspólnie przez samorządy terytorialne wchodzące w skład związku. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że:

> […] opinia o projekcie studium metropolitalnego […] jest wyrażana przez właściwe komisje urbanistyczno-architektoniczne gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego" [a] […] wyłożenia […] dokonuje się w każdej z gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego (art. 37o ust. 8).

19 Dokonując bilansu terenów w studium metropolitalnym, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie.

Ostatnią istotną kwestią formalną związaną z opracowywaniem studium metropolitalnego jest określenie jego relacji w stosunku do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin leżących w obszarze metropolitalnym i wchodzących w skład związku. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że:

> […] jeżeli uchwalenie albo zmiana studium metropolitalnego powoduje konieczność zmiany studium, jednocześnie z projektem studium metropolitalnego lub projektem jego zmiany można sporządzić projekt studium lub projekt zmiany studium (art. 37p).

W takim przypadku „uchwalenie studium gminnego lub zmiany studium gminnego następuje po uchwaleniu studium metropolitalnego lub jego zmiany" (art. 37p).

Jeżeli gmina wchodzi w skład związku metropolitalnego, przy sporządzaniu studium uwzględnia się również ustalenia studium metropolitalnego – o ile zostało ono przyjęte. Na podstawie stosownego porozumienia zawartego między związkiem metropolitalnym a gminą jednocześnie z projektem studium metropolitalnego zarząd związku metropolitalnego może sporządzić projektu studium.

4.3.2.4. Planowanie regionalne (wojewódzkie)

Planowanie przestrzenne na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) należy do zadań samorządu województwa i polega na kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Mieści się w kompetencjach organów samorządu województwa i obejmuje trzy podstawowe czynności (art. 38 i 38a ust. 1):

1) sporządzanie i uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który jest podstawowym dokumentem planistycznym na tym szczeblu planowania,
2) prowadzenie analiz i studiów oraz opracowywanie koncepcji i programów odnoszących się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac,
3) sporządzenie audytu krajobrazowego.

Na poziomie wojewódzkim, gdzie mamy do czynienia z funkcjonowaniem zarówno organów samorządu terytorialnego, jak i przedstawicieli terenowych administracji rządowej (wojewoda), kompetencje w zakresie planowania przestrzennego podzielone są następująco:

1) administracja samorządowa posiada kompetencje merytoryczne dotyczące określania kierunków polityki przestrzennej regionu, a także jej wdrażania; w jej ramach podstawowymi organami są:

   a) sejmik województwa, który podejmuje uchwałę o sporządzeniu projektu dokumentu planistycznego (planu zagospodarowania przestrzennego województwa), a następnie o przyjęciu tego projektu – to jest uchwaleniu planu,
   b) marszałek województwa, który jest odpowiedzialny za całą procedurę wykonania projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
   c) wojewódzka komisja urbanistyczno-architektoniczna, która pełni funkcje opiniodawczo-doradcze przede wszystkim w procesie opracowywania projektów dokumentów planistycznych, a także w innych sprawach z zakresu problematyki zagospodarowania przestrzennego regionu;
2) administracja rządowa – wojewoda, którego kompetencje ograniczają się jedynie do badania zgodności formalno-prawnej procedur związanych z opracowywaniem projektów dokumentów planistycznych, a po ich przyjęciu (uchwalaniu planu) z jego opublikowaniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ochrona krajobrazu w województwie

W efekcie wprowadzenia w 2015 roku zmian w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonanych w ramach uchwalenia tak zwanej ustawy krajobrazowej[20], na regionalnym poziomie planowania (wojewódzkim) pojawił się nowy instrument, mający potencjalnie służyć wzmocnieniu procedur planistycznych związanych z ochroną krajobrazu – **audyt krajobrazowy**.

Audyt krajobrazowy jest narzędziem analityczno-studialnym (nie jest planem) i „identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości" (art. 38a ust. 2). Pełni więc funkcje: inwentaryzacyjną i waloryzacyjną. Zgodnie z wytycznymi ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sporządza się go dla całego obszaru województwa i nie rzadziej niż raz na dwadzieścia lat (art. 38a ust. 1).

W zakres merytoryczny audytu krajobrazowego wchodzą w szczególności następujące grupy zagadnień (art. 38a ust. 3):

1) określenie:
   a) krajobrazów występujących na obszarze danego województwa,
   b) lokalizacji krajobrazów priorytetowych;
2) wskazanie lokalizacji i granic:
   a) parków kulturowych,
   b) parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu,

20 Mowa o ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

c) obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach;

3) wskazanie:
   a) zagrożeń dla możliwości zachowania wartości krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b, oraz wartości krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2,
   b) rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b, oraz krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2, w szczególności przez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
   c) lokalnych form architektonicznych zabudowy w obrębie krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b.

Z przytoczonego zakresu merytorycznego audytu wynika, że jedną z istotniejszych kwestii jest zidentyfikowanie i rozróżnienie na terenie danego województwa tak zwanych krajobrazów priorytetowych. Przez krajobraz priorytetowy należy rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania (art. 2 pkt 16f)[21].

Audyt krajobrazowy może również wskazywać te obszary objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy o ochronie przyrody[22], które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony (art. 38a ust. 5).

Ogólnym celem wykonywania audytów krajobrazowych (art. 38a ust. 6) jest:

1) zapewnienie właściwej ochrony krajobrazów i możliwości ich kształtowania oraz
2) konieczność zachowania krajobrazów będących źródłem tożsamości narodu polskiego.

---

21 Pojęcie krajobrazu również jest zdefiniowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i oznacza: „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka" (art. 2 pkt 16e).

22 Chodzi tu o następujące formy ochrony przyrody: parki krajobrazowe (PK), obszary chronionego krajobrazu (OChK), zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (ZPK).

Mając na uwadze powyższe cele, wskazać można wytyczne do sposobów wykonywania audytów – krajobraz powinien być oceniany w szczególności z punktu widzenia:

- przyrodniczego i kulturowego znaczenia danego krajobrazu,
- częstości występowania na obszarze kraju,
- stanu zachowania.

Ze sporządzaniem audytów krajobrazowych wiążą się różnego rodzaju problemy (por. art. 38a ust. 6). Przede wszystkim wyzwaniem jest opracowanie jednolitej, spójnej, ogólnokrajowej klasyfikacji krajobrazów – powinna być ona opracowana na podstawie następujących kryteriów:

- charakter dominujących w krajobrazie czynników,
- rzeźba terenu,
- pokrycie terenu.

Ponieważ kwestie audytu nie ograniczają się tylko do rozpoznania i identyfikacji krajobrazów, ale także do dokonania ich waloryzacji, ważnym zagadnieniem jest sposób oceny zidentyfikowanych krajobrazów oraz sposób wskazywania **krajobrazów priorytetowych**, a także sposób uwzględnienia w audycie krajobrazowym obiektów, w tym krajobrazów, wpisanych na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB), parków narodowych, rezerwatów i innych form ochrony przyrody[23].

Jeżeli chodzi o formalną procedurę wykonywania audytu krajobrazowego, to kompetencje w tym zakresie posiada samorząd województwa (schemat procedury opisano w ramce 10).

Ramka 10. Procedura opracowywania audytu krajobrazowego – formalności

1. Projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa.
2. Zarząd województwa przed przedłożeniem projektu audytu krajobrazowego do uchwalenia przez sejmik województwa:
   a) informuje w drodze obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania projektu audytu krajobrazowego;
   b) zasięga opinii o projekcie od:
      - regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
      - dyrektorów parków narodowych i krajobrazowych położonych w granicach województwa,
      - wojewódzkiego konserwatora zabytków,
      - rad gmin położonych na terenie województwa

   z zastrzeżeniem, że brak zajęcia stanowiska w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu audytu krajobrazowego uznaje się za wyrażenie pozytywnej opinii o projekcie w przedłożonym brzmieniu;
   c) może wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii;

23 Szczegółowy zakres i metodologia audytu krajobrazowego jest przedmiotem projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych.

d) ogłasza w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenia w urzędzie marszałkowskim o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykłada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni;
e) w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do projektu;
f) rozpatruje zgłoszone uwagi, sporządzając listę nieuwzględnionych uwag.

3. Na zgłoszone przed uchwaleniem audytu krajobrazowego żądanie gminy, której opinia nie została uwzględniona w projekcie audytu krajobrazowego, sejmik województwa rozstrzyga w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa; rozstrzygnięcie sejmiku województwa jest wiążące.
4. Audyt krajobrazowy uchwala sejmik województwa, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez zarząd województwa.
5. Zmiana audytu krajobrazowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Źródło: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 38b ust. 1–5.

Podsumowując, można stwierdzić, że wprowadzenie obowiązku opracowywania audytów krajobrazowych jest w dużej mierze zbieżne z formułowanymi od lat dziewięćdziesiątych XX wieku postulatami wykonania powszechnej inwentaryzacji i waloryzacji przyrodniczej gmin w Polsce.

Już teraz można stwierdzić, że wykonywanie audytów będzie bardzo czasochłonnym i kosztownym opracowaniem (co wynika przede wszystkim z rozległości niezbędnych do wykonania badań terenowych).

Należy wyraźnie zwrócić uwagę, że audyt nie jest narzędziem ochrony krajobrazu (nie wprowadza żadnych form ochrony), lecz usystematyzowanym przeglądem krajobrazów na cele planistyczne. Na jego podstawie mogą dopiero (powinny być) sformułowane wnioski i rekomendacje dotyczące podjęcia działań ochronnych polegających na przykład na:

- wprowadzeniu i/lub rozszerzeniu obszarowych i indywidualnych form ochrony przyrody, krajobrazu, a także obiektów kultury materialnej na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- wprowadzeniu w planach zagospodarowania przestrzennego zapisów o potrzebie ochrony określonych krajobrazów (w szczególności priorytetowych), prowadzących ostatecznie do opracowania wiążących regulacji (przede wszystkim w postaci ustaleń MPZP) dotyczących sposobu zagospodarowania terenów cennych krajobrazowo.

Wyniki audytu krajobrazowego powinny być wykorzystywane w procesie opracowywania regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa

Podstawowym opracowaniem planistycznym wykonywanym na poziomie regionalnym jest **plan zagospodarowania przestrzennego województwa**. Jest on sporządzany obligatoryjnie (po podjęciu stosownej uchwały przez sejmik województwa) dla całego obszaru znajdującego się w granicach administracyjnych województwa. Nie jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym, lecz dokumentem o charakterze indykatywnego planu – programu. Podczas jego sporządzania uwzględnia się ustalenia **strategii rozwoju województwa** (która jest dokumentem koncentrującym się na aspektach społeczno-gospodarczych rozwoju)[24] oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa określa w szczególności (art. 39 ust. 3)[25]:

1) podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych,
2) system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
3) rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym,
4) granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz – w zależności od potrzeb – granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym,
5) obszary szczególnego zagrożenia powodzią,
6) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,
7) obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla.

---

24 Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że „w celu zapewnienia spójności plan zagospodarowania przestrzennego województwa dostosowuje się do strategii rozwoju województwa po jej aktualizacji, w zakresie, w jakim aktualizacja strategii dotyczy sytuacji przestrzennej województwa" (art. 39a).

25 Według Saternusa „plan zagospodarowania przestrzennego województwa – to opracowanie planistyczne określające zasady organizacji struktury przestrzennej województwa, a w szczególności: podstawowe elementy sieci osadniczej, rozmieszczenie infrastruktury społecznej i technicznej i innej, wymagania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i ochrony dóbr kultury z uwzględnieniem obszarów podlegających szczególnej ochronie oraz zadań rządowych, służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych z wyznaczeniem obszarów, na których przewiduje się realizacje tych celów, a także umieszcza się zadania samorządu województwa, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, zawarte w jego programach oraz wskazuje obszary, na których przewiduje się realizację tych zadań; PZPW jest uchwalany przez sejmik województwa i nie jest aktem prawa miejscowego i nie narusza uprawnień gmin w zakresie planowania miejscowego" (Saternus, 2013, s. 358).

Na poziomie planowania regionalnego opracowywany jest jeszcze jeden dokument – **plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego** (art. 39 ust. 6 i 7). Jest on uchwalany dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część (integralna) planu zagospodarowania przestrzennego województwa, przy czym może obejmować również obszary leżące poza granicami miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Dokument ten jest opracowywany i uchwalany przez samorząd województwa i ma charakter obligatoryjny. Jego podstawową funkcją jest delimitacja obszaru funkcjonalnego ośrodka miejskiego, a treść (wskazane cele i kierunki zagospodarowania) powinna uwzględniać specyfikę problemów rozwoju i potrzeby w zakresie zarządzania dużymi aglomeracjami miejskimi.

Do głównych problemów zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych (specyfika zarządzania dużymi aglomeracjami miejskimi), w odniesieniu do których propozycje rozwiązań powinny być przedmiotem treści omawianego planu, zaliczyć można:

- organizację wspólnego transportu publicznego (kolej aglomeracyjna, podmiejska, tramwaj regionalny),
- wspólną infrastrukturę komunalną, na przykład w zakresie gospodarki odpadami, oczyszczania ścieków, zaopatrzenia w wodę, źródła zaopatrzenia w energię,
- ochronę obszarów cennych przyrodniczo/krajobrazowo przed suburbanizacją,
- ograniczanie procesów niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy, głównie mieszkaniowej (ograniczanie sub- i dezurbanizacji),
- koordynację lokalizacji inwestycji strategicznie ważnych dla rozwoju całego obszaru (np. centra logistyczne, porty lotnicze/morskie, węzły komunikacyjne/multimodalne/intermodalne, strefy przemysłowe itp.).

Jeżeli chodzi o formalną procedurę wykonywania planu zagospodarowania przestrzennego województwa (w tym planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego), to jej szczegóły przedstawiono w ramce 11.

Ramka 11. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa – procedura opracowywania

Art. 41.

1. Po podjęciu przez sejmik województwa uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa marszałek województwa kolejno:

1) ogłasza w prasie ogólnopolskiej oraz przez obwieszczenie w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędzie marszałkowskim i urzędzie wojewódzkim o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy niż 3 miesiące od dnia ogłoszenia;
2) zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu;
3) rozpatruje wnioski, o których mowa w pkt 1;
4) sporządza projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
5) uzyskuje od wojewódzkiej komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie planu;
6) występuje o uzgodnienie projektu planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
7) występuje o opinię o projekcie planu do właściwych instytucji i organów, a także do wojewody, zarządów powiatów, zarządów związków metropolitalnych, wójtów, burmistrzów gmin i prezydentów miast położonych na terenie województwa oraz rządowych i samorządowych organów administracji publicznej na terenach przyległych do granic województwa oraz uzgadnia projekt z organami określonymi w przepisach odrębnych;
8) przedstawia projekt planu ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w celu stwierdzenia jego zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju;
9) przedstawia projekt planu ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu stwierdzenia jego zgodności z programami rządowymi, o których mowa w art. 48 ust. 1;
10) przedstawia projekt planu sejmikowi województwa do uchwalenia.

[…]

Art. 42.

1. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa uchwala sejmik województwa.
2. Uchwałę sejmiku województwa o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z dokumentacją prac planistycznych marszałek województwa przekazuje wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi oraz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
3. Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego województwa następuje w trybie, w jakim jest uchwalany ten plan.

Źródło: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 41 ust. 1; art. 42 ust. 1–3.

Dla skuteczności planowania regionalnego istotne jest określenie powiązań planów wojewódzkich z innymi opracowaniami w systemie planowania.

Powiązania planu zagospodarowania przestrzennego województwa z systemem planowania rozwoju i innym dokumentami planistycznymi określa art. 39 ust. 4–5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż:

> […] w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (o której mowa w art. 47

> ust. 1 pkt 1), oraz programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (o których mowa w art. 48 ust. 1).

Ponadto zwraca się uwagę, że

> […] w planie zagospodarowania przestrzennego województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, o których mowa w art. 39, ust. 3 pkt 3[26], które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością.

Przepisy te wskazują, że w planach wojewódzkich uwzględnia się (rozmieszcza w przestrzeni regionu) zarówno inwestycje publiczne rządowe (tj. o znaczeniu ogólnokrajowym), które zostały ujęte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju lub innych dokumentach rządowych, jak i inwestycje publiczne mające znaczenie regionalne – to jest wynikające z polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województwa (i ujęte w odpowiednich dokumentach samorządu województwa).

Jeżeli chodzi o relacje planowania wojewódzkiego z planowaniem lokalnym i miejscowym, to stwierdzić można, że rozstrzygnięcia zawarte w planach wojewódzkich mogą zostać wprowadzone w życie pod warunkiem przeniesienia konkretnych zapisów do planów miejscowych. Od tego też zależy w dużej mierze skuteczność planowania regionalnego.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi w tym zakresie (art. 44 ust. 1–4), że ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uzgodnienia te przeprowadza marszałek województwa odpowiednio z właściwym miejscowo wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Koszty wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy[27], a także

---

26 Przepis ten wskazuje na konieczność rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

27 Chodzi tu o zwroty wydatków na wykup nieruchomości i/lub wypłatę odszkodowań właścicielom lub użytkownikom wieczystym tych nieruchomości z tytułu ograniczenia i/lub uniemożliwienia dotychczasowych możliwości i sposobów użytkowania terenów wskutek uchwalenia planu miejscowego.

kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych, są ustalane w umowie zawartej między marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Ewentualne spory w tych kwestiach między samorządem gminy a samorządem województwa rozstrzygają sądy powszechne.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega – jak większość opracowań planistycznych – okresowej ocenie (art. 45) i aktualizacji. Zarząd województwa co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opracowuje raport o jego stanie (w zakresie określonym w art. 39 ust. 3, to jest w zakresie, w jakim wykonywany jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa). Opracowując raport, zarząd województwa sporządza ocenę realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (o których mowa w art. 39 ust. 5 – to jest inwestycji publicznych ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością – są to inwestycje rządowe ujęte w koncepcji i przeniesione do planu regionalnego oraz inwestycje samorządu województwa). Ocena ta podlega zaopiniowaniu przez wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną. Wyniki tego przeglądu oraz raport są przedstawiane sejmikowi województwa oraz przekazywane do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

4.3.2.5. Planowanie krajowe

Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym ma charakter indykatywny, to znaczy jest w głównej mierze kreowaniem polityki przestrzennej państwa. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa należy do zadań Rady Ministrów. Polityka przestrzenna państwa wyrażana jest w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK).

Kompetencje z zakresu planowania krajowego ustawa przypisuje ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a także ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

> Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 46).

Z kolei:

> […] minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego (art. 46a).

W kompetencjach ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego mieści się również opracowywanie krajowych dokumentów planistycznych. Minister do spraw rozwoju regionalnego:

> […] uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych:
> - we współpracy z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w przepisach odrębnych;
> - prowadzi współpracę zagraniczną w zakresie zadania, o którym mowa wyżej;
> - prowadzi analizy i studia, opracowuje koncepcje oraz sporządza programy odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego, współpracując z właściwymi ministrami oraz z centralnymi organami administracji rządowej (art. 47 ust. 1).

Poza Radą Ministrów na kształtowanie polityki przestrzennej kraju wpływać mogą również: Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej – jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna – jako organ doradczy Rady Ministrów w pozostałych kwestiach dotyczących gospodarki przestrzennej.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK) to dokument o charakterze indykatywnym, to jest niemającym charakteru powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym koncepcja stanowi podstawę systemu aktów planistycznych państwa, to znaczy za jej pośrednictwem państwo kształtuje politykę przestrzenną[28].

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego

28 Obecnie podstawowym aktem polityki przestrzennej państwa (na szczeblu krajowym) jest przyjęta przez Radę Ministrów RP w dniu 13 grudnia 2011 roku Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030.

osiągnięcia, a w szczególności (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 47 ust. 2):

1) podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej,
2) wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie,
3) rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
4) rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
5) obszary funkcjonalne w ramach typów, o których mowa w art. 49b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (omówione dalej w punkcie 4.3.2.6).

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju powinna uwzględniać cele i kierunki zawarte w długookresowej strategii rozwoju kraju (DSRK) oraz obejmować okres zgodny z okresem jej obowiązywania (art. 47 ust. 2a).

Do aktualnych celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, sformułowanych w KPZK 2030, należą:

Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.

Cel 2. Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów.

Cel 3. Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.

Cel 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski.

Cel 5. Zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa.

Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Na poziomie krajowym poza opracowywaniem dokumentów planistycznych funkcjonują również procedury opracowywania tak zwanych programów rządowych, będących instrumentami wspierania realizacji inwestycji publicznych o istotnym znaczeniu dla rozwoju kraju. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **programy zawierające zadania rządowe służące**

realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym sporządzają ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej (art. 48 ust. 1). Programy te podlegają zaopiniowaniu przez sejmiki właściwych województw (art. 48 ust. 2), a następnie przyjmuje je Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, uwzględniając w szczególności cele i kierunki, o których mowa w art. 47 ust. 2. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, wskazane w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju). Ostatnim elementem procedury jest wystąpienie przez ministrów i centralne organy administracji rządowej do marszałka właściwego województwa z wnioskiem o wprowadzenie programów do planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 49 ust. 2).

Praktyczne znaczenie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju dla polityki przestrzennej państwa ocenić należy jako niewielkie. Koncepcja identyfikuje przede wszystkim podstawowe problemy rozwojowe w kontekście przestrzennym i wskazuje pożądane kierunki działań. Jako akt planowania indykatywnego nie ma jednak mocy prawnej, a co za tym idzie – w żaden sposób nie przesądza o działaniach inwestycyjnych tak władzy centralnej, jak i samorządów terytorialnych i nie zawiera żadnych regulacji wpływających na sposoby użytkowania przestrzeni przez podmioty publiczne oraz prywatne. Potencjalny wpływ KPZK 2030 polega raczej na tym, że jej treści, a w szczególności wymienione wyżej cele, powinny być brane pod uwagę przy opracowywaniu dokumentów planowania przestrzennego przez samorządy regionalne i lokalne. Realizacja koncepcji może dokonać się właściwie o tyle, o ile stanie się ona podstawą opracowania programów zadań rządowych służących realizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym, które to inwestycje zostaną następnie ujęte w planach zagospodarowania województw, a finalnie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Koncepcję można więc określić jako dokument planistyczny pełniący przede wszystkim funkcje: informacyjną oraz – co wynika z jej nazwy – konceptualną.

Po roku 1989 (tj. od momentu transformacji ustrojowej) do chwili obecnej opracowane zostały dwie generacje koncepcji krajowej zagospodarowania przestrzennego:

1. *Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2001). Dokument „pierwszej generacji". Opracowana po kilkuletnich studiach pod kierownictwem Jerzego W. Kołodziejskiego. Podstawą prawną do opracowania i przyjęcia tego dokumentu była (nieobowiązująca obecnie) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.). Koncepcja była bardzo ogólnym dokumentem prezentującym ideologię

zagospodarowania przestrzennego kraju. Przedstawiała ideę ekorozwoju (jak wówczas powszechnie tłumaczono *sustainable development*) jako podstawowy paradygmat kształtowania zagospodarowania przestrzennego i bardzo silnie akcentowała potrzebę przestrzennego – terytorialnego równoważenia rozwoju.

2. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030). Dokument „drugiej generacji". Projekt ekspercki Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju na lata 2008–2033. Została ona opracowana w latach 2007–2009 przez zespół w składzie: Piotr Korcelli (kierownik), Marek Degórski, Dominik Drzazga, Tomasz Komornicki, Tadeusz Markowski, Jacek Szlachta, Grzegorz Węcławowicz, Janusz Zaleski, Jacek Zaucha i stała się podstawą do opracowania i przyjęcia oficjalnego dokumentu rządowego w roku 2011. Dokument ten odznacza się większym poziomem szczegółowości i konkretyzacji kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jest również zorientowany problemowo – dokonano w nim identyfikacji podstawowych problemów i wyzwań zagospodarowania przestrzennego kraju i wskazano ogólne sposoby ich rozwiązania. Ze względu na czas opracowania nie mógł być zintegrowany z Długookresową strategią rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK). W chwili opracowywania KPZK 2030 była ona podstawowym krajowym dokumentem strategicznym; prace nad DSRK podjęto później.

4.3.2.6. Obszary funkcjonalne w systemie planowania przestrzennego w Polsce

Wprowadzenie procedury wyznaczania obszarów funkcjonalnych w planowaniu przestrzennym jest stosunkowo nowym rozwiązaniem[29].

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje możliwość wyznaczania tak zwanych obszarów funkcjonalnych i definiuje je jako:

> […] obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju (art. 2 pkt 6a).

Doprecyzowaniem definicji ustawowej jest formalna typologia obszarów funkcjonalnych, które podzielone zostały na (art. 49a, art. 49b, art. 2 pkt 6b):

1) obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju, wśród których wyodrębniono następujące typy:

29 Zostało ono wprowadzone w toku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonanej w 2014 roku.

a) miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego, które zdefiniowano jako typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie,
b) wiejski obszar funkcjonalny,
c) obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, w tym:
   – górski,
   – Żuławy,
d) przygraniczny obszar funkcjonalny,

2) obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej województwa,
3) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej gminy.

Wskazane zostały bardzo ogólne reguły wyznaczania (delimitacji) obszarów funkcjonalnych (art. 49c ust. 1), zgodnie z którymi obszary funkcjonalne określa się z zapewnieniem:

1) ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą,
2) dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwia rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów.

Jeżeli chodzi o kwestie podmiotowe wyznaczania obszarów funkcjonalnych, to kompetencje w tym zakresie należą do samorządu terytorialnego.

Z ustawy wynika, że:

> […] obszary funkcjonalne obejmujące swoim zasięgiem więcej niż jedno województwo są określane przez samorząd województwa w odniesieniu do jego terytorium w porozumieniu z samorządami pozostałych województw (art. 49c ust. 2).

Określanie obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym i wyznaczanie ich granic należy do kompetencji samorządu województwa (art. 49d ust. 1). Podobnie jest w przypadku obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym – samorząd województwa może, z inicjatywy własnej lub na wniosek samorządu gminnego lub samorządu powiatowego, wyznaczyć tego rodzaju obszary funkcjonalne i delimitować ich granice (art. 49d ust. 2). Obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym określa samorząd gminny (art. 49e).

Za politykę przestrzenną względem obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym lub o znaczeniu regionalnym odpowiada samorząd województwa

i prowadzi ją w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego (art. 49f).

Szczególnym przypadkiem wyznaczania obszarów funkcjonalnych jest ich powoływanie wokół miast wojewódzkich, na których to terenach mogą być (na podstawie stosownych delegacji ustawowych – pkt 4.3.2.3) powoływane obligatoryjnie związki metropolitalne. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania prawne stanowią, że:

> […] w przypadku utworzenia, na całości lub części obszaru objętego miejskim obszarem funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego, związku metropolitalnego, samorząd województwa niezwłocznie uchyla określenie tego obszaru, uchylając jednocześnie plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego (art. 49g ust. 1).

Wówczas to w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się granice obszaru związku metropolitalnego.

4.4. Powiązania systemowe w planowaniu zagospodarowania przestrzennego w Polsce w świetle przepisów formalno-prawnych

Jak wynika z przedstawionej wyżej (podrozdział 4.3) charakterystyki przepisów prawnych, na system planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce, regulowany ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, składają się akty planowania opracowywane (zob. Drzazga, 2013a, s. 128–129):

- na poziomie kraju – przez organy administracji rządowej,
- na poziomie regionu – przez administrację samorządową województwa,
- na poziomie lokalnym – przez samorządy poszczególnych gmin.

W ramach przyjętych regulacji prawnych systemu planowania przestrzennego zakłada się, iż planowanie krajowe pełnić powinno przede wszystkim rolę koordynującą wobec planowania regionalnego:

> […] minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego […] koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 46 pkt 1).

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju jest aktem ogólnym planowania, adresuje ona wiążące ustalenia do tak zwanych programów rządowych realizacji inwestycji celu publicznego (dalej: programy rządowe), które to opracowania/

/dokumenty są z kolei aktami specjalistycznymi planowania przestrzennego w Polsce na poziomie krajowym (por. art. 48 ust. 1; art. 47 ust. 2). Programy rządowe realizacji inwestycji celu publicznego kierują natomiast ustalenia wiążące do planów zagospodarowania przestrzennego województw (por. art. 49 ust. 2; art. 39 ust. 4) i dalej do aktów planowania miejscowego. Programy, o których mowa, powinny wiązać gminę przy kształtowaniu polityki przestrzennej (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – dalej: studium) i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kładzie szczególny nacisk na realizację inwestycji celu publicznego, wskazując, iż:

> […] w planie zagospodarowania przestrzennego województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym […], które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością (art. 39 ust. 5).

Wpływ planowania regionalnego na planowanie lokalne odnosi się przede wszystkim do kwestii związanych z inwestycjami publicznymi:

> […] ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego (art. 44 ust. 1).

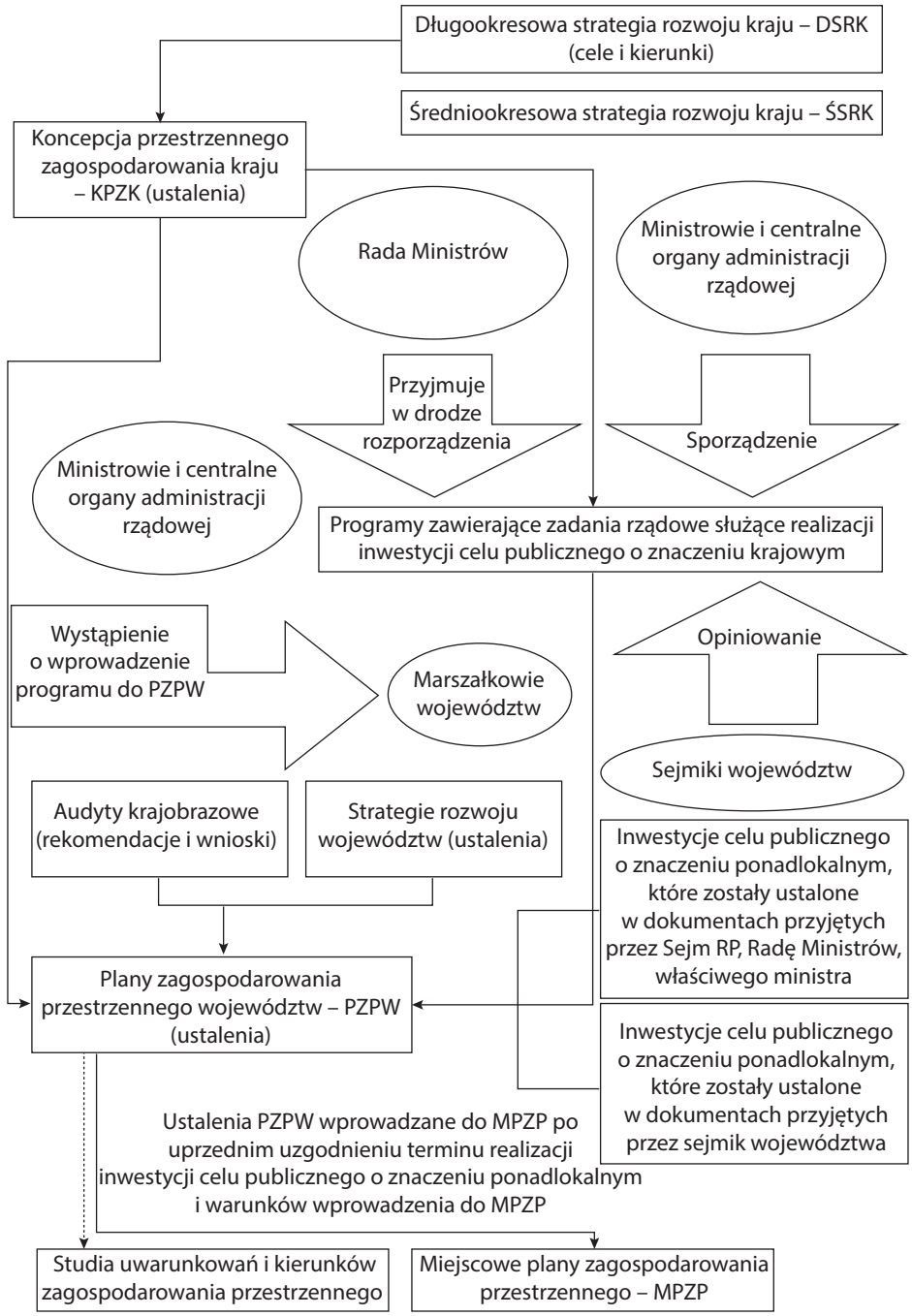
Podobną rolę odgrywa planowanie regionalne względem lokalnego:

> […] wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium […] uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 9 ust. 2),

a „ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych" (art. 9 ust. 4).

W studiach określa się w szczególności obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i programów rządowych realizacji inwestycji celu publicznego (art. 10 ust. 2 pkt 7).

Powiązania między poszczególnymi poziomami planowania zilustrowano na rysunku 21.



Rysunek 21. Formalne powiązania w systemie planowania przestrzennego w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Reasumując, można stwierdzić, iż system planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych na różnych poziomach podziału terytorialnego kraju koncentruje się przede wszystkim na zapewnieniu podstaw formalno-prawnych do podejmowania przez władze administracyjne działań związanych z koordynacją rozmieszczenia i lokalizacją inwestycji publicznych, w szczególności tych o znaczeniu ponadlokalnym. Rozwiązywanie innych problemów gospodarki przestrzennej przez planowanie i koordynowanie działań na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym i lokalnym) nie jest właściwie przedmiotem regulacji ustawowych (Drzazga, 2013a, s. 129).

Wykorzystanie systemu aktów planowania w praktyce jest obecnie zawężone właściwie wyłącznie do wspomagania procesów lokalizowania inwestycji publicznych. Aby planowanie przestrzenne mogło stać się instrumentu służącym wspieraniu sustensywnego użytkowania przestrzeni, jego zakres merytoryczny musi rozszerzyć się na inne aspekty (związane z ochroną i użytkowaniem tych walorów przestrzeni, które mają charakter publiczny i ponadlokalny – ogólnospołeczny) (por. Selman, 2000; Davoudi, 2001, s. 82–93; Davoudi, Layard, 2001, s. 7–17), co wymaga zdecydowanego wzmocnienia roli planowania regionalnego i krajowego w koordynowaniu rozwoju przestrzennego.

Dokumenty aktualnie obowiązujące na poziomie krajowym: DSRK – Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności; ŚSRK – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), aktualizująca Strategię Rozwoju Kraju 2020; KPZK – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

5. Ocena funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce w kontekście paradygmatu sustensywnego rozwoju i rekomendacje

5.1. Wprowadzenie

Podstawą dokonania oceny systemu planowania przestrzennego w Polsce co do jego skuteczności w kształtowaniu ładu przestrzennego, zgodnie z paradygmatem sustensywnego rozwoju, będzie jego charakterystyka (rozdział czwarty) odniesiona do założeń teoretycznych planowania (omówionych w rozdziale trzecim), przede wszystkim do zdefiniowanych tam oczekiwanych funkcji i cech planowania (podrozdziały 3.8 i 3.9), problemów hierarchiczności i subsydiarności planowania, a także uwzględniania w praktyce zasad planowania.

Treść rozdziału ma przybliżyć odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu rozwiązania formalne oraz obserwowana praktyka planistyczna odpowiadają założeniom teoretyczno-konceptualnym planowania i na ile system planowania przestrzennego respektuje wskazany paradygmat sustensywnego rozwoju.

Analizując regulacje formalne i praktykę planowania przestrzennego w Polsce, sformułować można generalną tezę o znikomej przydatności polskiego systemu planowania przestrzennego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju. Stwierdzenie to poprzeć można szeregiem argumentów (tez) cząstkowych, przedstawionych poniżej (Drzazga, 2007a, s. 251).

W pierwszej części rozdziału omówione zostały słabości rozwiązań instytucjonalnych systemu planowania przestrzennego w Polsce. W części końcowej natomiast sformułowano rekomendacje zaadresowane do podmiotów planowania przestrzennego – władz publicznych różnych szczebli – wskazujące kierunki rozwiązań mających zwiększyć skuteczność planowania, implikującą zapewnianie ładu przestrzennego oraz trwałego, zrównoważonego i podtrzymywalnego użytkowania przestrzeni.

5.2. Ułomności instytucjonalne systemu planowania przestrzennego w Polsce

5.2.1. Asystemowy charakter planowania przestrzennego

Jedną z podstawowych przyczyn niskiej skuteczności planowania przestrzennego w Polsce jest to, że zatraciło ono swój systemowy charakter, co oznacza, że plany sporządzane na różnych poziomach zarządzania państwem (gmina, region, kraj) nie tworzą uzupełniającego się zbioru regulacji aktywności społeczno-gospodarczej w wymiarze przestrzennym.

Relacje między poszczególnymi poziomami planowania są niedookreślone w regulacjach ustawowych, czego efektem jest słaba koordynacja polityki przestrzennej w układzie wertykalnym i brak lub bardzo słaba współpraca między jednostkami terytorialnymi różnych szczebli w zakresie rozwiązywania problemów zagospodarowania przestrzennego. Jest to zarazem dowód na nierespektowanie zasady subsydiarności w planowaniu.

Kwestie te podniósł już w swej pracy Andrzej Jędraszko (2005), analizując hierarchiczność systemu planowania przestrzennego w Polsce w świetle przypisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w porównaniu do wcześniej obowiązujących regulacji prawnych: ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz Ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185 z późn. zm.). Zwrócił uwagę, że:

> […] pierwotny, czytelny, hierarchiczny system planów został w Polsce zastąpiony przez system quasi-hierarchiczny. Polega on częściowo na obowiązku uwzględniania w planach niższego szczebla ustaleń planów wyższego szczebla, a częściowo na uzgadnianiu – w skomplikowanym systemie – wprowadzania do planów zadań publicznych (programów) formułowanych na poziomie ministerstw i centralnych organów administracji rządowej oraz samorządów wojewódzkich. System ten, zmierzający do uporządkowania przekazywania informacji między administracją centralną i samorządami województw a aparatem planowania różnych szczebli, jest sam w sobie propozycją rozsądną. Jego słabością koncepcyjną jest nadmierna wiara w normatywność koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (jest ona *de facto* studium o charakterze naukowym) i jej instytucjonalne koordynacyjne oddziaływanie, które nawet w systemie gospodarki centralnie zarządzanej (sterowanej) nie było pełne. Koncepcja ta jest – w wyniku stosowanej metodyki prac – z punktu widzenia działań operacyjnych stale nieaktualna, bowiem nie podlega ona ciągłej, bieżącej aktualizacji […]. Koncepcja ta odnosi się do okresu „ponadperspektywicznego", którego ustawa z 2003 roku

w ogóle nie dotyczy. Ma ona charakter tez, które muszą być dopiero przełożone na konkretne ustalenia przez RCSS[1], tak aby mogły być one wprowadzane do planów zagospodarowania niższego szczebla (zwłaszcza województw). Każda gmina nie może bowiem zajmować się studiowaniem i interpretowaniem tego dokumentu. Niejasny jest też jego status formalny. Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju została przyjęta przez Sejm 17.11.2000 r. i ogłoszona w Monitorze Polskim 16.08.2001 r. w formie obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów. We wszystkich państwach Unii Europejskiej koncepcje takie (plany) mają głównie charakter informacyjny. Nie jest wreszcie jasne, czy RCSS zamierza sterować ponadlokalnymi inwestycjami w Polsce, co byłoby dość nietypowym *novum* (Jędraszko, 2005, s. 253–254).

Należy podkreślić, że przytoczone wyżej uwagi dotyczą uchylonej już Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPPZK) z 2001 roku, jednak są one aktualne również wobec obowiązującej KPZK 2030 – z jednym wyjątkiem: dokument ten ma wyraźnie oznaczony horyzont czasowy.

Dokonując oceny systemu powiązań między planowaniem wielkoprzestrzennym (krajowym i regionalnym) a lokalnym, należy po pierwsze zwrócić uwagę na skuteczność planowania w kontekście podstawowego celu, na który położono nacisk w regulacji prawnej (koordynacja przestrzenna realizacji inwestycji publicznych). W odniesieniu do tej kwestii stwierdzić można, iż obowiązująca od roku 2001 do 2011 KPPZK „nie poradziła sobie" ze sformułowaniem programów rządowych realizacji inwestycji celu publicznego, wiążących dla podmiotów publicznych planujących na poziomie regionalnym i lokalnym. Można stwierdzić, iż system stworzony ustawowo nie został w praktyce zrealizowany. Od momentu przyjęcia KPPZK przez kilka lat nie uchwalano prawie w ogóle żadnych programów rządowych. Kiedy już pewne programy rządowe zostały sporządzone, w międzyczasie w życie weszły również tak zwane ustawy specjalne, wyłączające spod jurysdykcji planowania przestrzennego pewne inwestycje i działania przestrzenne sektora publicznego (dezintegrując tym samym system planistyczny), skutkiem czego programy rządowe nie działają w praktyce tak, jak zakładano początkowo (np. inwestycje drogowe są realizowane na podstawie procedur specjalnie do tego celu wprowadzonych ustawą, co powoduje, że plany zagospodarowania przestrzennego stają się mapami ewidencyjnymi dróg – a nie narzędziem ich lokalizowania i przestrzennej koordynacji) (Drzazga, 2013a, s. 129–130).

Ocenić można, że programy rządowe realizacji inwestycji celu publicznego, jako instrumenty „integracji pionowej" planowania (kraj, region, gmina), nie sprawdziły się (Kudłacz, 2015, s. 31).

1 RCSS – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Praktyka planowania przestrzennego pokazuje, iż koordynacyjna rola planowania krajowego względem regionalnego, a regionalnego względem lokalnego, dotycząca lokalizacji inwestycji publicznych, zależna jest w dużej mierze od zdolności i kompetencji negocjacyjnych podmiotów administracji publicznej rządowej i samorządowej. System planowania przestrzennego w Polsce można określić jako quasi-hierarchiczny, w dużej mierze opiera się on bowiem na „miękkich" uzgodnieniach (Drzazga, 2013a, s. 130; por. Kudłacz, 2015, s. 31).

Po drugie, oceniając system planowania przestrzennego w Polsce w kontekście współzależności poszczególnych poziomów planowania, należy podnieść kwestię tego, na ile system planów skutecznie rozwiązuje problemy zagospodarowania przestrzennego kraju. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że ustawa jako główny problem systemu planowania traktuje zagadnienie lokalizacji inwestycji publicznych (w praktyce w szczególności odnosi się to do „twardej" infrastruktury). Nie dyskredytując potrzeby podejmowania działań w tym zakresie, należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż lokalizacja inwestycji publicznych nie wyczerpuje listy problemów, których rozwiązywaniu powinien służyć system planowania. W szczególności takim problemem jest koordynowanie lokalizowania wszelkiej zabudowy – nie tylko publicznej. Problem niekontrolowanej, żywiołowej sub- i dezurbanizacji przestrzeni (z wszelkimi tego konsekwencjami: krajobrazowymi, przyrodniczymi, ekonomicznymi i społecznymi) dotyka dziś niemalże całego kraju (zob. Lorens, 2005; Kozłowski, 2006; Węcławowicz i in., 2006a, s. 145–147; Kowalewski, Nowak, 2018; Kowalewski, Markowski, Śleszyński, 2018; Śleszyński, Kowalewski, Markowski, 2018).

Skuteczne instrumenty kontroli procesów urbanizacji leżą w gestii samorządów lokalnych, które mogą opracowywać plany zabudowy o charakterze regulacyjnym, jednakże często, ze względów politycznych, nie wykorzystują planów miejscowych do tego celu, bagatelizując zagrożenia płynące ze zjawiska niekontrolowanego rozpraszania się zabudowy. Brak lokalnych rozwiązań planistycznych ukierunkowanych na opanowanie problemów suburbanizacji, ale także skala przestrzenna przedmiotowych zjawisk (dotykających zespołów miejskich, aglomeracji) implikuje potrzebę koordynacji działań nakierowanych na sanację żywiołowej zabudowy już na poziomie regionalnym czy też nawet krajowym. Praktyka pokazuje jednak, że o ile rola planów wielkoprzestrzennych (regionalnych i krajowych) w koordynacji lokalizacji inwestycji publicznych jest niewielka, o tyle w odniesieniu do procesów urbanizacji znikoma lub zgoła żadna. Mając na względzie to, że kształtowanie ładu przestrzennego stanowi jedną ze szczególnych wartości „wysoko cenionych" planowania wymienianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 1 pkt 2; art. 1 ust. 2 pkt 1), a także jest wskazane jako jeden z celów strategicznych aktualnej KPZK 2030, którym jest opanowywanie procesów suburbanizacji i kształtowanie ładu przestrzennego (*Koncepcja Przestrzennego…*, 2012a,

s. 163; 2012b, s. 159; por. także: Korcelli i in., 2010, s. 16, 129–132), należałoby oczekiwać stworzenia pewnych instrumentów wspierających osiąganie przedmiotowego celu polityki przestrzennej także na poziomie planowania regionalnego i krajowego. W praktyce wszelkie treści i zapisy planów regionalnych i KPZK w przedmiotowym zakresie mają jednak charakter wyłącznie indykatywny – nie są w żadnym stopniu wiążące dla samorządów lokalnych (Drzazga, 2013a, s. 131).

Można więc ocenić, że instytucjonalne, koordynacyjne oddziaływanie KPZK na plany niższego szczebla jest nikłe, a system uzgodnień treści planistycznych (kraj, region, gmina) jest mało przejrzysty.

Innymi systemowymi słabościami planowania przestrzennego w Polsce są ponadto (por. *Apel Komitetu „Człowiek i Środowisko"…*, 2005, s. 12; Sekcja Ładu Przestrzennego Polskiego Klubu Ekologicznego, 2007, s. 22–25):

1) ustawy specjalne, które wyłączają spod jurysdykcji planowania pewne zagadnienia (jak np. lokalizacja dróg szybkiego ruchu i autostrad czy „specustawa mieszkaniowa");
2) trudności w międzyresortowej koordynacji działań o charakterze terytorialnym – rozproszenie kompetencji w zakresie planowania przestrzennego między kilka resortów centralnych (rozwój regionalny, środowisko, rolnictwo, gospodarka, budownictwo, transport, infrastruktura – brak ministerstwa gospodarki przestrzennej).

Można przyjąć, iż w systemie planowania przestrzennego planowanie ponadlokalne (regionalne/wojewódzkie i krajowe) powinno – co do zasady – pełnić przede wszystkim rolę (funkcję) koordynacyjną względem podstawowych elementów struktury zagospodarowania przestrzeni, takich jak sieć osadnicza, sieci komunikacyjne, infrastrukturalne i sieci obszarów chronionych. Oznacza to między innymi koordynację przestrzenną rozmieszczenia inwestycji wielkoobszarowych, liniowych (takich jak np. infrastruktura drogowa, kolejowa), która to koordynacja jest dzisiaj *de facto* w ogóle wyjęta spod jurysdykcji planowania przestrzennego dzięki tak zwanym ustawom specjalnym (por. Gorzym-Wilkowski, 2011, s. 167; Kolipiński, 2011, s. 97–98; Oględzka, Słodczyk, 2011, s. 116).

Tak zwane ustawy specjalne stanowią więc kolejną przyczynę, dla której planowanie przestrzenne w Polsce, jako działanie systemowe, jest niewydolne, nie funkcjonuje sprawnie i jest nieefektywne. „Specustawy" regulują już nie tylko sposób realizacji inwestycji, ale także ich lokalizację, pomijając w praktyce system planowania przestrzennego. Jak zauważa Jakub Pietruszewski:

> […] sytuacja ta początkowo dotyczyła tylko dróg publicznych krajowych, ale z czasem została rozciągnięta na wszystkie drogi publiczne. W ciągu ostatnich kilku lat system specustaw objął swymi regulacjami koleje, lotniska, systemy gazowe, obiekty

> przeciwpowodziowe, obiekty energetyki jądrowej i infrastrukturę towarzyszącą, inwestycje EURO 2012, a ostatnio dołączyła do niego również infrastruktura telekomunikacyjna. Trwają również dyskusje nad kolejną o tzw. korytarzach przesyłowych (energetyka, ciepło, woda, ścieki)[2]. Z perspektyw lat można stwierdzić, że realizacja inwestycji w oparciu o specustawy okazała się narzędziem dużo bardziej sprawniejszym niż długotrwałe procedury planistyczne regulowane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z roku 2003. W praktyce można powiedzieć, że materia planowania przestrzennego obejmuje coraz mniej dziedzin, a niedługo przy dalszym funkcjonowaniu decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku planu miejscowego, w ogóle planowanie przestrzenne ograniczy się do właściwie mało znaczących regulacji (Pietruszewski, 2012, s. 114).

Sytuacja taka utrudnia, a nawet znacząco zagraża realizacji konstytucyjnej zasady rozwoju zrównoważonego, jej przestrzeganie staje się bowiem problematyczne, gdy posługując się decyzjami lokalizacyjnymi wydawanymi w trybie „specustaw", można nie brać pod uwagę zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których rolą jest kształtowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

> Kuriozalne jest, że system planowania przestrzennego, który powinien regulować całą materię w tym zakresie, jest niewydolny, a ustawodawca zamiast go zmienić i usprawnić, wprowadza rozwiązania specjalne, które następnie stają się narzędziami powszechnie stosowanymi (Pietruszewski, 2012, s. 114).

Utrata systemowych powiązań w planowaniu wydatnie utrudnia „równoważenie" rozwoju, które – jak zaznaczono w punkcie 2.5.1 – może być osiągane przez koordynowanie rozwoju terytorialnego w dużej skali przestrzennej. Dezintegracja systemu planowania przestrzennego jest tak znaczna, że można postawić pytanie o to, **czy wciąż jest to jeszcze system planowania, czy już tylko zbiór procedur administracyjnych** ukierunkowanych na lokalizację materialnych inwestycji i zabudowę terenów (Drzazga, 2007a, s. 253).

2 Kolejną „specustawą" będzie prawdopodobnie ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wyłączająca częściowo lokalizację zabudowy mieszkaniowej spod jurysdykcji planowania przestrzennego (Projekt ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, 2018).

5.2.2. Ograniczenia w koordynacyjnej i regulacyjnej funkcji planowania wielkoprzestrzennego (regionalnego i krajowego)

Generalnym celem planowania ponadlokalnego powinno być harmonizowanie, równoważenie rozwoju przestrzennego w dużej skali, to jest zapobieganie powstawaniu poważnych konfliktów społecznych przez zapewnienie bardziej efektywnej alokacji wielkoskalowych form ludzkiej działalności/aktywności w przestrzeni. Celowi temu służyć powinno bilansowanie udziału terenów o różnych funkcjach i formach zagospodarowania na poziomie regionu i kraju (w szczególności takich jak tereny osadnicze, obszary rolne, leśne oraz obszary chronione ze względu na walory przyrodnicze, krajobrazowe czy kulturowe), a następnie formułowanie na tej podstawie wiążących ustaleń do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących reguł zagospodarowania terenów (Drzazga, 2015c, s. 185).

Na poziomie planowania regionalnego (i do pewnego stopnia także krajowego) powinna więc istnieć możliwość wskazywania i wiążącego wobec lokalnych JST ustalania pożądanych z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego kierunków i obszarów rozwoju urbanizacji oraz reguł zagospodarowania przestrzennego i zabudowy terenów o istotnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Obecnie obowiązujące regulacje planistyczne dotyczące poziomu regionalnego (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 38–45) dają w tym względzie w zasadzie wyłącznie możliwość określania – rekomendowania – właściwych rozwiązań, ale już nie pozwalają na sformułowanie ustaleń wiążących w planie regionalnym, umożliwiających wprowadzanie do planów lokalnych stosownych zasad czy rozstrzygnięć w przedmiotowym zakresie (Drzazga, 2015b, s. 143).

W praktyce planowania przestrzennego wojewódzkiego i krajowego właściwe dokumenty planistyczne nie zawierają jednakże przedmiotowych, wiążących ustaleń wobec planów opracowywanych na poziomie gminy. Powoduje to, że plany ponadlokalne pełnią głównie funkcje informacyjne, stanowiąc niejednokrotnie obszerne opracowania diagnostyczno-analityczne odnoszące się do problemów zagospodarowania przestrzennego danego terytorium (Drzazga, 2015c, s. 185).

W obecnym stanie prawnym ustalenia wiążące planów wojewódzkich (PZPW) są możliwe do sformułowania i wprowadzenia do MPZP, ale jedynie w przypadku tak zwanych inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 44 ust. 1). Trzeba jednakże podkreślić, że koordynacja rozwoju sieci osadniczej, a więc także związana z tym kontrola i ograniczanie procesów sub- i dezurbanizacji, co jest celem szóstym polityki zagospodarowania przestrzennego kraju (por. *Koncepcja Przestrzennego…*, 2012a, s. 163–181), oraz wysoka jakość środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych kraju, co stanowi cel czwarty polityki przestrzennej państwa (por.

Koncepcja Przestrzennego…, 2012b, s. 122–137), są celami rozwoju przestrzennego, których osiągnięcie nie jest możliwe jedynie za pomocą realizacji inwestycji publicznych. Ograniczenie możliwości formułowania wiążących ustaleń w planach regionalnych do planów lokalnych tylko do realizacji inwestycji publicznych (stanowiących zwykle pewne przedsięwzięcia techniczne, infrastrukturalne), jest – w kontekście wskazanych wyżej celów zawartych w KPZK 2030 (która stanowi podstawę merytoryczną do sporządzania aktów planistycznych na poziomie regionalnym i lokalnym) – poważną ułomnością systemu planowania ponadlokalnego. W systemie planowania brakuje bowiem kluczowych instrumentów służących osiąganiu realizacji celów, o których mowa (Drzazga, 2015b, s. 143–144).

W efekcie zarówno planowanie regionalne, jak i krajowe mają wyłącznie indykatywny, czysto koncepcyjny i informacyjny charakter – nie stanowią w żadnej mierze planowania regulacyjnego i jako takie nie zabezpieczają skutecznie interesów społeczności ponadlokalnych oraz interesów ogólnospołecznych (narodowych) związanych z użytkowaniem gruntów i zagospodarowaniem przestrzeni, uwzględniającym aspekty przyrodnicze, krajobrazowe czy kulturowe.

Rozwiązaniem wprowadzonym w roku 2015 do systemu planowania przestrzennego na poziomie regionalnym w celu wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu (jak określiła to ustawa) jest audyt krajobrazowy. Należy jednak zauważyć, że sam audyt takim narzędziem nie jest. Pełni on bowiem w systemie planowania rolę instrumentu analityczno-studialnego, jest, czy raczej będzie, rodzajem kompleksowej inwentaryzacji i waloryzacji struktur przestrzennych, której wyniki będą dopiero stanowić podstawę do podejmowania jakichś działań ochronnych – sam audyt nie przewiduje żadnych rozwiązań ochronnych. Narzędzia ochrony krajobrazu – w ścisłym tego słowa znaczeniu – na poziomie planowania regionalnego nie uległy więc wzmocnieniu. Można powiedzieć, że takowe w ogóle nie istnieją; uwzględnienie w PZPW wyników audytu krajobrazowego na przykład krajobrazów priorytetowych będzie wymagało przeniesienia tych ustaleń na poziom planowania miejscowego, to jest do MPZP, a w tym zakresie nie wprowadzono żadnych nowych ustaleń.

Jedyny mechanizm ochrony krajobrazu, który przewidziano, będzie polegał na tym, że wyniki audytu krajobrazowego (a więc wskazania krajobrazów priorytetowych) będą musiały być wzięte pod uwagę przy wykonywaniu planów ochrony dla PN, PK i rezerwatu przyrody. Ponieważ w PN i rezerwatach ochrona przed zabudową terenu jest (ze względu na reżim ochronny tych obszarów) już względnie skuteczna, więc w tych przypadkach ustalenia audytu niewiele zmienią (tereny te z resztą zajmują zaledwie około 1,5% powierzchni kraju). O wiele istotniejsze jest przełożenie wyników audytu na ochronę terenów w PK i OChk. Zagadnienie to opisano w dalszym punkcie pracy (5.2.7), wskazując na potencjalnie niską skuteczność skomplikowanych rozwiązań, które zastosowano. W ramach istniejących regulacji

nie przewidziano wreszcie żadnych mechanizmów wprowadzania ochrony krajobrazów na terenach, które jak dotychczas nie są poddane żadnym formom ochrony. W takiej sytuacji można byłoby oczekiwać, że tereny takie musiałyby dopiero zostać objęte ochroną jako PK lub OChK albo zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (ZPK), ale – jak pokazuje praktyka – tworzenie nowych form ochrony przyrody, zwłaszcza obszarowych, bez instrumentów kompensacji ograniczeń w zagospodarowaniu jest bardzo problematyczne i często budzi sprzeciw samorządów lokalnych.

Ostatnią uwagą, którą można poczynić względem audytów krajobrazowych, jest termin ich opracowania, który określono na raz na dwadzieścia lat. Może to oznaczać, że audyty krajobrazowe przyczynią się do uruchamiania mechanizmów ochrony szczególnie wartościowych krajobrazów dopiero za kilka, kilkanaście lat.

5.2.3. Problemy planowania lokalnego

Poważaną ułomnością systemu planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce jest brak powszechnie obowiązujących (lokalnych) regulacji dotyczących zagospodarowania i zabudowy terenu. Tego rodzaju szczegółową regulację sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów stanowią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, z tą jednak różnicą, iż nie są one powszechne – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszcza bowiem fakultatywność ich sporządzania. W roku 2016 pokrycie planistyczne (MPZP) wynosiło w Polsce 30,2% (9450 tys. ha powierzchni terenu pokrytej MPZP); w gminach miejskich planami miejscowymi pokryte było 50,6% ich powierzchni (714,5 tys. ha), w gminach miejsko-wiejskich było to 26,4% powierzchni (2734 tys. ha), w gminach wiejskich natomiast 30,8% powierzchni (6001,4 tys. ha). W latach 2009–2016 obserwowany był sukcesywny wzrost powierzchni objętej obowiązującymi MPZP (tab. 26–28).

Oznacza to, iż samorządy lokalne na znacznym obszarze kraju (blisko 70%) nie dysponują podstawowym instrumentem kształtowania zagospodarowania przestrzennego i zabudowy.

Tabela 26. Pokrycie planistyczne MPZP ogółem w latach 2009–2016 (w ha)

Nazwa	Powierzchnia gmin objęta obowiązującymi planami ogółem							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	8 003 374	8 278 158	8 512 857	8 744 276	8 990 524	9 140 800	9 282 679	9 450 006
Polska – gminy miejskie	542 145	583 390	626 997	651 825	675 994	694 626	706 557	714 505

Tabela 26 (cd.)

Nazwa	Powierzchnia gmin objęta obowiązującymi planami ogółem							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska – gminy miejsko-wiejskie	2 178 592	2 278 082	2 373 096	2 448 967	2 512 445	2 575 260	2 634 848	2 734 055
Polska – gminy wiejskie	5 282 637	5 416 686	5 512 764	5 643 484	5 802 085	5 870 914	5 941 274	6 001 446

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

Tabela 27. Pokrycie planistyczne MPZP na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., w latach 2009–2016 (w ha)

Nazwa	Powierzchnia gmin objęta obowiązującymi planami na podstawie ustawy z 2003 r.							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	3 839 924	4 135 211	4 439 976	4 694 762	5 071 886	5 291 505	5 487 149	5 726 661
Polska – gminy miejskie	279 459	331 421	375 462	415 362	448 042	479 609	492 721	508 250
Polska – gminy miejsko-wiejskie	882 263	958 214	1 075 497	1 152 244	1 289 218	1 384 478	1 481 628	1 572 692
Polska – gminy wiejskie	2 678 202	2 845 576	2 989 017	3 127 156	3 334 626	3 427 418	3 512 800	3 645 719

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

Tabela 28. Pokrycie planistyczne MPZP w latach 2009–2016 (udział w powierzchni ogółem) (w %)

Nazwa	Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	25,6	26,5	27,2	28,0	28,8	29,2	29,7	30,2
Polska – gminy miejskie	38,8	41,6	44,7	46,5	48,2	49,6	49,8	50,6
Polska – gminy miejsko-wiejskie	21,7	22,5	23,3	24,0	24,7	25,1	25,6	26,4
Polska – gminy wiejskie	26,7	27,4	28,0	28,7	29,5	30,0	30,4	30,8

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

W sytuacji podejmowania działań inwestycyjnych zmieniających zagospodarowanie terenu na obszarach pozbawionych „planów miejscowych" gminy muszą posługiwać się procedurą określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów na podstawie decyzji administracyjnej, to jest wydawania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Procedura ta (co do zasady) miała w założeniach pełnić jedynie rolę zastępczą i uzupełniającą wobec sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Drzazga, 2015c, s. 181).

W roku 2016 wydano w Polsce 26 861 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (wzrost w stosunku do lat 2010–2015) oraz 143 486 decyzji o warunkach zabudowy (wzrost w stosunku do lat 2012–2015). W ostatnich latach (od 2012 r.) obserwuje się narastanie liczby wydawanych decyzji WZiZT (tab. 29–34).

Tabela 29. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydane w latach 2009–2016 (w szt.)

Nazwa	Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	26 072	24 402	22 573	22 569	21 763	22 491	22 152	26 861
Polska – gminy miejskie	7 709	6 747	6 282	6 424	6 360	6 316	6 226	7 130
Polska – gminy miejsko-wiejskie	7 715	7 662	6 980	6 555	6 399	6 767	6 522	8 121
Polska – gminy wiejskie	10 648	9 993	9 311	9 590	9 004	9 408	9 404	11 610

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

Tabela 30. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (ogółem) (w szt.)

Nazwa	Decyzje o warunkach zabudowy ogółem							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	167 522	163 546	155 239	141 537	129 212	126 371	124 510	143 486
Polska – gminy miejskie	36 500	34 640	31 390	29 254	26 260	26 613	24 462	24 406
Polska – gminy miejsko-wiejskie	51 713	51 258	47 943	42 923	39 448	38 842	38 481	44 323
Polska – gminy wiejskie	79 309	77 648	75 906	69 360	63 504	60 916	61 567	74 757

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

Tabela 31. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne) (w szt.)

Nazwa	Decyzje dotyczące zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	3412	2940	2746	3128	3372	3215	3265	4245
Polska – gminy miejskie	2335	1911	1927	2237	2408	2233	2177	2448
Polska – gminy miejsko-wiejskie	747	689	485	554	513	677	604	615
Polska – gminy wiejskie	330	340	334	337	451	305	484	1182

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

Tabela 32. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne) (w szt.)

Nazwa	Decyzje dotyczące zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	109065	105018	98324	85836	75312	72375	72471	88591
Polska – gminy miejskie	18015	17144	15504	13765	12021	12260	11590	12227
Polska – gminy miejsko-wiejskie	34462	33507	31397	26658	23469	22661	22557	27748
Polska – gminy wiejskie	56588	54367	51423	45413	39822	37454	38324	48616

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

Tabela 33. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (zabudowa usługowa) (w szt.)

Nazwa	Decyzje dotyczące zabudowy usługowej							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	17250	17013	15760	14300	13337	13050	12331	13350
Polska – gminy miejskie	7280	6732	6232	5710	5162	5229	4811	4853
Polska – gminy miejsko-wiejskie	5369	5356	4626	4045	3959	3682	3395	3908
Polska – gminy wiejskie	4601	4925	4902	4545	4216	4139	4125	4589

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

Tabela 34. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (inna zabudowa) (w szt.)

Nazwa	Decyzje dotyczące innej zabudowy							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	37 794	38 575	38 409	38 273	37 191	37 731	36 443	37 283
Polska – gminy miejskie	8 870	8 853	7 727	7 542	6 669	6 891	5 884	4 878
Polska – gminy miejsko-wiejskie	11 135	11 706	11 435	11 666	11 507	11 822	11 925	12 052
Polska – gminy wiejskie	17 789	18 016	19 247	19 065	19 015	19 018	18 634	20 353

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

Wydawanie decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oceniane jest jako zagrażające ładowi przestrzennemu i utrwalające chaos przestrzenny (Jędraszko, 2005, s. 286–294, 426). Procedura ich wydawania w niewystarczającym stopniu bierze pod uwagę potrzebę ochrony środowiska przyrodniczego i krajobrazu (por. Jędraszko, 2005, s. 125–126). Kolejnym problemem jest to, że wydawanie decyzji WZiZT nie jest procesem uspołecznionym (wynika to z konstrukcji przepisów ustawy). Oznacza to, że na znacznej części obszaru kraju pozbawionej MPZP określanie sposobów zabudowy terenu jest *de facto* procesem wyłączonym spod społecznej kontroli.

Ogólnie rzecz biorąc, słabością decyzji WZiZT jest to, że jeśli nie istnieją przesłanki formalne (przepisy prawa materialnego) zabraniające zabudowy w danym miejscu, nie można odmówić wydania decyzji, niezależnie od istniejących okoliczności materialnych w danym miejscu (np. cennych, ale niepoddanych formalnej ochronie walorów przyrodniczych, krajobrazowych czy kulturowych). Potrzeba zachowania ładu przestrzennego nie jest więc przesłanką przy wydawaniu decyzji WZiZT.

Podstawowa ułomność decyzji WZiZT tkwi jednak w samym mechanizmie określania sposobu zabudowy. Wadliwość decyzji o warunkach zabudowy polega między innymi na zbyt liberalnym interpretowaniu zasady tak zwanego dobrego sąsiedztwa", a dokładnie zapisu art. 61 ust. 1 pkt 1, mówiącego o ustalaniu sposobów zabudowy na podstawie form zagospodarowania na działce sąsiedniej. Mimo iż określenie *działka sąsiednia* jest – intuicyjnie – rozumiane jako działka przylegająca do rozpatrywanej, dla której określana jest możliwość zabudowy, to formalno-prawna interpretacja rozciąga to pojęcie na działki położone przy tej samej drodze (ulicy), ale niekoniecznie przyległe do analizowanej. Powoduje to, że działki uznawane za sąsiednie, traktowane jako punkt odniesienia do ustalania sposobu zagospodarowania, mogą być (w skrajnych przypadkach) położone

nawet w odległości kilku kilometrów od terenu, dla którego rozpatruje się wydanie decyzji lokalizacyjnej. Innymi słowy – określenie *działka sąsiednia* użyte w ustawie nie jest traktowane jako synonim działki przyległej, to jest stykającej się z rozpatrywaną, mimo iż intencją procedury analizy sąsiedztwa zapisaną w ustawie (art. 61 ust. 1) było jedynie umożliwienie kontynuacji zabudowy przy terenach przylegających do już zabudowanych, czyli w ich sąsiedztwie (w sytuacji braku MPZP). Przepis ten miał zapobiegać „rozlewaniu się" zabudowy. Warto dodać, że rozwiązanie to wzorowano na podobnych regulacjach niemieckich. Skuteczność „dobrego sąsiedztwa" przy wyznaczaniu nowej zabudowy na zasadzie kontynuacji, w sytuacji braku planu miejscowego, może być wysoka tam, gdzie osadnictwo, zabudowa ma charakter zwarty (np. Niemcy). Zasada ta jednak nie sprawdza się na obszarach o już rozproszonej zabudowie (czego przykładem jest polska przestrzeń), ponieważ tam względnie łatwo znaleźć sąsiedztwo jakiejś zabudowy, w szczególności wtedy, gdy stosuje się tak szeroką (dosłownie) interpretację „sąsiedztwa".

5.2.4. Problemy planowania na obszarach funkcjonalnych

Jedną z poważniejszych przyczyn niskiej skuteczności systemu planowania w Polsce jako instrumentu koordynacji procesów kształtujących zagospodarowanie przestrzenne jest niedostateczne oprzyrządowanie instrumentami umożliwiającymi stosowanie podejścia funkcjonalnego w planowaniu (zob. Drzazga, 2015b, s. 141).

Potrzeba stosowania podejścia funkcjonalnego wynika z problemu (bariery) natury instytucjonalnej, ograniczającej skuteczność współczesnego planowania przestrzennego, którą jest sztywny (nieelastyczny) podział administracyjny kraju. Planowanie przestrzenne jako działanie sektora publicznego jest upodmiotowione, a podmiotami planowania są władze jednostek terytorialnych składających się na podział administracyjny danego kraju. W Polsce są to samorządy gminne i wojewódzkie oraz centralna administracja rządowa. Obowiązujący podział administracyjny kraju jest w dużej mierze oparty na kryteriach historycznych oraz politycznych, w mniejszym zaś stopniu stanowi odzwierciedlenie przestrzennego zasięgu współczesnych (nieustannie zmieniających się w czasie) zjawisk/procesów społeczno-gospodarczych. Ułomność takiego podejścia wynika z jednej strony z niedopasowania kompetencji poszczególnych podmiotów władzy publicznej sprawowanej w określonym układzie administracyjnym do przestrzennego zasięgu różnych problemów rozwojowych, z drugiej natomiast z naturalnej niejako zmienności przestrzennej zjawisk społeczno-gospodarczych. Szczególnie istotne problemy w przedmiotowym zakresie dotyczą (Drzazga, 2015c, s. 182):

1) koordynowania kierunków rozwoju przestrzennego w obszarach funkcjonalnych miast, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich, na rozwijających się obszarach metropolitalnych,
2) ochrony określonych walorów przestrzennych na obszarach cennych przyrodniczo, krajobrazowo czy kulturowo,
3) wspierania procesów rozwoju na obszarach problemowych (np. narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, dotkniętych deficytem wody itp.).

Koordynowanie **kierunków rozwoju przestrzennego na obszarach funkcjonalnych miast** stanowi szczególny problem i poważne wyzwanie, miejskie obszary funkcjonalne (*Koncepcja Przestrzennego…*, 2012a, s. 185, 191–194, 196; 2012b, s. 181, 187–190, 192; Korcelli i in., 2010, s. 78–79) obejmują bowiem zwykle kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt podstawowych samorządnych jednostek podziału administracyjnego kraju (gmin), z których każda ma odrębne i niezależne władze, a co za tym idzie – własną politykę rozwoju, niekoniecznie spójną z pozostałymi jednostkami terytorialnymi składającymi się na miejski obszar funkcjonalny. Co więcej, współczesne uwarunkowania rozwoju powodują, że samorządy lokalne coraz silniej konkurują ze sobą na przykład o inwestorów, mieszkańców i inne mobilne zasoby kapitału (Markowski, 1999, s. 172–174). O ile w idei konkurowania podmiotów gospodarujących nie ma z reguły niczego nieprawidłowego – zgodnie z regułami ekonomii prowadzić ona może do bardziej efektywnego wykorzystywania zasobów – o tyle w przypadku konkurencji między samorządami lokalnymi tworzącymi obszar funkcjonalny zjawisko to może prowadzić do poważnych problemów i zaburzeń procesów rozwoju. Wynika to z tego, iż proces konkurencji samorządów często dotyczy rywalizacji w zakresie wykorzystania fizycznego zasobu gruntu (ziemi), którym – z tytułu przywileju planowania zagospodarowania przestrzennego (określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów) – dysponują samorządy lokalne. Rynki gruntów są jednak ułomne, co wynika z natury tego zasobu – przestrzeni – jako nieodnawialnego i niepomnażanego w procesach produkcji, będącego dobrem publicznym i obarczonego występowaniem efektów zewnętrznych powodujących konflikty społeczne w „grze o przestrzeń" (co opisano w podrozdziale 1.2). Samorządy, starając się przyciągnąć inwestorów, a także mieszkańców (do osiedlania się na terenie danej gminy), czynią to z pobudek ekonomicznych – upatrując korzyści w postaci zwiększenia bazy podatkowej z tytułu większej aktywności gospodarczej i osiedleńczej na swoim terenie. Konkurencja o mieszkańców (zachodząca głównie między gminami podmiejskimi w dużych aglomeracjach) doprowadziła obecnie w Polsce do wyznaczenia w gminach położonych wokół dużych miast terenów pod zabudowę mieszkaniową dla (według różnych szacunków) od około 62 mln do około 77 mln mieszkańców w planach miejscowych zagospodarowania terenów oraz od około 167 mln do około 229 mln,

a nawet 316 mln mieszkańców w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Kowalewski, 2012, s. 1; Kowalewski i in., 2013, s. 2; Śleszyński i in. 2014, s. 5–40). Mając to na uwadze, można obrazowo stwierdzić, że:

> […] zabudowa terenów przeznaczonych w uchwalonych przez gminy planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego, przy obecnym tempie inwestowania, wymagać będzie ponad 900 lat; zabudowa terenów przeznaczonych w uchwalonych przez gminy studiach uwarunkowań, przy obecnym tempie inwestowania, wymagać będzie 3300 lat (Kowalewski, 2012, s. 1).

Dane te ukazują jaskrawo kuriozalność rywalizacji gmin, wyrażającą się w ich decyzjach planistycznych. Potencjalna zabudowa wyznaczonych w planach w takiej ilości terenów spowodowałaby sub- i dezurbanizację przestrzeni na niespotykaną dotychczas w Polsce skalę, generując ogromne koszty związane z koniecznością rozbudowy infrastruktury komunalnej, a ponadto często niewymierne, lecz dotkliwie odczuwalne w dłuższym horyzoncie koszty społeczne i środowiskowe (utrata powierzchni biologicznie czynnych, siedlisk, gruntów rolnych itp.) (Drzazga, 2015c, s. 182–183).

Problemem rozwoju ujawniającym się w miejskich obszarach funkcjonalnych jest więc generalna niska skłonność lokalnych jednostek samorządowych do nawiązywania współpracy i przedkładanie konkurencji ponad kooperację z innymi gminami. Równocześnie dostrzec można, iż na obszarach tych, mimo podziałów administracyjnych, występują problemy wspólne dla wszystkich lub większości gmin funkcjonalnego obszaru miejskiego, których rozwiązanie warunkuje rozwój obszaru jako całości (omówione w punkcie 3.16.5).

Jak wyżej wspomniano (zob. punkt 4.3.2), system planowania opiera się przede wszystkim na planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla obszarów w granicach administracyjnych jednostek terytorialnych (gminy, województwa, państwa). Taki trójszczeblowy układ planów, funkcjonujący jeszcze przed rokiem 2003, to jest na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku, został w chwili uchwalenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku uzupełniony o plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego (zob. Drzazga, 2005, s. 44). Plan ten był jednak, *de facto*, integralną częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa – jego uszczegółowieniem w obszarze oddziaływania miasta wojewódzkiego. Obowiązek wyznaczenia obszaru metropolitalnego (w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) i sporządzenia „planu metropolitalnego" przypisano samorządom wojewódzkim. Plan ten – poza uszczegółowieniem treści planu wojewódzkiego dla obszaru oddziaływania miasta wojewódzkiego – nie pełnił żadnych istotnych

funkcji. W szczególności w przepisach ustawy nie określono żadnych wytycznych dotyczących sposobów koordynacji kierunków rozwoju przestrzennego poszczególnych lokalnych jednostek terytorialnych wchodzących w skład obszaru metropolitalnego, do czego przede wszystkim powinien służyć plan metropolitalny. Nie określono nawet zakresu treści tego planu (por. Drzazga, 2005, s. 42–43; 2006, s. 67; 2007a, s. 253–254; Jędraszko, 2005, s. 255–274).

Wskazane wyżej rozwiązania funkcjonowały w systemie planowania do chwili nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2014 roku, w ramach której dodano do niej rozdział 4a („Obszary funkcjonalne) oraz zmieniono treści rozdziału 3 („Planowanie przestrzenne w województwie"). Nowe przepisy dały możliwość wyznaczania obszarów funkcjonalnych na różnych poziomach terytorialnych, przy czym największą uwagę zwrócono na obszary funkcjonalne miast wojewódzkich. Samorząd województwa, zamiast wyznaczania obszarów metropolitalnych, został zobligowany do określenia w szczególności „granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz, w zależności od potrzeb, granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym" (art. 39 ust. 3 pkt 4). Ponadto samorządy regionalne zobowiązano do uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich jako części planów zagospodarowania przestrzennego województw (art. 39 ust. 6)[3].

Można uznać, że zmiany te miały bardziej semantyczny charakter niż praktyczne znaczenie. Plany zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich nie uzyskały żadnej nowej funkcjonalności – stanowią, tak samo jak wcześniejsze plany metropolitalne, uszczegółowienie fragmentu planu województwa (zob. Drzazga, 2010b, s. 237). Plan miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jest więc (podobnie jak plan wojewódzki, którego jest częścią) typowym, nieco tylko bardziej szczegółowym, kierunkowym planem struktury przestrzennej, który podziela wszystkie słabości planu wojewódzkiego – ma wyłącznie indykatywny charakter, nie zawiera wiążących ustaleń, pełni głównie funkcję diagnostyczno-inwentaryzacyjno-informacyjną.

Przydatność tego rodzaju planów w koordynowaniu procesów rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych (przez koordynowanie ustaleń w lokalnych studiach i planach miejscowych) jest bardzo ograniczona (zgoła żadna) w obecnym systemie planistycznym (zob. Drzazga, 2015c, s. 184). Podstawowym problemem opisywanych rozwiązań jest bowiem to, że plan dla miejskiego obszaru funkcjonalnego opracowywany jest „odgórnie", to jest w zasadzie całkowicie autonomicznie przez samorząd województwa (a nie

3 Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego zastąpił plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego wcześniej wymagany ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

„oddolnie", czyli np. przez związek JST tworzących miejski obszar funkcjonalny, jedynie z koordynacją tego procesu z poziomu regionalnego). Zaangażowanie samorządów lokalnych (gmin i powiatów) wchodzących w skład zdelimitowanego w planie wojewódzkim miejskiego obszaru funkcjonalnego, zależy w zasadzie od dobrej woli i zdolności negocjacyjnych samorządu regionalnego (Drzazga, 2015c, s. 184).

Podstawową słabością obecnych rozwiązań w zakresie planowania rozwoju przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych jest to, że opracowanie planu obszaru funkcjonalnego dla ośrodków wojewódzkich nie tworzy miarodajnych, odczuwalnych korzyści dla samorządów lokalnych, co mogłoby zmotywować powiatowe i gminne JST do współpracy przy rozwiązywaniu wspólnych problemów rozwojowych (wymienionych w punkcie 3.16.5). Plan ten nie zawiera również – zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami formalnymi – żadnych treści/ustaleń wiążących wobec lokalnych – gminnych dokumentów planistycznych (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) (zob. Drzazga, 2010b, s. 237). To powoduje, że plany przestrzenne miejskich obszarów funkcjonalnych, podobnie jak wcześniej plany obszarów metropolitalnych oraz sporządzane od kilkunastu lat plany wojewódzkie, stanowią jedynie rodzaj przestrzennej ewidencji/diagnozy zjawisk problemowych i uwarunkowań rozwojowych na terenie objętym opracowaniem (Drzazga, 2015c, s. 184–185).

Nieco poważniejsze zmiany dotyczące planowania w ujęciu funkcjonalnym dokonane zostały w toku kolejnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwaleniem w roku 2015 ustawy o związkach metropolitalnych[4]. Ustawa ta wprowadziła nowy rodzaj planu – ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, którego obowiązek sporządzania przypisano związkom metropolitalnym (w przypadku ich powołania przez Radę Ministrów – patrz podpunkt 4.3.2.3). Mając na uwadze to, że studium ramowe obszaru metropolitalnego byłoby opracowywane dla obszaru przestrzeni tożsamego (lub bardzo zbliżonego) z tym, dla którego (zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi planowania w województwie) wykonuje się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, wprowadzono w ustawie zapis wskazujący,

4 Ustawa o związkach metropolitalnych została uchylona 7 kwietnia 2017 roku, wraz z uchwaleniem ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Mimo uchylenia ustawy o związkach metropolitalnych zmiany, które ustawa ta wprowadziła do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (nowe przepisy ujęte w rozdziale 2a – „Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym") pozostały w mocy. Przepisy rozdziału 2a aktualnie odnoszą się tylko do jedynego związku metropolitalnego w województwie śląskim, to jest Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, powołanej rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia".

że w przypadku powołania związku metropolitalnego plan ten jest uchylany oraz uchyla się określenie – wyznaczenie – tego obszaru[5] w planie zagospodarowana przestrzennego województwa (zamiast niego w planie województwa określa się granice obszaru związku metropolitalnego).

Mając na uwadze fakt, że ustawa o związkach metropolitalnych została w roku 2017 uchylona wraz z uchwaleniem ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, a następnie powołano Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię (jako jedyny związek metropolitalny w Polsce), aktualny stan formalno-prawny wygląda więc w ten sposób, że dla obszarów oddziaływań funkcjonalnych wokół miast wojewódzkich opracowuje się:

1) plany zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich; plany te sporządza samorząd województwa, niejako odgórnie, jako cześć integralną planu zagospodarowania przestrzennego województwa; tak opracowany dokument jest *de facto* po prostu uszczegółowieniem fragmentu planu wojewódzkiego;
2) dla obszaru metropolitalnego województwa śląskiego – studium ramowe tego obszaru.

Ramowe studium metropolitalne stanowi potencjalnie lepszy instrument racjonalnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego i koordynacji procesów inwestycyjnych w miejskich obszarach funkcjonalnych niż plan miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Zgodnie z omówionymi wyżej (podpunkt 4.3.2.3) przepisami studium to powinno zawierać wiążące dla gmin ustalenia w odniesieniu do kwestii związanych z: urbanizacją przestrzeni (maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę w podziale na rodzaje zabudowy i gminy), rozwojem systemów komunikacji i innej infrastruktury technicznej, ochroną środowiska przyrody i krajobrazu, a także dóbr kultury. Treść ustaleń w tym zakresie w dużej mierze zależna jest od zdolności wypracowania konsensusu czy też kompromisu w kwestii sposobów zagospodarowania przestrzennego między gminami tworzącymi związek metropolitalny. Formalnie ustawa zobowiązuje do sformułowania ustaleń na podstawie przesłanek merytorycznych wynikających z analiz dotyczących: potrzeb społeczno-ekonomicznych, sytuacji demograficznej, stanu środowiska, możliwości finansowych i bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Są to dość ogólnie sformułowane przesłanki. Obecnie trudno przewidywać, jak skutecznie instrument ten może przyczynić się na przykład do rozwiązywania problemów obszarów metropolitalnych (silnie zurbanizowanych obszarów miejskich) wskazanych w punkcie 3.16.5[6].

5 Miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego.

6 Prace nad ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii rozpoczęły się w roku 2018.

Należy jednak pamiętać, że potrzeba podejścia funkcjonalnego w planowaniu zagospodarowania przestrzennego nie kończy się na miejskich obszarach funkcjonalnych. Miejskie obszary funkcjonalne są prawdopodobnie najbardziej newralgicznymi, ale nie jedynymi, fragmentami terytorium kraju, wymagającymi podejścia funkcjonalnego, to jest przekraczającego bariery granic administracyjnych. Potrzeba wyznaczania obszarów funkcjonalnych, planowania ich rozwoju oraz koordynowania zagospodarowania przestrzennego jest widoczna także w innych miejscach przestrzeni, między innymi na terenach o wspólnych walorach środowiska przyrodniczego czy krajobrazu, predysponujących je do rozwoju określonych funkcji, na przykład związanych z turystyką, rekreacją, wypoczynkiem itp. lub wymagających koordynacji działań ochronnych.

Przestrzenny rozkład walorów przyrodniczych i krajobrazowych (także tych objętych ochroną) kształtuje się w efekcie zjawisk naturalnych, a więc niekoniecznie zbieżnie z podstawowym podziałem terytorialnym danego kraju. Tereny przyrodniczo cenne (w tym chronione) zajmują więc często obszary przynależne administracyjnie do wielu gmin. Problemem, który w praktyce często z tego wynika, są rozbieżności w celach i kierunkach polityk przestrzennych poszczególnych JST dotyczące sposobów wykorzystywania i/lub ochrony przedmiotowych obszarów przestrzeni[7]. Gminy, na terenach których znajdują się wspólne, cenne elementy środowiska przyrodniczego, nie zarządzają wykorzystaniem i ochroną zasobów danego obszaru w sposób skoordynowany i spójny (Drzazga, 2015b, s. 141–142).

W związku z powyższym można dostrzec i wskazać na potrzebę opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przyrodniczo i krajobrazowo czy kulturowo cennych, w ujęciu funkcjonalnym, to jest tak, aby zapewnić właściwy reżim ochronny określonych walorów przestrzennych, niezależnie od przynależności administracyjnej. Tego rodzaju plan dla obszaru pełniącego funkcje ochronne powinien być swoistą „nakładką" na studia i plany miejscowe, powodującą, że ustalenia tych dokumentów, dotyczące elementów i obszarów przestrzeni wymagających ochrony, będą spójne we wszystkich gminach.

---

7 Przykładem takiej sytuacji mogą być konflikty przestrzenne związane z ochroną komunalnego Lasu Łagiewnickiego i jego otoczenia (m.in. Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich) przed urbanizacją. Przedmiotowy las znajduje się w północnej części Łodzi i graniczy z gminami ościennymi. O ile polityka przestrzenna miasta jest nastawiona na ochronę tego terenu i jego bezpośredniego otoczenia przed urbanizacją, w celu zachowania korytarzy ekologicznych łączących go z innymi kompleksami leśnymi położonymi poza miastem, to w gminach sąsiadujących dopuszcza się zabudowę w bezpośrednim sąsiedztwie lasu, co powoduje jego izolację przestrzenną. Jest to ewidentny przykład braku koordynacji zagospodarowania przestrzennego w skali ponadlokalnej (w tym przypadku akurat dotyczy on również miejskiego obszaru funkcjonalnego Łodzi) (zob. Drzazga, Trzcinka, 2003a, s. 141–148; 2003b, s. 57–61, 66–71; Drzazga, Ratajczyk, 2005b, s. 192–197).

Tego rodzaju działania planistyczne mogą potencjalnie być podejmowane na podstawie aktualnie obowiązującej regulacji zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 49a–f). Jak wskazano wcześniej (podpunkt 4.3.2.6), w ramach systemu planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce mogą być wyznaczane różnego rodzaju obszary funkcjonalne na różnych poziomach zarządzania (lokalnym, regionalnym, krajowym). Ustawa wprowadza nawet ich typologię (art. 49a i 49b). Niestety, należy stwierdzić, że z przepisów zawartych w rozdziale 4a ustawy, odnoszących się do określania obszarów funkcjonalnych, niewiele w zasadzie wynika. Dają one podstawę do wyznaczania obszarów funkcjonalnych w planach sporządzanych przez gminę, województwo czy przyjmowanych przez rząd. Cała treść przepisów dotycząca obszarów funkcjonalnych, zawarta w rozdziale 4a ustawy, jest jednak bardziej wskazówką metodologiczną dla podmiotów publicznych planowania, a nie regulacją rodzącą jakieś konsekwencje natury prawnej, finansowej czy rzeczowej. Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych na podstawie wskazanej regulacji nie jest – w świetle zapisów ustawy – jednoznacznie związane z opracowaniem dla nich planu zagospodarowania przestrzennego. W ustawie znalazł się jedynie „minimalistyczny" zapis, iż:

> […] polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym lub o znaczeniu regionalnym jest prowadzona w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego (art. 49f).

Samorząd województwa, który *de facto* staje się podmiotem zarządzającym obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu regionalnym (tj. takimi, których obszar będzie obejmować w całości lub części tereny kilku gmin), nie uzyskuje – w związku z wprowadzeniem do ustawy możliwości wyznaczania i uchwalania obszarów funkcjonalnych – szerszych, skuteczniejszych instrumentów gospodarowania przestrzenią niż dotychczas posiadane, to znaczy wynikające z kompetencji opracowywania oraz uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa (Drzazga, 2015b, s. 142).

Istotą wyznaczenia obszarów funkcjonalnych w odniesieniu do obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych (poddanych formalnie ochronie lub nie) powinno być jednakże opracowanie dla nich planu/programu działań, który w kwestiach zagospodarowania przestrzennego terenów wchodzących w skład takiego obszaru miałby charakter wiążący dla polityk i regulacji planistycznych sporządzanych na poziomie gminnym. Można oczywiście domniemywać, iż tego rodzaju „wspólne ustalenia" (tj. wspólne dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz adekwatnych planów

miejscowych zagospodarowania terenów), mogłyby zostać wypracowane i wprowadzone jako obowiązujące do odpowiednich dokumentów planistycznych w toku negocjacji między samorządem województwa a gminnymi JST. Należy jednakże pamiętać, że możliwość negocjowania trybu i zakresu wprowadzenia ustaleń rekomendowanych przez samorząd regionalny do planów lokalnych istniała także do tej pory – przy opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, jednak nie odnosiła zadowalających skutków. Brak możliwości wprowadzania rozstrzygnięć wiążących z planu regionalnego do lokalnych regulacji planistycznych był od dawna dość powszechnie kontestowany jako istotna ułomność ograniczająca skuteczność, a nawet sensowność i zasadność regionalnego planowania przestrzennego (Drzazga, 2015b, s. 142–143). Podobnych problemów można więc oczekiwać w przypadku opracowywania planów zagospodarowania dla obszarów funkcjonalnych i próby sformułowania w nich ustaleń do planów lokalnych.

Mając na uwadze ogólnikowe przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące określania obszarów funkcjonalnych (art. 49c, 49d i 49e) i prowadzenia wobec nich polityki (art. 49f), można jedynie domniemywać, że podmioty planowania na poziomie gminy, województwa czy kraju, po ewentualnym wyznaczeniu obszarów funkcjonalnych (tj. ujęciu ich we właściwych planach), powinny w dalszej kolejności podjąć jakieś działania związane ze wzmacnianiem potencjału rozwojowego tych obszarów (rozwojem wiodących funkcji), usuwaniem barier rozwojowych lub wprowadzaniem rozwiązań służących zachowaniu, ochronie czy odtwarzaniu określonych walorów (przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych). Nie podlega to jednak żadnym systemowym regulacjom, nie stanowi przedmiotu wsparcia, zależy więc od inwencji i kreatywności podmiotów samorządowych i władz rządowych.

Podsumowując, **zarządzanie rozwojem w obszarach funkcjonalnych innych niż miejskie oraz obszarach problemowych** napotyka w kontekście planowania zagospodarowania przestrzennego problemy podobne jak omówione w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych. Obszary funkcjonalne i obszary problemowe, takie jak na przykład strefy rozwoju turystyki, strefy żywicielskie na obszarach wiejskich, tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi, dotknięte deficytem wody itp., rozciągają się niejednokrotnie na terenach podległych jurysdykcji licznych lokalnych jednostek samorządowych, który skłonność współpracy w zakresie wspólnego, skoordynowanego wykorzystywania określonych zasobów (walorów) przestrzeni i/lub ograniczania zagrożeń jest często ograniczona ze względu na brak doraźnych korzyści (Drzazga, 2015c, s. 185).

Można więc powiedzieć, że formalne instrumenty wspierania rozwoju w obszarach funkcjonalnych ograniczają się tylko do obszarów funkcjonalnych miast

wojewódzkich, przy czym zdecydowanie większe znaczenie i bardziej praktyczne zastosowanie może mieć ramowe studium metropolitalne niż plan obszaru funkcjonalnego miejskiego ośrodka wojewódzkiego, dla którego wytyczne do sporządzania są równie ogólne jak dla planu województwa.

5.2.5. Brak standardów zagospodarowania przestrzennego

Obserwacja praktyki planowania przestrzennego pokazuje, iż tak zwana **zasada zrównoważonego rozwoju** oraz **zasada ochrony wartości wysoko cenionych** (ład przestrzenny, walory architektoniczne i krajobrazowe, środowisko przyrodnicze, zdrowie, dziedzictwo kulturowe i dobra kultury, walory ekonomiczne przestrzeni, prawa własności, zaspokojenie potrzeb w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa), **mają charakter głównie deklaratywny**, a podmioty planowania traktują ich respektowanie głównie jako wymóg poprawności politycznej. Planowanie przestrzenne skoncentrowane jest na problemach rozwoju osadnictwa, rozbudowie infrastruktury technicznej, działaniach inwestycyjnych, budowlanych, generalnie – na elementach antropogenicznych przestrzeni. Takie podejście wydaje się jednak merytorycznie ubogie i niezgodne z ustrojową zasadą zrównoważonego rozwoju. Truizmem jest stwierdzenie, że przestrzeń nie składa się tylko z elementów antropogenicznych, technicznych, ale (a nawet przede wszystkim) z elementów przyrodniczych – stanowi część przyrody. Planowanie przestrzenne powinno więc w równej mierze służyć na przykład zachowaniu, kształtowaniu bądź odtwarzaniu przestrzeni przyrodniczej czy ochronie krajobrazowych walorów przestrzeni. Tymczasem zarówno na gruncie regulacji systemowych, jak i praktyki mamy raczej do czynienia z marginalizacją problematyki środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym (por. Jędraszko, 2005, s. 112–127).

Przyczyna takiego stanu rzeczy tkwi w tym, że obowiązujące w planowaniu przestrzennym regulacje (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) koncentrują się na **zdefiniowaniu procedur administracyjnych, działań organizacyjnych i formalnych** w zakresie gospodarki przestrzennej, a nie na **aspektach merytorycznych planowania** (Drzazga, 2007a, s. 251). Ustawa nie formułuje tak zwanych materialnych celów zagospodarowania przestrzennego – brakuje merytorycznych standardów, normatywów i wskaźników urbanistycznych (Jędraszko, 2005, s. 198–208, 344–350). Aspekty przedmiotowe, merytoryczne planowania zależą w dużej mierze od faktycznych dysponentów przestrzeni – samorządów, ich kompetencji oraz ich relacji z projektantami – urbanistami. Poważną wadą współczesnego systemu jest merytorycznie słabe przygotowanie samorządów lokalnych do gospodarowania przestrzenią, szczególnie widoczne w gminach małych, wiejskich, które są głównymi dysponentami przestrzeni niezurbanizowanych,

otwartych, często biologicznie czynnych i istotnych dla funkcjonowania systemu przyrodniczego. Problem braku uregulowań dotyczących estetyki zagospodarowania, porządkowania architektonicznego zabudowy czy kształtowania krajobrazu w lokalnym planowaniu przestrzennym porusza między innymi Chmielewski (2005, s. 371; 2010, s. 376).

Słabość systemu planowania przestrzennego w Polsce w odniesieniu do koordynacji procesów zabudowy i zagospodarowania terenów wynika więc nie tylko z indykatywnej natury treści planów wielkoprzestrzennych, ale także – a może przede wszystkim – z braku w systemie planowania wytycznych merytorycznych (materialnych) do formułowania lokalnych regulacji planistycznych (por. Jędraszko, 2005, s. 412–414). W Polsce brakuje systemu powszechnie obowiązujących, to jest ogólnokrajowych standardów (normatywów) przestrzennych (urbanistycznych), chroniących pewne kategorie walorów przestrzennych, niezależnie od przepisów lokalnego prawa – planu miejscowego. Nie są również stosowane (z powodu braku podstaw prawnych) zróżnicowane regionalnie standardy urbanistyczne (samorządy województw nie mają możliwości wprowadzenia takich regulacji). Innymi słowy ani na poziomie krajowym, ani regionalnym nie stosuje się wzmiankowanych w rozdziale drugim pracy przepisów obszarowych o charakterze standardów zagospodarowania przestrzennego. Jedynie na poziomie gminnym wprowadzono możliwość uchwalania tego rodzaju przepisów obszarowych w formie standardów, w odniesieniu do takich elementów zagospodarowania przestrzeni lokalnej, jak urządzenia reklamowe, mała architektura i ogrodzenia, w formie tak zwanej uchwały reklamowej (co stało się w związku z wejściem życie przepisów tak zwanej ustawy krajobrazowej, wprowadzającej nowelizacje między innymi do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Należy zwrócić uwagę, że zakres regulacji, które mogą być podejmowane przez gminy w ramach uchwały reklamowej, ograniczony jest do poprawy walorów estetycznych na poziomie gminy. Ze względu na stosunkowo krótki okres obowiązywania trudno jest ocenić skuteczność regulacji opartych na tej podstawie.

5.2.6. Integracja planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego

Jednym z zasadniczych problemów planowania zagospodarowania przestrzennego jest **niska integracja różnych aspektów planowania rozwoju**, w szczególności planowania społeczno-gospodarczego, planowania przestrzennego i planowania w zakresie ochrony przyrody oraz krajobrazu.

Na obowiązujący współcześnie system planowania i zarządzania rozwojem na wszystkich poziomach podziału terytorialnego kraju (gmina, powiat, region/województwo, kraj) składają się odrębne opracowania planistyczne odnoszące się do

problematyki społeczno-gospodarczej (strategie rozwoju) i powstające w osobnym trybie plany zagospodarowania przestrzennego. Nie opracowuje się, jak dotychczas, zintegrowanych strategii rozwoju uwzględniających wymiar terytorialny. Sytuacja taka powoduje, że strategiczne dokumenty planowania przestrzennego (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) powielają w znacznej mierze treści odpowiadających im strategii rozwoju (Drzazga, 2015c, s. 179).

Planowanie przestrzenne, w jego wymiarze strategicznym, **nie jest w pełni zintegrowane z planowaniem społeczno-gospodarczym oraz z planowaniem (programowaniem) ochrony środowiska** (por. Jędraszko, 2005, s. 91–95, 410–412). W praktyce działania polegające na opracowywaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej (gminy, województwa, kraju) i ogólnego, kierunkowego planu struktury mającego charakter aktu polityki przestrzennej (studium gminy, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju) są zwykle podejmowane niejednocześnie, a ponadto organizacyjnie, proceduralnie i – co szczególnie istotne – metodologicznie nie są powiązane, choć plany przestrzenne (ogólne – kierunkowe) powinny być terytorialnym przełożeniem strategicznych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego i instrumentem koordynacji przestrzennej planów resortowych – sektorowych, natomiast plany miejscowe (jako prawo lokalne) narzędziem ich wdrażania (por. Markowski, 1999, s. 162–163; 2010, s. 21–23).

5.2.7. Relacje między planami zagospodarowania przestrzennego a planami ochrony obszarów cennych przyrodniczo i krajobrazowo

Problemem jest relatywnie **słab**a **integracja między planowaniem przestrzennym a planowaniem konserwatorskim na obszarach chronionych ze względu na walory przyrodnicze lub krajobrazowe**. Dokonywane na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat nowelizacje ustawy o ochronie przyrody „rozmyły" sens powiązań między planami ochrony sporządzanymi dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych a planowaniem miejscowym. W roku 2001 Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 1991 r. Nr 114, poz. 492) wymagała zawarcia w tak zwanym planie ochrony ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i przewidywała wiążący charakter planów ochrony względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustawa ta (już nieobowiązująca) przewidywała, że ustanowienie planu ochrony zobowiązuje właściwe gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego dla obszaru objętego planem ochrony lub dokonania zmian w obowiązującym planie miejscowym. Obowiązująca obecnie Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody wyżej wymienione przepisy zastąpiła szeregiem enigmatycznych stwierdzeń, usuwających w praktyce nadrzędność rozstrzygnięć planów ochrony nad planami zagospodarowania przestrzennego. W efekcie prowadzi to do ograniczonej spójności treści lokalnej **polityki przestrzennej i planów ochrony terenów chronionych**. **Lokalna polityka przestrzenna i plany zagospodarowania przestrzennego nie stanowią skutecznych instrumentów ochrony przyrody i krajobrazu.** Rola planowania przestrzennego jako narzędzia ochrony środowiska przyrodniczego sprowadza się tylko do wyznaczania obszarów chronionych w planach, co nie jest jednak związane z wprowadzaniem szczególnych zasad gospodarowania przestrzenią bądź też zasady te mają charakter deklaratywny, iluzoryczny czy niemożliwy do wyegzekwowania (Drzazga, 2007a, s. 253).

Ustawa o ochronie przyrody z 2004 roku przewiduje co prawda szereg procedur mających w założeniu integrować plany ochrony z planami przestrzennymi (Drzazga, 2015c, s. 179). Zgodnie z treścią regulacji zawartych niej w Polsce wykonywane są plany ochrony dla wybranych rodzajów obszarów: PN, PK, rezerwatów przyrody oraz obszarów Natura 2000 (art. 18 ust 1 i 2; art. 19 ust. 1; art. 28 i 29). Podstawową funkcją tych planów jest konserwacja tworów przyrody, która niejednokrotnie związana jest (wymaga) wprowadzenia szczególnych ograniczeń w sposobie użytkowania terenów. W zależności od reżimu ochronnego obszaru może to oznaczać potrzebę wprowadzenia ograniczeń lub nawet całkowitego zakazu zabudowy. Obszary poddane ochronie i opracowaniu planów konserwatorskich, o czym wspomniano wcześniej (punkty 3.7.4 i 3.7.5), są również składową terenów zarządzanych przez właściwe samorządy gminne, które opracowują dla swojego terenu SUiKZP oraz MPZP. W efekcie istnieje potrzeba ustalenia zależności między planami ochrony a planami przestrzennymi sporządzanymi przez odmienne podmioty publiczne (służby konserwatorskie i samorządy lokalne) w ramach odrębnych procedur. Relacje między obiema grupami planów reguluje ustawa o ochronie przyrody z 2004 roku, stanowiąc, że:

- cele ochrony przyrody są realizowane przez **uwzględnianie** wymagań ochrony przyrody w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategiach rozwoju województw, PZPW, strategiach rozwoju gmin, SUiKZP, MPZP i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej (art. 3 pkt 1);
- projekty planów ochrony sporządzanych dla PN i rezerwatu przyrody wymagają **zaopiniowania** przez właściwe miejscowo rady gmin (art. 19 ust. 2) (wcześniej dotyczyło to także PK);

- projekty SUiKZP, MPZP, PZPW oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej wymagają **uzgodnienia** z podmiotami zarządzającymi odpowiednimi terenami chronionymi, a więc: dyrektorem PN lub właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody w PN, rezerwacie przyrody, PK, OChK i w obszarze Natura 2000 (mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000) (art. 10 ust. 6; art. 13 ust. 3a; art. 16 ust. 7; art. 23 ust. 5; art. 30 ust. 3);
- plany ochrony dla PN oraz rezerwatu przyrody, a także PK zawierają **ustalenia** do SUiKZP, MPZP, PZPW oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, a w przypadku planu zadań ochronnych lub planu ochrony – sporządzanych dla obszarów Natura 2000[8] – zawierają one **wskazania do zmian** w istniejących SUiKZP, MPZP, PZPW oraz planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych (art. 20 ust. 3 pkt 7; art. 20 ust. 4 pkt 6; art. 28 ust. 10 pkt 5; art. 29 ust. 8 pkt 4);
- plany ochrony dla PN, rezerwatu przyrody oraz PK sporządza się na okres dwudziestu lat **z uwzględnieniem** wyników audytu krajobrazowego (art. 20 ust. 1 pkt 6);
- plan ochrony dla parku krajobrazowego zawiera określenie granic stref ochrony krajobrazów stanowiących w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, wyznaczonych w obrębie krajobrazów priorytetowych, zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, istotnych dla zachowania walorów krajobrazowych parku krajobrazowego, wraz ze wskazaniem, które z zakazów (ramka 11) obowiązują w danej strefie, oraz wykaz obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym (art. 20 ust. 4 pkt 7 i 8); w tej części plan ochrony PK jest aktem prawa miejscowego (art. 20 ust. 4a);

8 Planowanie ochrony dla obszaru Natura 2000 dokonywanie jest w trybie opracowywania tak zwanego planu zadań ochronnych (art. 28 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.). Może ono być jednak pogłębione przez sporządzenie bardziej szczegółowego planu ochrony (art. 29 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.).

- na OChK sejmik województwa, w drodze uchwały[9] stanowiącej akt prawa miejscowego, wyznacza, w granicach krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, strefy ochrony krajobrazu stanowiące w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, istotne dla zachowania walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu, wraz ze wskazaniem, które z zakazów (ramka 11) obowiązują w danej strefie oraz określa wykaz obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym (art. 23a ust. 1 pkt 1 i 2);
- do zadań dyrektora parku krajobrazowego należy **składanie wniosków** do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących zagospodarowania przestrzennego obszarów wchodzących w skład parku krajobrazowego (art. 105 ust. 4 pkt 5).

Ramka 12. Zakazy wprowadzane w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu w strefach ochrony krajobrazów priorytetowych wynikających z audytu krajobrazowego

Art. 17, ust. 1a.
W parku krajobrazowym, w strefach stref ochrony krajobrazów wyznaczonych w obrębie krajobrazów priorytetowych, zidentyfikowanych w ramach audytu, dla terenów:
1) objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadza się zakazy:
   a) lokalizowania nowych obiektów budowlanych,
   b) zalesiania;
2) nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadza się zakazy:
   a) lokalizowania nowych obiektów budowlanych,
   b) lokalizowania nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej,
   c) lokalizowania nowych obiektów budowlanych o wysokości przekraczającej 2 kondygnacje lub 7 m,
   d) zalesiania.

9 Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody z 2004 roku (art. 23a ust. 5 i 7) projekt uchwały, o której mowa wyżej, w części dotyczącej wprowadzenia zakazów, wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy. Rada gminy może jednak odmówić uzgodnienia projektu uchwały, o której mowa w ust. 1, wyłącznie w przypadku, gdy wprowadzenie zakazów, wymienionych w art. 24 ust. 1a, prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy, wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości, jakie obszar chronionego krajobrazu ma chronić.

Ust. 1b.
W parku krajobrazowym zakazuje się niszczenia i uszkadzania obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym wskazanych w planie ochrony dla parku krajobrazowego.

Ust. 2.
Zakazy, o których mowa w ust. 1–1b, nie dotyczą:
1) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony, zadań ochronnych lub planu zadań ochronnych;
2) wykonywania zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa;
3) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
4) realizacji inwestycji celu publicznego.

Art. 24, ust. 1a.
Na obszarze chronionego krajobrazu, dla terenów:
1) objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i położonych w strefach ochrony krajobrazu (w granicach krajobrazów priorytetowych wynikających z audytu), wprowadza się zakazy:
   a) lokalizowania nowych obiektów budowlanych,
   b) zalesiania;
2) nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego położonych w strefach ochrony krajobrazu (w granicach krajobrazów priorytetowych wynikających z audytu), wprowadza się zakazy:
   a) lokalizowania nowych obiektów budowlanych,
   b) lokalizowania nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej,
   c) lokalizowania nowych obiektów budowlanych o wysokości przekraczającej 2 kondygnacje lub 7 m,
   d) zalesiania.

Ust. 1b.
Na obszarze chronionego krajobrazu zakazuje się niszczenia i uszkadzania obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym wskazanych w uchwale […].
Ust. 2. Zakazy, o których mowa w ust. 1–1b, nie dotyczą:
1) wykonywania zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa;
2) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
3) realizacji inwestycji celu publicznego;
4) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony, zadań ochronnych lub planu zadań ochronnych.

Źródło: Ustawa o ochronie przyrody z 2004 r.

Przywołane wyżej przepisy dają potencjalnie możliwość doprowadzenia do spójności między planami zagospodarowania przestrzennego a planami ochrony. W praktyce jednakże na styku tych dwóch form planowania dochodzi do niespójności ustaleń i konfliktu interesów opracowujących je podmiotów, na które składają się następujące przyczyny:

- wprowadzanie do planów lokalnych regulacji ograniczających intensywność użytkowania gruntów, wynikającą z ustaleń konserwatorskich na obszarach o wyższych restrykcjach ochronnych, odczuwalnych jako negatywne efekty zewnętrzne przez właścicieli gruntów prywatnych objętych ochroną;
- przejmowanie przez właścicieli gruntów prywatnych tak zwanej renty ochronnej, pojawiającej się jako efekt nadania statusu chronionego terenom o słabszych reżimach konserwatorskich – umożliwiających zabudowę;
- brak w obowiązujących regulacjach prawnych jednoznacznych zapisów mówiących o nadrzędności ustaleń planów ochrony względem lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, przy jednoczesnym
- braku systemu rekompensowania właścicielom gruntów prywatnych objętych ochroną ograniczeń w sposobach użytkowania terenów wprowadzanych na obszarach chronionych, w szczególności na terenach o wyższych reżimach ochronnych.

Obserwacja praktyki pokazuje, że wymienione wyżej procedury prawne (związane ze sporządzaniem planów ochrony i planów przestrzennych, w szczególności na poziomie lokalnym) nie prowadzą do skutecznego uwzględniania celów ochrony przyrody w planowaniu przestrzennym, lecz mają w tym względzie raczej charakter intencjonalny, postulatywny (Drzazga, 2015c, s. 180).

Podstawowym problemem w przedmiotowym zakresie są trudne do rozwiązywania konflikty powstające w związku z wprowadzaniem ustaleń planów ochrony do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego (w szczególności do planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego) (Drzazga, 2015c, s. 180).

Problematyczne wydaje się również uwzględnianie wyników audytów krajobrazowych w planach ochrony PK, mających prowadzić do określenia zakazów w strefach ochrony krajobrazów priorytetowych, a także wyznaczania w formie uchwał (aktów prawa miejscowego) strefy ochrony krajobrazów priorytetowych w OChK. Jak wynika z regulacji prawnych przyjętych w ustawie o ochronie przyrody z 2004 roku, zakazy ochrony krajobrazowej nie dotyczą realizacji inwestycji celu publicznego (np. budowa dróg, linii kolejowych, innych obiektów infrastruktury transportu), a można się spodziewać, że konflikty między ochroną krajobrazową a realizacją inwestycji publicznych wystąpią. Ponadto w przypadku wyznaczania stref ochrony w OChK rady gmin mogą odmówić uzgodnienia uchwał wprowadzających ograniczenia w zabudowie terenów, kierując się lokalnymi interesami.

Istotą działań ochrony konserwatorskiej (bez której często traci ona swój sens) jest bowiem, w znacznej mierze, ustanawianie ograniczeń, a niekiedy nawet całkowitego zakazu zabudowy i gospodarczego użytkowania terenów położonych na obszarach chronionych (Anker, Basse 2001, s. 175). W sytuacji gdy grunty poddane ochronie nie stanowią własności Skarbu Państwa, tego rodzaju ograniczenia

są często traktowane przez samorządy i społeczności lokalne jako nieakceptowalne naruszenie własności prywatnej. Obejmowanie ochroną konserwatorską terenów cennych przyrodniczo i/lub krajobrazowo jest więc dobrem publicznym, często o znaczeniu narodowym, ale zarazem dla niektórych lokalnych właścicieli i użytkowników gruntów także uciążliwym efektem zewnętrznym tworzonym przez państwo (Drzazga, 2010a, s. 12–19). Zasadniczą przyczyną braku integracji między planowaniem ochrony a planowaniem przestrzennym jest więc brak instrumentów służących kompensacji kosztów wprowadzanych ograniczeń w użytkowaniu/zagospodarowaniu gruntów na terenach będących własnością prywatną (Drzazga, 2015c, s. 180).

5.2.8. Ograniczona instrumentalizacja planów zagospodarowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne (regulowane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jest **słabo powiązane z gospodarką gruntami** (regulowaną ustawą o gospodarce nieruchomościami). Wskutek tego plany są często pozbawione instrumentów realizacji. To z kolei powoduje, iż plany miejscowe „realizują się" wyłącznie przez inicjatywy i działania inwestorów, przy pasywnej postawie gminy (por. Jędraszko, 2005, s. 314–320). Do istotnych wad systemu gospodarki gruntami, utrudniających planowe gospodarowanie przestrzenią, zaliczyć należy między innymi:

1) brak instrumentów koncentracji zabudowy, czego skutkiem jest szerzący się chaos przestrzenny;
2) brak podatków *ad valorem* (podatek katastralny) i innych opłat typu *planning gains*, zgodnych nie tylko z aktualną wartością nieruchomości, ale naliczanych także z uwzględnieniem funkcji i potencjalnych wartości terenów wyznaczonych w planie zagospodarowania – uelastyczniających użytkowanie struktur przestrzennych i pozwalających na szybką „recyrkulację" terenów zurbanizowanych (Drzazga, Markowski, 2005, s. 220)[10];
3) brak publicznych „banków gruntów" – terenów na wymianę bądź do realizacji inwestycji publicznych, w tym w celu tworzenia obszarów chronionych o publicznej strukturze własności gruntów;
4) brak instrumentów służących kompensowaniu ewentualnych niekorzyści wynikających z ograniczeń konserwatorskich ustanawianych na terenach

10 Zrezygnowanie z podatków ad valorem jest rezygnowaniem z rynkowej stymulanty internalizującej koszty społeczne wiążące się użytkowaniem terenów (Drzazga, Markowski, 2005, s. 221). Powoduje to, że renta gruntowa i planistyczna, kreowane przez sektor publiczny, trafiają do sektora prywatnego (Markowski, 1999, s. 153–154).

chronionych, nakładanych na prywatnych właścicieli gruntów i podmioty gospodarujące (system rekompensat) (Drzazga, 2007a, s. 254).

Uogólniając, stwierdzić można, że w systemie planowania brakuje ustawowych gwarancji i formalnych narzędzi dla poszanowania dobra wspólnego w planowaniu. Teoretycznie uznaje się jednakową ważność interesów publicznego i prywatnego w planowaniu przestrzennym; w praktyce gospodarowania przestrzenią mamy jednak często do czynienia z zawłaszczaniem przestrzeni i dóbr wspólnych przez podmioty prywatne i z bezradnością sektora publicznego wobec tej sytuacji (por. Jędraszko, 2005, s. 83–91). Brakuje też możliwości ograniczania praw własności podmiotów prywatnych w interesie ogólnospołecznym oraz instrumentów, które służyłyby kompensacji tak utraconych korzyści (Drzazga, 2007a, s. 252).

5.2.9. Problemy organizacji publicznych służb planowania przestrzennego w Polsce

Inną systemową słabością planowania przestrzennego w Polsce jest systematyczna likwidacja publicznych służb planowania (por. *Stanowisko…*, 2004, s. 185–187).

Publiczne służby planowania przestrzennego można także zaliczyć (poza władzami samorządowymi i rządowymi) do istotnych podmiotów planowania. Są one odpowiedzialne za organizację procesów planowania przestrzennego w jego wymiarze warsztatowym – wykonywanie diagnoz, analiz przestrzennych, studiów i projektów dokumentów planistycznych, przedkładanych następnie do zatwierdzenia odnośnym władzom.

Rola służb planowania przestrzennego jest ważna z kilku powodów:

1) pozwala sprofesjonalizować proces planowania, powierzając jego prowadzenie kompetentnym osobom;
2) pozwala zachować ciągłość planowania (opracowywanie kolejnych generacji planów przez ten sam podmiot, np. miejskie/regionalne biuro planowania), a co za tym idzie – uczenia się oraz doskonalenia kompetencji i warsztatu planowania w procesie zdobywania kolejnych doświadczeń przez stałe zespoły projektowe;
3) umożliwia, przynajmniej w pewnym stopniu, odpolitycznienie procesu planowania – o ile oczywiście pozwalają na to formalnie określony zakres kompetencji i przepisy prawne regulujące funkcjonowanie takich służb.

Publiczne służby planowania mogą funkcjonować na wszystkich podstawowych poziomach zarządzania jednostkami terytorialnymi: lokalnym, regionalnym, krajowym.

Aktualnie publiczne służby planowania przestrzennego i planowania rozwoju funkcjonują w Polsce jedynie na poziomie lokalnym i regionalnym, aczkolwiek nie

we wszystkich jednostkach samorządowych. Ich powoływanie nie jest obligatoryjne. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określa sposobu organizacji publicznych służb planowania; nie wymagają tego również przepisy prawne regulujące kwestie planowania rozwoju ani ustawy samorządowe[11]. Z tego też powodu samorządy terytorialne powołują je w ramach swoich struktur organizacyjnych stosownie do potrzeb.

Na poziomie lokalnym są to zazwyczaj miejskie (gminne) pracownie urbanistyczne, zwane też czasem miejskimi (gminnymi) biurami planowania przestrzennego lub miejskimi (gminnymi) biurami rozwoju. W oczywisty sposób dominują one w ośrodkach miejskich, w szczególności w miastach wojewódzkich, ze względu na to, że są one w naturalny sposób miejscami zwiększonej koncentracji procesów społeczno-gospodarczych, inwestycji itp., co uzasadnia potrzebę ich powoływania przez miejski samorząd.

Na poziomie regionalnym (województwa samorządowe) funkcjonują wojewódzkie (regionalne) biura planowania przestrzennego, zwane też wojewódzkimi (regionalnymi) biurami planowania rozwoju czy też wojewódzkimi (regionalnymi) biurami planowania strategicznego (lub w inny, zbliżony sposób).

Z funkcjonowaniem publicznych służb planowania wiążą się dwa problemy. Pierwszym jest generalny brak takich służb na poziomie lokalnym, co skutkuje zlecaniem przez samorządy wykonywania projektów opracowań planistycznych prywatnym biurom (zespołom) projektowym w procedurze przetargowej, na zasadach określonych w Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.). Skutkiem takiego podejścia jest zróżnicowana, często niska jakość otrzymywanych opracowań planistycznych, w sytuacji gdy podstawowym kryterium ich zamawiania jest najniższa cena (zob. Markowski, Drzazga, 2018, s. 98). Ze zlecaniem opracowań wiąże się problemem braku ciągłości procesu planowania, w sytuacji gdy za opracowywanie kolejnych generacji planów odpowiadają różne zespoły projektowe wyłaniane doraźnie w toku kolejnych postępowań przetargowych.

Drugim problemem jest to, że zarówno lokalne, jak i regionalne służby planowania publicznego są organizacyjnie podporządkowane władzom samorządowym, przez które są powoływane. Nie posiadają one w związku z tym kompetencji decyzyjnych ani też opiniodawczo-doradczych (te zarezerwowane są dla komisji urbanistyczno-architektonicznych), a jedynie:

11 Ustawy samorządowe: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

- opracowują na zlecenie samorządu projekty odpowiednich dla danego poziomu dokumentów z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego i/lub planowania rozwoju;
- prowadzą monitoring procesów zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy.

Formalna – kompetencyjna, organizacyjna, kadrowa i finansowa podległość publicznych służb planowania czyni je całkowicie uzależnionymi od władz samorządowych i – co się z tym wiąże – podatnymi na naciski polityczne w kwestii określania kierunków zagospodarowania przestrzennego i sposobów zabudowy w projektowanych dokumentach planistycznych[12].

Jeżeli chodzi o poziom krajowy zarządzania rozwojem, to w latach 1997–2006 funkcjonowało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych[13] (a wcześniej Centralny

12 Przywołać tu można ponownie przykład wyznaczenia w projekcie studium przez władze lokalne Łodzi strefy zabudowy mieszkaniowej na terenach tak zwanego lasu na Brusie (Drzazga, 2018a; 2018b).

13 Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) to państwowa jednostka organizacyjna funkcjonująca w Polsce w latach 1997–2006, zapewniająca obsługę Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w sprawach programowania strategicznego, prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zagospodarowania przestrzennego kraju. Zostało utworzone 1 stycznia 1997 roku i było jednym z urzędów organizowanych w ramach reformy centrum administracyjno-gospodarczego rządu. RCSS przejęło część uprawnień zniesionego Centralnego Urzędu Planowania. Zakres jego obowiązków określała Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 495). Zgodnie z jej przepisami RCSS (we współpracy z instytucjami naukowymi) przygotowywało i przedstawiało Radzie Ministrów następujące projekty: 1) prognozy i długookresowe, strategiczne programy rozwoju gospodarczego i społecznego, 2) koncepcje i programy polityki zagospodarowania przestrzennego kraju oraz programy polityki regionalnej, 3) oceny międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowe koncepcje polityki zagranicznej, 4) oceny funkcjonalności struktur państwa oraz propozycje ich przekształceń, 5) analizy zgodności treści i przebiegu realizacji programów krótkookresowych i średniookresowych z programami długookresowymi, 6) analizy stanu gospodarki z punktu widzenia realizacji programów strategicznych i regionalnych, 7) inne zlecone analizy, prognozy i programy. Zmiana statusu RCSS została dokonana w 2001 roku jako część działań zmierzających do zreformowania i usprawnienia administracji rządowej. 21 grudnia 2001 roku przyjęta została nowelizacja Ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800), która między innymi uchylała ustawę o RCSS. Według nowych przepisów Centrum traciło rangę ministerstwa, stając się z dniem 1 stycznia 2002 roku jednostką podległą Prezesowi Rady Ministrów. Zakres zadań urzędu (przeniesiony do ustawy o Radzie Ministrów) pozostawał bez zmian. W kolejnych latach planowano przekształcenie Centrum w niezależną, ekspercką instytucję planowania strategicznego – w 2004 roku opracowano projekt ustawy o Narodowym Centrum Studiów Strategicznych, jednakże został on w kwietniu 2005 roku odrzucony przez Sejm RP. Pod koniec 2005 roku rząd zapowiedział likwidację RCSS w związku z realizacją programu „Tanie Państwo". Rządowe

Urząd Planowania). Od chwili jego likwidacji kompetencje w zakresie długookresowego, strategicznego planowania rozwoju, w tym także planowania przestrzennego w wymiarze krajowym, przejęły odpowiednie departamenty w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (2005–2013), a następnie – po zmianach w administracji rządowej dokonywanej w wyniku kolejnych zmian rządów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2013–2015), Ministerstwo Rozwoju (2015–2018), a obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (od 2018). Dokonujące się w efekcie reorganizacji resortów zmiany kompetencyjne, „przesuwające" problematykę planowania krajowego między różnymi komórkami organizacyjnymi administracji centralnej, nie sprzyjały budowaniu trwałej struktury organizacyjnej zajmującej się prowadzeniem analiz i studiów nad zagospodarowaniem przestrzennym kraju, które powinny być podstawą do podjęcia opracowania trzeciej generacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (zob. podpunkt 4.3.2.5). Brak rządowej agendy zajmującej się studiami nad rozwojem w wymiarze strategicznym spowodował, że po zakończeniu prac nad aktualnie obowiązującą KOZK 2030 powołany doraźnie, to jest na czas jej opracowania, zespół ekspercki został rozwiązany, a studia nad kierunkami przemian zagospodarowania przestrzennego kraju i procesami rozwoju nie są formalnie (tj. na użytek strategicznego zarządzania rozwojem przez państwo) prowadzone.

Doświadczenia okresu transformacji ustrojowej państwa, a następnie jego funkcjonowania w realiach gospodarki rynkowej (od 1989 roku do czasów obecnych) pokazują, że choć zawód urbanisty (planisty przestrzennego) traktowany był jako tak zwany zawód zaufania publicznego, to mimo przypisywania mu takiego statusu (tj. domniemania dbałości o interesy publiczne, w tym także ponadlokalne) jego ranga w praktyce była (i nadal pozostaje) niska. Na sposób zagospodarowania przestrzennego, wyrażany w treściach planów przestrzennych, w niewystarczającym stopniu wypływ miała wiedza merytoryczna środowiska zawodowego urbanistów, planistów przestrzennych, natomiast wiele rozstrzygnięć planistycznych zapadało na podstawie kryteriów politycznych, w efekcie lobbingu określonych grup użytkowników gruntów na rzecz zaspokajania interesów prywatnych czy na skutek zjawiska korupcji w sferze tworzenia regulacji przestrzennych. Dbałość o interesy publiczne w procesie opracowywania aktów planowania była bardziej intencjonalna i w praktyce iluzoryczna lub bardzo ograniczona, co spowodowane było wyżej

Centrum Studiów Strategicznych zakończyło swoją działalność 31 marca 2006 roku po wejściu w życie Ustawy z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. z 2006 r. Nr 45, poz. 319). Jego zadania i kompetencje przekazane zostały do zakresu działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zob. *Rządowe…*, 2017). Prace związane z planowaniem przestrzennym na poziomie krajowym po RCSS przejęło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a następnie kolejne resorty powstające na jego bazie.

wymienionymi czynnikami. Można więc postawiać **tezę**, **że niska skuteczność planowania tkwiła i tkwi nadal w słabościach instytucjonalnych, związanych w dużej mierze z niską pozycją, rolą, rangą urbanistów, planistów przestrzennych czy szerzej – służb planowania publicznego – względem podmiotów władzy politycznej**, w procesie tworzenia regulacji dotyczących zagospodarowania przestrzennego (Markowski, Drzazga, 2018, s. 94–95). Służby miejskich pracowni urbanistycznych, komunalnych biur planowania przestrzennego itp. stały się – *de facto* – jedynie podmiotami technicznie wykonującymi projekty aktów planistycznych i dokumentów strategicznych na zlecenie (często „polityczne", związane z naciskiem elektoratu czy grup lobbystycznych) władz lokalnych.

5.2.10. Ocena systemu planowania przestrzennego – podsumowanie

W okresie transformacji ustrojowej w Polsce planowanie przestrzenne **zatraciło swój kreatywny i całościowy charakter**, stało się planowaniem o charakterze regulacyjnym (a i to w ograniczonym zakresie), spełniającym wymogi legalizmu, ale niekoniecznie funkcjonalnym. Obecnie jest raczej zbiorem administracyjnych procedur prowadzących do lokalizacji inwestycji celu publicznego i innych obiektów budowlanych, a w znikomej mierze służy kreowaniu zagospodarowania w sposób pozwalający osiągnąć przestrzenne zrównoważenie trzech ładów cząstkowych (ekonomicznego, społecznego, przyrodniczego) – ład zintegrowany (por. np. *Koncepcja polityki…*, 2001). Jednym z najpoważniejszych skutków tego faktu jest zjawisko niekontrolowanego, chaotycznego rozprzestrzeniania się zabudowy (Drzazga, 2007a, s. 251).

Podsumowując, stwierdzić można, iż nieskuteczność planowania w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z paradygmatem sustensywnego rozwoju wynika w znacznej mierze z jego asystemowego charakteru w Polsce, na co składają się przede wszystkim następujące przyczyny (Drzazga, 2013a, s. 131–132):

1) informacyjny i indykatywny (w praktyce) charakter planowania wielkoprzestrzennego, powodujący, że PZPW i KPZK mają głównie deklaratywny charakter, są obszernymi diagnozami, a ich funkcja koordynacyjna, w szczególności względem planowania lokalnego, jest *de facto* mocno ograniczona (brak wyraźnych ustaleń wiążących dla planowania lokalnego – w praktyce planowania funkcjonuje system „miękkich" uzgodnień, zamiast ustalania w planach warstwy treści wiążących dla planów niższego rzędu i warstwy treści indykatywnych – rekomendowanych do wprowadzenia);
2) generalna fakultatywność regulacyjnego („twardego") planowania miejscowego (MPZP), substytuowanego przez ułomne procedury wydawania decyzji WZiZT;

3) znikome znaczenie praktyczne programów rządowych realizacji inwestycji celu publicznego w „spajaniu" planowania w system;
4) ograniczony zakres merytoryczny (rzeczowy) programów rządowych – głównie odnoszących się do infrastruktury technicznej – traktowanie programów rządowych jako narzędzi służących przede wszystkim realizacji inwestycji materialnych;
5) **niedostrzeganie,** że **koordynowania rozwoju przestrzennego w układzie kraj–region–gmina wymagają nie tylko inwestycje, ale w dużej mierze także regulacje ukierunkowane na reglamentowanie wykorzystania określonych cennych walorów przestrzeni, co w obecnym systemie jest wyłącznie domeną planowania miejscowego, niemającego powszechnego charakteru i podatnego na wpływy polityczne**;
6) marginalne praktyczne znaczenie regulacji ustawowych dotyczących możliwości wyznaczania obszarów funkcjonalnych na różnych poziomach terytorialnych planowania.

5.3. Rekomendacje w zakresie usprawnień systemu planowania przestrzennego w Polsce

Mając na uwadze przedstawione w rozdziale trzecim rozważania teoretyczne na temat funkcji, cech, zasad i innych elementów składających się na system planowania oraz charakterystykę (podrozdziały 4.3 i 4.4) i ocenę problemów instytucjonalnych planowania zagospodarowania przestrzeni w Polsce (podrozdział 5.2), sformułować można rekomendacje dotyczące pożądanych zmian mających usprawnić i zwiększyć skuteczność planowania przestrzennego. W dużej mierze wskazują one na potrzebę nowego ukształtowania relacji między planowaniem krajowym, regionalnym i lokalnym. Opisane niżej rozwiązania zostały częściowo zaczerpnięte z opracowania Markowskiego i Drzazgi (2018), przygotowanego na podstawie dyskusji warsztatowych organizowanych przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w latach 2014–2016 i opatrzone komentarzem autora niniejszej rozprawy.

W odniesieniu do wszystkich poziomów podziału terytorialnego kraju rekomenduje się wprowadzenie procedur zintegrowanego planowania ujmującego w sposób holistycznych społeczno-gospodarcze i środowiskowe aspekty procesów rozwoju z uwzględnieniem ich przestrzennego wymiaru. Dotychczasowe strategie rozwoju (gmin, miast, województw oraz strategie krajowe – długookresowa i średniookresowa), a także towarzyszące im odpowiednie dokumenty z zakresu planowania przestrzennego (omawiane w rozdziale czwartym) powinny zostać zastąpione opracowywanymi obligatoryjnie zintegrowanymi strategiami rozwoju,

mającymi charakter aktu kierownictwa wewnętrznego danej jednostki terytorialnej. Integralną częścią przedmiotowych strategii wykonywanych dla poszczególnych jednostek terytorialnych powinny być akty polityki przestrzennej, stanowiące projekcję przestrzennych kierunków rozwoju odpowiadających celom określonym w treści zintegrowanych strategii. Wyodrębnienie aktu polityki przestrzennej w strukturze zintegrowanej strategii powinno umożliwić bardziej elastyczne sterowanie rozwojem przestrzennym, dzięki możliwości dokonywania zmian w polityce przestrzennej stosownie do zmieniających się zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań rozwojowych, bez dokonywania pracochłonnej aktualizacji treści całej zintegrowanej strategii. Od strony formalnej zapisy zintegrowanych strategii wraz z aktami polityki przestrzennej stanowiłyby podstawę do opracowywania różnego rodzaju planów i przepisów regulujących w sposób wiążący kwestie zagospodarowania przestrzennego, a także dokumentów z zakresu planowania i programowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Poniżej przedstawione zostały rekomendowane rozwiązania dla poziomu lokalnego, regionalnego i krajowego.

5.3.1. Rekomendacje w odniesieniu do planowania lokalnego (gmina)

Podstawową rekomendacją dotyczącą wprowadzenia usprawnień systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym jest rezygnacja z procedury ustalania lokalizacji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT) w drodze decyzji administracyjnej zastępującej plan miejscowy w sytuacji jego braku na określonym obszarze. Należy przyjąć, że – tak jak zasugerowano w podrozdziale 1.6 – prawo własności gruntu i prawo do jego zabudowy nie są tożsame. Prawo do zabudowy gruntu powinno być określone jedynie w procesie planistycznym, a nie przez decyzję administracyjną. Wskazać można argumenty przemawiające za ustanawianiem sposobu zabudowy terenu w procesie planistycznym:

1) plan miejscowy musi być zgodny z przyjętymi kierunkami zagospodarowania przestrzennego wynikającymi z polityki przestrzennej określonej w ogólnym planie struktury przestrzennej (aktualnie jest nim studium gminy);
2) plan zagospodarowania terenu (miejscowy), w szczególności jeżeli ma charakter strefowy, tj. obejmuje odpowiednio duży teren wyznaczony na podstawie kryteriów funkcjonalnych, daje możliwość holistycznego rozważenia różnych rozwiązań w zakresie zagospodarowania terenu i wyboru optymalnych, dzięki zastosowaniu takich narzędzi i metod wspomagających w procesie opracowywania planu, jak: kompleksowe diagnozy i prognozy zjawisk przestrzennych, opracowania ekofizjograficzne, prognozy oddziaływania ustaleń planu na środowisko, prognozy skutków prawnych i finansowych, metody scenariuszowe przy określaniu kierunków rozwoju i inne;

3) plan jest opracowywany w procedurze uspołecznionej, w związku z czym pozwala potencjalnie uwzględnić oczekiwania społeczności lokalnych dotyczące sposobów zagospodarowania terenów.

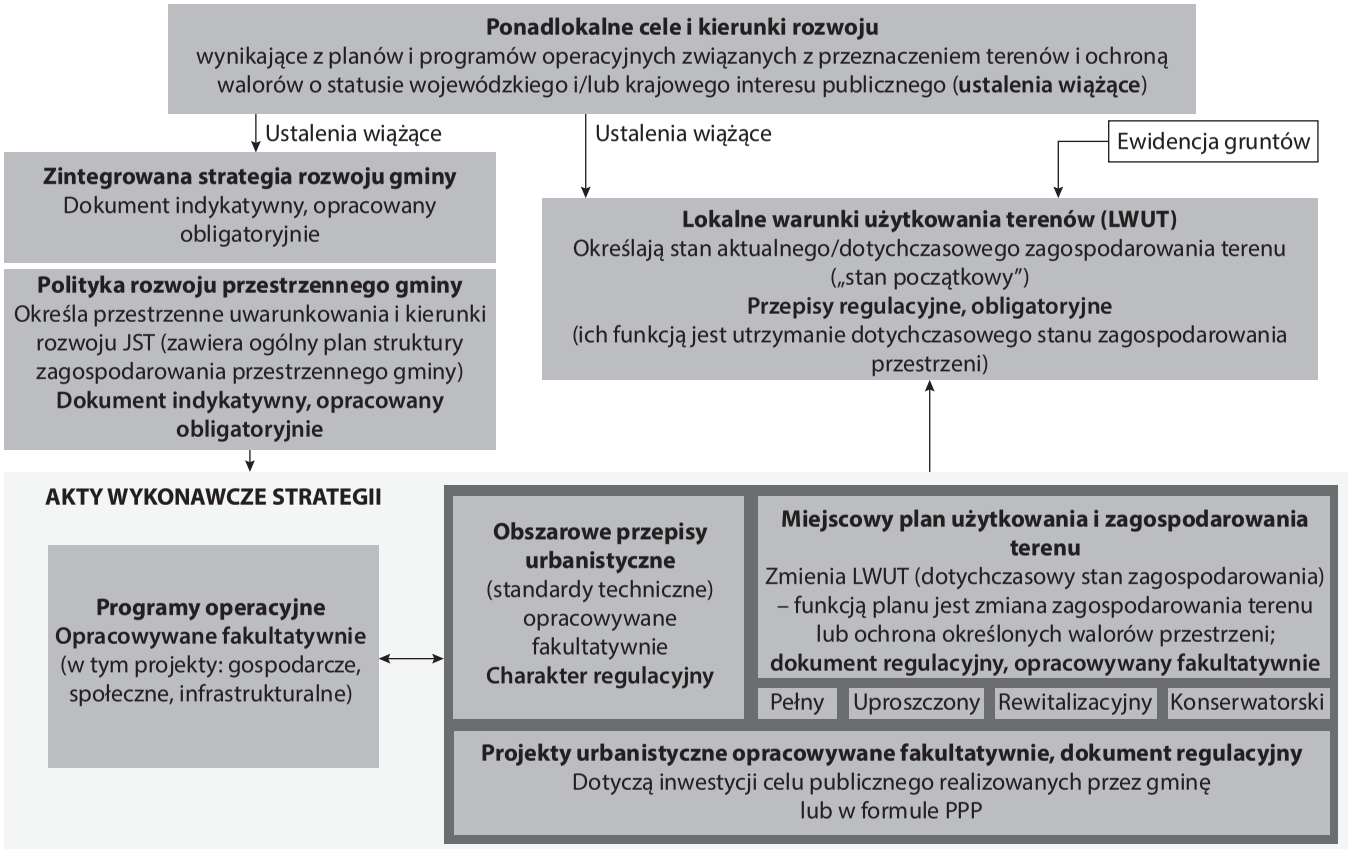
Powyższe argumenty wskazują, że proces planistyczny stanowi bardziej racjonalne narzędzie określania przeznaczenia terenów niż oparta wyłącznie na przesłankach formalnych decyzja administracyjna.

Postulowane zmiany w systemie planowania przestrzennego na poziomie lokalnym (gminnym) można zilustrować jak na rysunku 22.

Określenie celów i kierunków rozwoju gminy, uwzględniających aspekty społeczno-gospodarcze i środowiskowe w ujęciu przestrzennym (podejście holistyczne), powinno być określone w zintegrowanej strategii rozwoju gminy (miasta). Jej integralną część stanowić powinna polityka rozwoju przestrzennego wraz z jej planistycznym odwzorowaniem – ogólnym planem struktury zagospodarowania przestrzennego danej jednostki. Opracowania te, jako dokumenty indykatywne, będące aktami kierownictwa wewnętrznego JST, byłyby podstawą do opracowania aktów wykonawczych – operacjonalizujących zintegrowaną strategię rozwoju.

Jeżeli chodzi o określanie sposobów zagospodarowania przestrzennego terenu, w proponowanym systemie postuluje się przyjęcie zasady, że sposób zagospodarowania terenu wynika z dotychczasowej formy jego użytkowania. Oznacza to, że obligatoryjnie w każdej gminie, na podstawie danych z ewidencji gruntów (uzupełnionej informacjami z wizji lokalnej i/lub zdjęć lotniczych), powinien zostać sporządzony plan (mapa) aktualnego użytkowania terenu (na rysunku 22 dokument ten określony został jako lokalne warunki użytkowania terenów – LZUG), stanowiący powszechnie obowiązujący przepis – regulację sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów. Zmiana dotychczasowego użytkowania terenów byłaby możliwa jedynie w odniesieniu do obszarów wskazanych w ogólnym, kierunkowym planie struktury zagospodarowania przestrzennego (odwzorowującym politykę przestrzenną gminy i stanowiącym część zintegrowanej strategii rozwoju) i za pomocą któregoś ze wskazanych niżej aktów wykonawczych strategii.

Mając na uwadze to, że postulat „pokrycia" miejscowymi (regulacyjnymi) planami zagospodarowania przestrzennego (w formie, w jakiej są one obecnie opracowywane – o dużym stopniu szczegółowości ustaleń) całej powierzchni kraju jest tyleż nierealny co i niepożądany (np. ze względu na wysokie koszty, a także brak uzasadnienia merytorycznego dla wykonywania MPZP w obszarach ekstensywnego użytkowania gruntów), postulować można rozszerzenie systemu planowania przestrzennego o inne niż plany miejscowe/plany strefowe narzędzia kształtowania zagospodarowania przestrzennego, służące zarazem do wprowadzania zmian w dotychczasowym sposobie użytkowania terenu.



Rysunek 22. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie gminnym

Źródło: Markowski, Drzazga, 2015, s. 28; 2018, s. 45.

W rekomendowanym systemie przewidziano trzy różne rodzaje aktów wykonawczych strategii – zmieniających dotychczasowy sposób użytkowania terenów określony w LWUT:

1) miejscowe plany użytkowania i zagospodarowani terenu (zbliżone charakterem do obecnego MPZP), sporządzane w formule (procedurze) pełnej (np. dla obszarów miejskich) oraz uproszczonej (np. dla terenów wiejskich), które mogłyby być dodatkowo różnicowane w zależności od specyfiki danego obszaru na plany rewitalizacyjne oraz plany konserwatorskie (dotyczące walorów przyrodniczych, krajobrazowych czy kulturowych);
2) lokalne standardy zagospodarowania terenu, w formie obszarowych przepisów urbanistycznych;
3) projekty urbanistyczne (negocjowane między samorządem lokalnym a inwestorem).

Różnorodność instrumentów służących zmianie dotychczasowego sposobu użytkowania terenów sprzyjałaby generalnemu zwiększeniu elastyczności planowania przestrzennego.

Wybór któregoś z wymienionych narzędzi służących zmianie dotychczasowego użytkowania terenu i kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego w określonym miejscu w gminie powinien być dokonywany na podstawie wiążących (dla władz lokalnych) ustaleń, zawartych w ogólnym, kierunkowym planie struktury przestrzennej gminy, w którym wskazywane byłyby obszary, dla których przewiduje się możliwość zmiany zagospodarowania terenu. Charakter i istota tych narzędzi zostały omówione w rozdziale trzecim (w szczególności w punktach 3.14.2 oraz 3.16.1).

Poza wymienionym wyżej instrumentami służącymi określaniu sposobów zagospodarowania i zmienianiu przeznaczenia terenów samorządy gminne mogłyby również opracowywać lokalne programy operacyjne służące realizacji projektów gospodarczych z zakresu infrastruktury społecznej i/lub technicznej, projektów „miękkich" itp.

5.3.2. Rekomendacje w odniesieniu do planowania lokalnego (powiat)

Jak wspomniano w rozdziale trzecim (punkt 4.3.2), samorządy powiatowe nie mają formalnie przypisanych kompetencji w zakresie planowania przestrzennego. Mając jednakże na uwadze słabości w realizacji zadań własnych w przedmiotowym zakresie, jakie obserwowane są w niektórych gminach (w szczególności małych, położonych na obszarach wiejskich), można rozważyć postulat przeniesienia, zgodnie z zasadą subsydiarności, kompetencji i procedur planistycznych niektórych gmin na poziom powiatów. Rozwiązanie takie powinno dotyczyć tak zwanych powiatów ziemskich, przy czym mogłoby ono polegać na:

1) przesunięciu na poziom samorządu powiatowego całości obowiązków związanych z opracowywaniem i uchwalaniem dokumentów planistycznych wskazanych w punkcie 5.3.5, a następnie prowadzeniem polityki rozwoju i polityki przestrzennej (samorząd powiatowy jako wyłączny, formalny podmiot polityki rozwoju i polityki przestrzennej);
2) przypisaniu samorządowej administracji powiatowej jedynie kompetencji związanych z koordynacją i opracowywaniem wspólnych (dla wszystkich gmin w powiecie) dokumentów z zakresu polityki rozwoju i planowania przestrzennego, z zachowaniem jednakże kompetencji gmin do formalnego uchwalania (zatwierdzania) aktów kierownictwa wewnętrznego i przepisów prawa miejscowego z zakresu gospodarki przestrzennej; za realizację polityki rozwoju i polityki przestrzennej odpowiadałyby wspólnie samorząd powiatowy i samorządy gminne; to rozwiązanie byłoby od strony organizacyjnej zbliżone do planowania w obszarach funkcjonalnych;
3) stworzeniu na poziomie powiatu jedynie publicznych służb planowania, składających się z: powiatowego biura planowania przestrzennego i planowania rozwoju, a także organu opiniodawczo-doradczego (komisja planowania przestrzennego/komisja urbanistyczno-architektoniczna), których rolą byłoby jedynie opracowywanie na zlecenie gmin projektów dokumentów planistycznych z zakresu polityki rozwoju (zintegrowane strategie) i aktów prawa miejscowego z zakresu gospodarki przestrzennej; to rozwiązanie służyłoby przede wszystkim wzmocnieniu jakości dokumentów lokalnych, bez naruszania samych kompetencji w zakresie stanowienia i realizacji polityki rozwoju i polityki przestrzennej.

5.3.3. Rekomendacje w odniesieniu do planowania ponadlokalnego

Wskazując kierunki zmian w systemie planów zagospodarowania przestrzennego na poziomie ponadlokalnym, można postulować w pierwszej kolejności wprowadzenie ustaleń wiążących i ustaleń indykatywnych w planach zagospodarowania przestrzennego, sporządzanych na poziomie regionalnym (wojewódzkim) i krajowym, względem planów opracowywanych na poziomie (odpowiednio) regionalnym i lokalnym.

Ogólną intencją wprowadzania wiążących ustaleń na poziomie planowania regionalnego i krajowego jest potrzeba zabezpieczenia ponadlokalnych interesów publicznych wiążących się z zagospodarowaniem przestrzeni, to jest takich, które (jak pokazuje praktyka) nie są skutecznie chronione na poziomie lokalnym.

Rekomendacja ta wynika z obserwacji wskazującej na nieskuteczność dotychczasowej, wyłącznie indykatywnej formuły planowania wielkoprzestrzennego. Ustalenia

wiążące – regulacyjne – zawarte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (lub innym „planie krajowym") oraz w planie zagospodarowania przestrzennego województwa powinny być kierowane do planów lokalnych (studiów – planów struktury i planów miejscowych – zabudowy) i dotyczyć w szczególności takich zjawisk i problemów przestrzennych, jak procesy urbanizacji (suburbanizacji, dezurbanizacji), oraz potrzeb w zakresie ochrony szczególnie cennych walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz kulturowych przestrzeni przed presją urbanizacyjną/inwestycyjną (zob. Drzazga, 2015b, s. 144), a także zabezpieczania terenów pod realizację strategicznie ważnych inwestycji oraz koordynowania ich realizacji.

Formułowanie wiążących i regulacyjnych ustaleń w planie wojewódzkim i planie krajowym – w odniesieniu do niższych poziomów planowania – powinno respektować zasadę subsydiarności w zarządzaniu rozwojem terytorialnym. Oznacza to, że określeniu wiążących dla gmin ustaleń dotyczących sposobu zagospodarowania przestrzennego w planie krajowym i w planie wojewódzkim powinno towarzyszyć (Drzazga, 2015b, s. 144):

1) przyjęcie zasady, iż zostanie określony czas na obligatoryjne wprowadzenie do planów lokalnych ustaleń wiążących uchwalonych w planie wojewódzkim; czas ten powinny być przeznaczony na dostosowanie przez gminne władze samorządowe treści SUiKZP oraz MPZP; wprowadzenie ustaleń mogłoby odbywać się w trybie negocjacji z samorządem wojewódzkim i gminnym; można postulować, że w przypadku upływu tego czasu i niewprowadzenia ustaleń wiążących z planów regionalnych do lokalnych przez właściwe samorządy, ustalenia te byłyby wprowadzane do planów w trybie zastępczym przez odpowiedni organ administracji publicznej (wojewodę lub marszałka województwa);
2) określenie, w powiązaniu z treścią ustaleń wiążących do planów lokalnych zawartych w PZPW, zakresu rekompensat związanych z wprowadzeniem ustaleń wiążących do planów lokalnych dotyczących regulacji ograniczających sposób użytkowania terenów o walorach przyrodniczych i krajobrazowych, których potrzebę ochrony wskazano w planie wojewódzkim.

Oznacza to konieczność wyposażenia systemu planowania w instrumenty ekonomiczne, ponieważ rozstrzygnięcia wiążące przenoszone w systemie planowania „z góry na dół" rodzą konsekwencje gospodarcze (np. reglamentacja użytkowania przestrzeni) i wymagana byłaby również zmiana modelu finansowania rozwoju JST zgodnie z zasadą subsydiarności – redystrybucja kosztów/korzyści związanych z wprowadzaniem ustaleń wiążących z planów wyższego szczebla do planów niższego szczebla.

5.3.3.1. Rekomendacje w odniesieniu do planowania regionalnego

Mając na uwadze założenia konceptualno-teoretyczne przedstawione w rozdziale trzecim niniejszej pracy, rekomendować można wprowadzenie na poziomie regionalnym rozwiązań przedstawionych na rysunku 23.

Planowanie regionalne powinno w sposób całościowy ujmować zagadnienia rozwoju, formułując jego cele i kierunki w zintegrowanej strategii rozwoju województwa (zastępującej dotychczas opracowywaną strategię i PZPW). Elementem strategii powinna być regionalna polityka przestrzenna, formułowana jako akt kierownictwa wewnętrznego samorządu, opisujący ogólne kierunki rozwoju przestrzennego, ujmując je w formie ogólnego planu struktury przestrzennej województwa.

Wymiar przestrzenny strategii regionalnej oznacza, że w dokumencie powinny zostać wskazane obszary (terytoria) problemowe oraz obszary, na których podejmowane będą działania rozwojowe ujęte w formie projektów operacyjnych. Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i wynikające z nich cele (strategiczne i operacyjne), które zwyczajowo są przedmiotem opisu, powinny zostać w zintegrowanej strategii powiązane z określonymi terytoriami w regionie (wskazania na mapie obszarów regionu, gdzie przewiduje się rozwój jakichś funkcji). Zintegrowana strategia powinna również zawierać kierunkowe ustalenia dotyczące lokalizacji inwestycji publicznych o znaczeniu ponadlokalnym, w szczególności tych, które dotyczą budowy i rozwoju infrastruktury technicznej (głównie liniowej) oraz społecznej.

Niezwykle ważnym aspektem terytorialnym zintegrowanej strategii rozwoju regionu powinno być określenie pożądanych kierunków rozwoju osadnictwa, to jest ustalenie bilansu terenów przeznaczonych do urbanizacji na poziomie planowania regionalnego (reglamentowanie procesów urbanizacji – podobnie jak na poziomie krajowym). Oznacza to, że w części diagnostycznej strategii należy dokonać bilansowania terenów zurbanizowanych, rolniczych i biologicznie czynnych, natomiast w części kierunkowej określić obszary, na których dopuszczalne jest rozwijanie sieci osadniczej, tereny z ograniczeniami w odniesieniu do procesów urbanizacji, a także obszary wyłączone z procesów urbanizacji (np. obszary o wysokich walorach rolniczych, przyrodniczych i krajobrazowych czy też tereny przyszłej eksploatacji kopalin). Te ustalenia o charakterze kierunkowym powinny być następnie podstawą do opracowania wiążących regulacji dla lokalnych JST (w postaci planów obszarowych/funkcjonalnych i/lub przepisów prawa regionalnego powszechnie obowiązującego) (Markowski, Drzazga, 2018, s. 61).

Przy opracowywaniu zintegrowanej strategii rozwoju województwa (jako dokumentu o długim horyzoncie czasowym) należy stosować podejście scenariuszowe, to znaczy podczas jej opracowania należy przeanalizować różne dające się wyobrazić, potencjalnie prawdopodobne trajektorie (scenariusze) rozwojowe regionu. Oznacza to, że wdrażając strategię, władza samorządowa powinna być przygotowana do realizowania

celów rozwoju przy różnych uwarunkowaniach zewnętrznych. W procesie opracowywania strategii rozwoju, a w dalszej kolejności także podczas przygotowania dokumentów operacjonalizujących strategię (w tym planów/regulacji zawierających wiążące ustalenia przestrzenne) należy zastosować wariantowanie (czego nie należy mylić z podejściem scenariuszowym). Wariantowanie polega na analizie przewidywanych skutków efektów zewnętrznych, wynikających z różnych potencjalnie możliwych do ustalenia w dokumentach decyzji dotyczących kierunków rozwoju, a w szczególności lokalizacji wielkoobszarowych i/lub liniowych inwestycji publicznych o charakterze infrastrukturalnym, które mają wpływ na zagospodarowanie przestrzenne i stan (jakość) fizycznego środowiska (Markowski, Drzazga, 2018, s. 61).

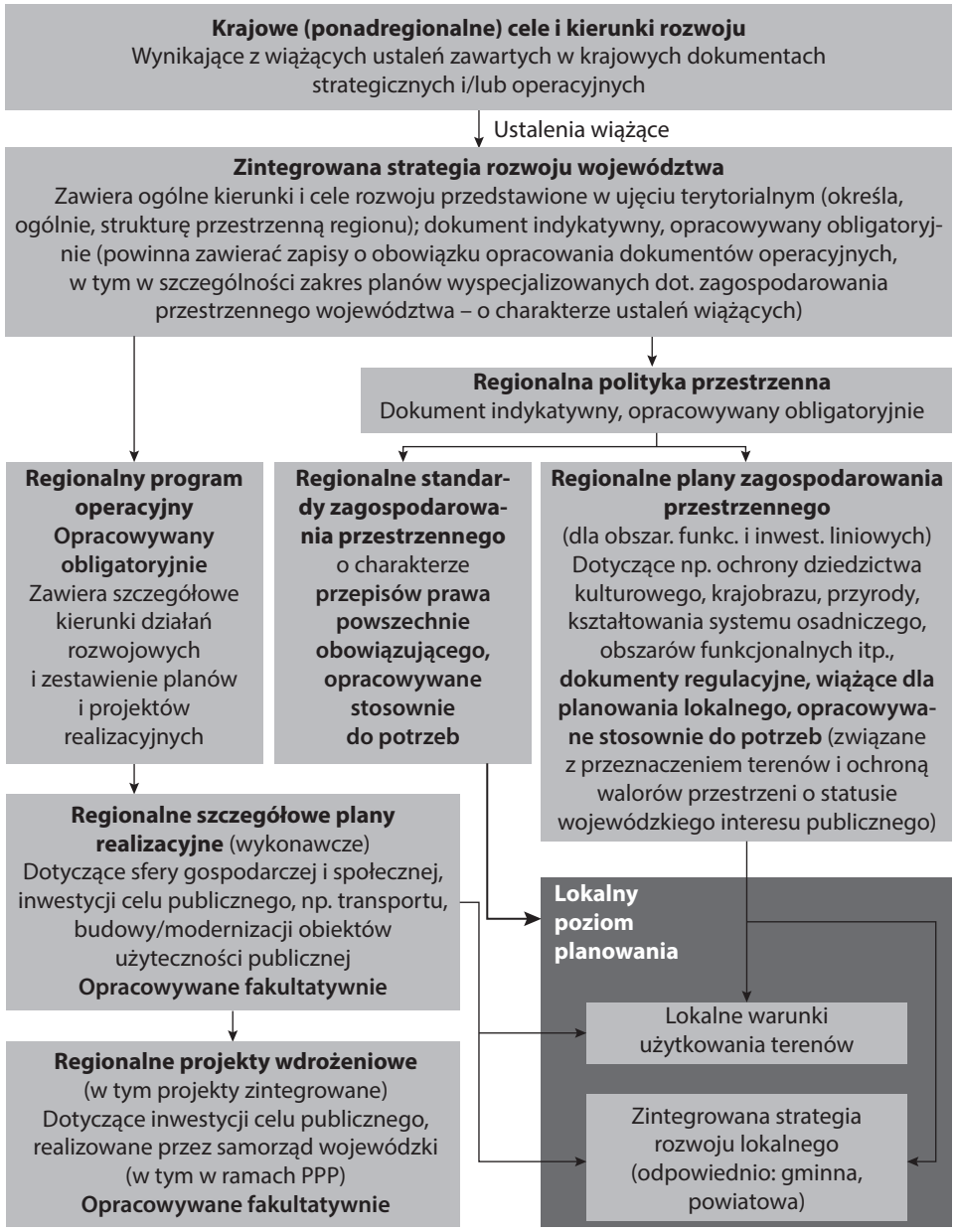
W ramach zintegrowanej strategii rozwoju województwa należy również wyznaczyć **obszary funkcjonalne**, dla których w dalszej kolejności będą opracowywane ich strategie rozwojowe jako dokumenty fakultatywne, a następnie przygotowywane i wdrażane projekty służące realizacji strategii dla obszarów funkcjonalnych.

Samorząd województwa powinien stworzyć mechanizm (np. zachęty finansowe i/lub regulacje o charakterze formalno-prawnym) służący do stymulowania lokalnych jednostek terytorialnych (gmin oraz powiatów) do wspólnego opracowywania strategii/planów/programów rozwoju oraz konkretnych projektów (w tym projektów zintegrowanych) dla obszarów funkcjonalnych (np. miejskich obszarów funkcjonalnych) w sposób spójny z celami i kierunkami rozwoju zapisanymi w zintegrowanej strategii rozwoju województwa oraz w regionalnym programie operacyjnym (Markowski, Drzazga, 2018, s. 61–62).

Zintegrowana strategia rozwoju województwa wraz z regionalną polityką przestrzenną powinny być podstawą do opracowywania dwóch rodzajów instrumentów wykonawczych względem strategii w sferze przestrzennej:

1) regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego oraz
2) regionalnych standardów zagospodarowania przestrzennego.

Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego powinny być opracowywane dla tych obszarów, w odniesieniu do których istnieje potrzeba ochrony przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych walorów przestrzeni o znaczeniu regionalnym oraz przeznaczania terenów pod punktowe i liniowe inwestycje publiczne (np. infrastruktura techniczna i społeczna) o znaczeniu ponadlokalnym. Mogłyby być również opracowywane dla obszarów funkcjonalnych na terenie województwa (np. miejskich). Ustalenia zawarte w tych dokumentach miałyby charakter wiążący dla strategii i planów sporządzanych na poziomie lokalnym, to znaczy tworzyłyby dla samorządów lokalnych formalne zobowiązanie do wprowadzenia tych ustaleń do zintegrowanych strategii lokalnych, a następnie do odpowiednich (opisanych w punkcie 5.3.1) dokumentów ustalających i/lub zmieniających przeznaczenie terenów w gminie/mieście.



Rysunek 23. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym

Źródło: Markowski, Drzazga, 2015, s. 37; 2018, s. 75.

Regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego powinny regulować takie kwestie, jak

maksymalne/minimalne wskaźniki zabudowy oraz zasady przeznaczenia nowych terenów pod inwestycje w jednostkach osadniczych regionu, zasady ochrony i kształtowania terenów rolniczych w strefie oddziaływania urbanizacji, zasady kształtowania zabudowy w dolinach rzecznych, w pasie brzegowym, w strefach krawędziowych i innych obszarach wrażliwych ekologicznie (np. OChK).

W systemie planowania rozwoju na poziomie regionalnym powinny znajdować się, podobnie jak dotychczas, opracowania wykonawcze względem zintegrowanej strategii, takie jak: regionalny program operacyjny (opracowany obligatoryjnie) oraz regionalne, szczegółowe plany realizacyjne i regionalne projekty wdrożeniowe, które byłyby opracowywane stosownie do potrzeb i służyły na przykład realizacji inwestycji publicznych ze sfery społeczno-gospodarczej (infrastruktura społeczna, techniczna, projekty „miękkie" itp.).

5.3.3.2. Rekomendacje w odniesieniu do planowania krajowego

Rozwiązana rekomendowane na krajowym poziomie planowania mają charakter analogiczny do poziomu regionalnego. Ilustruje je rysunek 24.

Podstawowymi opracowaniami w systemie planowania krajowego powinny być dwie strategie rozwoju: długookresowa i średniookresowa (DSRK i ŚSRK), mające jednak charakter zintegrowany.

W rekomendowanym systemie zarządzania rozwojem państwa strategie krajowe byłyby uzupełniane zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów funkcjonalnych i/lub problemowych, w tym strategiami makroregionalnymi. Strategie te byłyby opracowywane na podstawie DSRK i/lub ŚSRK jako dokumenty operacjonalizujące wsparcie publiczne na rzecz budowania współpracy międzyregionalnej itp. Podmiotami realizującymi te strategie byłyby właściwe samorządy regionalne i/lub lokalne, pod warunkiem przekazania im przez rząd środków na realizację celów i zadań zawartych w strategii.

Długookresowa strategia rozwoju kraju stanowić powinna podstawę do opracowania aktu krajowej polityki przestrzennej (akt kierownictwa wewnętrznego), określającego ogólne cele, zasady i strategiczne kierunki rozwoju przestrzennego kraju. Krajowa polityka przestrzenna jako odrębny w treści, choć komplementarny do strategii, dokument planistyczny (indykatywny), mogłaby (stosownie do potrzeb wynikających ze zmieniających się uwarunkowań rozwojowych) podlegać częstszej aktualizacji niż DSRK (np. wraz z opracowywaniem kolejnych edycji ŚSRK). Przyjęcie takiego rozwiązania zapewniłoby możliwość aktualizowania kierunków rozwoju przestrzennego kraju bez konieczności dokonywania pracochłonnej aktualizacji treści całej długookresowej strategii rozwoju.

W treści krajowej polityki przestrzennej powinno znaleźć się wskazanie ogólnych kierunków zagospodarowania przestrzennego kraju (tzn. koncepcja

przestrzennego zagospodarowania kraju) oraz ustalenia dotyczące tworzenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego z zakresu gospodarowania przestrzenią, a także wytyczne do opracowania planu struktury zagospodarowania przestrzennego kraju, zawierającego ustalenia wiążące dla regionalnych i lokalnych JST.

Istotnym zadaniem władz centralnych w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego kraju, służącym zapewnianiu ładu przestrzennego jako jednego z podstawowych celów polityki rozwoju państwa, powinno być **reglamentowanie procesów urbanizacji**. W związku z tym jedną z podstawowych regulacji określanych w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym powinno być określenie **praw do ekspansji urbanizacyjnej**, dokonywane na podstawie **bilansów terenów zabudowanych/zagospodarowanych** w odniesieniu do poszczególnych regionów. Alokacja potencjału rozwojowego (tzn. terenów budowlanych) wynikać powinna z ogólnego bilansu krajowego, a następnie z bilansu dokonanego na poziomie każdego województwa. Wprowadzenie procedury bilansowania terenów pod zabudowę najpierw na poziomie krajowym, a potem regionalnym, a następnie przydzielanie na tej podstawie (regionom, a dalej gminom) praw do zabudowy spowodowane jest tym, że (jak pokazuje obserwacja dotychczasowej praktyki sporządzania lokalnych dokumentów planistycznych – studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego) prognozy demograficzne gmin, które stanowią podstawę do opracowywania wyżej wymienionych dokumentów, oparte są często na irracjonalnych założeniach. Tego typu rozwiązanie (opracowanie prognoz demograficznych przez lokalne jednostki samorządowe, które z natury rzeczy konkurują ze sobą) nie sprawdza się jako narzędzie dostarczające wiarygodnych przesłanek do planowania rozwoju. Rzeczywistość pokazuje, że prognozy gminne nigdy nie „zbilansują się" na poziomie regionu ani kraju, ponieważ lokalne JST (zwłaszcza w sytuacji ujemnego przyrostu demograficznego i zjawisk depopulacji) rywalizują ze sobą o mieszkańców, a więc gminy zawsze „udowodnią" potrzebę wyznaczania nowych terenów budowlanych i będą, kierując się optymalizacją własnych korzyści, prognozować większą liczbę mieszkańców niż realna do osiągnięcia. Z tego też względu rekomenduje się przyjęcie na poziomie planowania krajowego polityki „wzrostu zerowego" (*zero growth*) w odniesieniu do globalnej (krajowej) podaży terenów budowlanych, w celu racjonalizacji alokacji praw do rozwoju (Markowski, Drzazga, 2018, s. 86).

Ustalenie bilansów terenów zurbanizowanych na poziomie krajowym powinno być dokonane odrębnie w odniesieniu do[14]:

14 W kwestii alokacji praw do urbanizacji zabudowy przy podziale na regiony, a następnie na gminy można rozważać różne rozwiązania, na przykład: 1) zastosowanie się samorządów lokalnych i regionalnych do alokacji praw do zabudowy jest obligatoryjne – wynika

1) poszczególnych regionów jako całości,
2) stolicy regionu/miejskiego obszaru funkcjonalnego/obszaru metropolitalnego.

Bilansowanie terenów zurbanizowanych, a następnie określenie swoistych „praw do urbanizacji" dla poszczególnych regionów, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych miejskich ośrodków wojewódzkich, powinno być dokonywane w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (czyli koncepcji podstawowych elementów struktury przestrzennej kraju), będącej integralną częścią DSRK (z możliwością ich korygowania i uszczegóławiania w ramach ŚSRK). Te ustalenia strategiczne powinny być następnie podstawą do opracowania szczegółowych regulacji w ramach planu zagospodarowania przestrzennego kraju (wiążących z kolei przy opracowywaniu regionalnych oraz lokalnych strategii i planów) lub powszechnie obowiązujących przepisów krajowych odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego (regulacje zawarte w tych przepisach obowiązywałyby bezpośrednio, to znaczy nie wymagałyby przenoszenia do dokumentów opracowywanych na niższych szczeblach zarządzania rozwojem kraju).

Kolejnym ważnym – ze względu na interesy ogólnonarodowe – aspektem merytorycznym zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie krajowym powinno być wyznaczanie strategicznych celów rozwoju oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego dla **obszarów funkcjonalnych/problemowych o zasięgu ponadregionalnym** (w tym **makroregionów**). Obszarami o szczególnym znaczeniu dla procesów rozwoju są współcześnie **obszary metropolitalne** (obszary funkcjonalne wielkich miast/stolic regionów). W odniesieniu do tego zagadnienia rekomenduje się, aby wyznaczanie obszarów metropolitalnych wraz z delimitacją ich granic dokonywane byłoby na poziomie planowania krajowego, natomiast szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące celów rozwoju i kierunków zagospodarowania przestrzennego tych obszarów byłyby przedmiotem planowania na poziomie regionalnym. Wyznaczenie obszarów metropolitalnych przez władze rządowe na poziomie planowania krajowego oznaczałoby potrzebę skierowania na ich rozwój środków publicznych za pośrednictwem odpowiednich programów operacyjnych, planów szczególnych czy projektów realizacyjnych, których beneficjentem byłyby samorządy regionalne i/lub lokalne (będące jednocześnie wykonawcami tych programów/planów/projektów rządowych) (Markowski, Drzazga, 2018, s. 87–88).

---

z przepisów powszechnie obowiązujących i jest wiążące; 2) zastosowanie się samorządów lokalnych i regionalnych do alokacji praw do zabudowy jest uznaniowe, fakultatywne, ma charakter zaleceń (rekomendacji); jest przy tym powiązane z regułami podziału środków publicznych ukierunkowanych na wsparcie procesów rozwoju – na przykład kryterium: środki pomocowe na rozwój infrastruktury mogą otrzymać tylko te JST, które zastosują się do zalecanych wskaźników urbanizacji.

Rysunek 24. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie krajowym

Źródło: Markowski, Drzazga, 2015, s. 39; 2018, s. 93.

Podstawowymi instrumentami służącymi operacjonalizacji krajowej polityki przestrzennej w proponowanym systemie powinny być:

1) plan struktury zagospodarowania przestrzennego kraju oraz
2) krajowe standardy zagospodarowania przestrzennego, a ponadto
3) plany zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych lub obszarów problemowych o znaczeniu ponadregionalnym.

Plan (struktury) zagospodarowania przestrzennego kraju powinien stanowić uszczegółowienie treści krajowej polityki przestrzennej w zakresie celów i kierunków rozwoju przestrzennego, z ustaleniami wiążącymi dotyczącymi sposobów zagospodarowania przestrzennego dla planów sporządzanych na poziomie regionalnym i lokalnym. Ustalenia te powinny odnosić się do obszarów i problemów wymagających strategicznej interwencji ze strony państwa (władzy centralnej), a więc takich jak wskazania lokalizacji inwestycji publicznych o znaczeniu krajowym (np. infrastruktura techniczna i społeczna) oraz wyznaczenie obszarów o najwyższych walorach przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych, których ochrona leży w interesie ogólnospołecznym.

Plan ten zawierać powinien bilans terenów dla rozwoju przestrzennego w odniesieniu do terenów różnych typów, w szczególności obszarów rolniczych, sieci osadniczej, obszarów chronionej przyrody, krajobrazu i kultury, terenów komunikacyjnych i innych. Powinien również określać udział poszczególnych typów/rodzajów zagospodarowania przestrzennego w regionach i wskazać – wyznaczyć zakres oraz zasady opracowania wiążących ustaleń dotyczących zagospodarowania przestrzennego, które należy uwzględnić w odpowiednich opracowaniach/dokumentach (regionalnych i lokalnych).

Poza ustaleniami „twardymi" plan zagospodarowania przestrzennego kraju mógłby również formułować „miękkie" zalecenia z zakresu zagospodarowania przestrzennego, rekomendowane do wprowadzenia we właściwych planach regionalnych i lokalnych.

Krajowe standardy zagospodarowania przestrzennego rekomendowane są do wprowadzenia jako regulacja o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Intencją jej wprowadzenia jest podnoszenie jakości zagospodarowania dla terenów różnych typów, o „newralgicznym" charakterze, na przykład dolin rzecznych, strefy brzegowej, terenów górskich itp. Standardy te powinny ustanawiać ochronę obszarów o walorach przyrodniczych, krajobrazowych, a także kulturowych o znaczeniu krajowym, przez określenie dopuszczalnych parametrów ich zagospodarowania/użytkowania/zabudowy. Standardami krajowymi mogą być również przepisy określające maksymalne dopuszczalne wskaźniki zabudowy i zasady przeznaczenia nowych terenów pod inwestycje w jednostkach osadniczych na obszarze całego kraju; mogą określać zasady ochrony i kształtowania terenów

o walorach rolniczych w strefie oddziaływania zjawisk urbanizacji, zasady zagospodarowania terenów na obszarach zagrożonych powodzią, erozją, osuwiskami mas ziemnych i innymi klęskami żywiołowymi. Przepisy te (jako regulacje szczegółowe i powszechne) byłyby opracowywane dla pewnych **typów terenów** (a nie konkretnych obszarów), na podstawie delegacji zawartej w DSRK i/lub ŚSRK.

Plany zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych lub obszarów problemowych o znaczeniu ponadregionalnym byłyby w rekomendowanym systemie opracowywanymi stosownie do potrzeb na podstawie aktu krajowej polityki przestrzennej i planu (struktury) zagospodarowania przestrzennego kraju, dokumentami regulacyjnymi służącymi operacjonalizacji strategii makroregionalnych lub „porządkowaniu" zagospodarowania przestrzennego w ponadregionalnych obszarach problemowych. Zawierałyby ustalenia wiążące dla dokumentów planistycznych opracowywanych przez właściwe samorządy na poziomie planowania regionalnego i lokalnego.

W systemie planowania rozwoju na poziomie krajowym powinny znajdować się opracowania wykonawcze (dokumenty operacyjne) względem DSRK i ŚSRK, takie jak: krajowe/rządowe programy operacyjne, krajowe/rządowe szczegółowe plany realizacyjne, krajowe/rządowe projekty wdrożeniowe, które byłyby opracowywane stosownie do potrzeb i służyły na przykład realizacji inwestycji publicznych ze sfery społeczno-gospodarczej (infrastruktura społeczna, techniczna, projekty „miękkie" itp.).

5.3.4. Rekomendacje w odniesieniu do planowania w obszarach funkcjonalnych

Jak wynika z wcześniejszych rozważań (por. punkty 3.16.5 i 5.2.4), szczególną rolę w systemie planowania przestrzennego powinny odgrywać obszary funkcjonalne. Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych i planowanie kierunków ich rozwoju ma szczególne znaczenie w odniesieniu do obszarów o charakterze miejskim (obejmujących np. aglomeracje), gdzie jednym z celów planowania powinno być porządkowanie zagospodarowania przestrzennego, rozumiane jako przeciwdziałanie (zapobieganie) negatywnym skutkom sub- i dezurbanizacji.

Potrzeba stosowania podejścia funkcjonalnego w planowaniu jest również wyraźnie widoczna w odniesieniu do ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni, których zasięg przestrzenny nie pokrywa się z podziałem administracyjnym terytorium kraju, regionu czy jednostki lokalnej (gmina, powiat).

Jak już wspomniano, szczególną rolę w systemie planowania ponadlokalnego/subregionalnego, związaną z potrzebą ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni, a także kontrolowania procesów urbanizacji, mogłyby

spełniać obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym (w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 49a–f), o ile sporządzano by dla nich plany zagospodarowania przestrzennego. Wobec braku w ustawie wyraźnych delegacji do takich czynności otwartą kwestią pozostaje rozstrzygnięcie, na czym polegać powinno prowadzenie polityki przestrzennej województwa wobec obszaru funkcjonalnego w konsultacji z właściwymi lokalnymi JST (por. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 49f). Dla takich obszarów można by również rozważać wykorzystanie instrumentów tak zwanego planowania pozaustawowego (*non-statutory planning*) (Drzazga, 2015b, s. 144–145).

Wydaje się, że do opracowywania ewentualnych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym powinny przystępować właściwe terytorialnie samorządy lokalne na zasadzie fakultatywności. Inicjatywy opracowania przedmiotowych planów powinny mieć więc charakter oddolny, przy koordynacyjnej roli samorządu województwa, sprowadzającej się głównie do następujących kwestii (Drzazga, 2015b, s. 145):

1) stworzenia, na poziomie regionalnym, mechanizmu wsparcia procesu partycypacyjnego opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego (tj. motywowania samorządów lokalnych do podjęcia opracowania takiego planu); wsparcie powinno polegać na stworzeniu możliwości uzyskania środków z pomocy publicznej (np. finansowych, pozostających w gestii samorządu województwa) pod warunkiem uwzględnienia w treści przedmiotowego panu zadań i projektów zintegrowanych (tj. realizowanych wspólnie przez co najmniej dwie JST), służących osiąganiu adekwatnych celów polityki przestrzennej województwa, związanych na przykład z kontrolą procesów suburbanizacji i ochroną walorów przyrodniczych i krajobrazowych w obszarze funkcjonalnym;
2) określenia, które treści postulowanych wyżej ustaleń wiążących zawartych w PZPW powinny zostać obligatoryjnie uwzględnione w planie zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego opracowywanego partycypacyjnie przez gminy i powiązania tego z kryteriami podziału publicznych środków wspierania rozwoju.

Zmianie powinny ulec również reguły opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych (niezależnie, czy będą to ośrodki wojewódzkie, czy inne ośrodki miejskie). Również one powinny być opracowywane w trybie oddolnym, to jest przy współpracy lokalnych samorządów terytorialnych wchodzących w skład takiego obszaru (gmin i powiatów), a samorząd regionalny powinien pełnić w tym procesie rolę koordynatora i dysponenta środków wspierania rozwoju, które powinny być kierowane do jednostek

samorządowych tych obszarów funkcjonalnych, których plany uwzględniają cele i kierunki rozwoju określone dla danego obszaru funkcjonalnego na poziomie regionalnym.

Od strony przedmiotowej i formalnej plany zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych (w tym także obszarów metropolitalnych) powinny (Drzazga, 2010b, s. 238):

1) określać przestrzenną alokację i pożądan*ą* strukturę – udział terenów:
   a) biologicznie czynnych, w tym powierzchni chronionych, a także rolniczych,
   b) budowlanych mieszkaniowych,
   c) przemysłowych i usługowych oraz komunikacyjnych;
2) zawierać ustalenia wiążące względem lokalnych zintegrowanych strategii rozwoju i planów miejscowych użytkowania i zagospodarowania terenów z uwzględnieniem zasady subsydiarności; plan miejskiego obszaru funkcjonalnego/obszaru metropolitalnego może zawierać zarówno zbiór ustaleń wiążących (rozstrzygnięć), jak i wskazania indykatywne dla planów lokalnych;
3) być powiązane z „funduszem metropolitalnym", z którego środki wydatkowane byłyby między innymi na dokonywanie zmian/uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego tam, gdzie wynikałoby to z ustaleń wiążących planu metropolitalnego.

Ważnym uwarunkowaniem podnoszenia skuteczności systemu planowania i zarządzania rozwojem miejskich obszarów funkcjonalnych powinno być powiązanie procedur planistycznych, polegających na określaniu kierunków rozwoju przestrzennego, z mechanizmem redystrybucji kosztów i korzyści wynikających właśnie z obranych kierunków rozwoju (zob. Drzazga, 2009, s. 187–188; 2010a, s. 27, 29). Jeżeli plany zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych mają potencjalnie wprowadzać ograniczenia dla procesów urbanizacji (np. w strefach podmiejskich) i ochronę określonych walorów przestrzennych (przyroda, krajobraz) w tych strefach, to wprowadzenie takich ustaleń w planie obszaru funkcjonalnego, jako wiążących dla lokalnych planów regulacyjnych, będzie możliwe (akceptowalne przez samorządy), jeżeli JST, których ustalenia te będą dotyczyć, otrzymają rekompensaty z tytułu wprowadzenia bardziej ekstensywnych form użytkowana terenów w interesie ponadlokalnym/ogólnospołecznym. W praktyce może to na przykład oznaczać utworzenie funduszu rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego (czy też obszaru metropolitalnego), zasilanego z opłat wnoszonych przez JST (zob. Drzazga, 2010b, s. 238; Turała, 2010, s. 216), którego środki dystrybuowane byłyby na wspólne inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej, społecznej czy zielono-błękitnej. Redystrybucja kosztów i korzyści wynikających z ustalonych w planach kierunków rozwoju mogłaby wówczas polegać na przykład na proporcjonalnym różnicowaniu

opłat wnoszonych do funduszu. Różnicowanie wysokości opłat wnoszonych przez poszczególne JST do funduszu powinno być więc powiązane z ustaleniami dotyczącymi sposobów zagospodarowania przestrzennego terenów, określonymi w planie zagospodarowania obszaru funkcjonalnego, według reguł: im wyższa dozwolona intensywność zagospodarowania terenu i mniejszy udział (powierzchnia) obszarów poddanych ochronie, tym wyższe opłaty wnoszone na rzecz funduszu; im niższa dopuszczalna intensywność zagospodarowania terenu i większy udział (powierzchnia) obszarów poddanych ochronie, tym mniejsze obciążania na rzecz funduszu. W przypadku bardzo daleko idących ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu przewidzianych w planie obszaru funkcjonalnego, motywowanych ochroną przyrody i krajobrazu, środki z funduszu mogłyby być również wykorzystywane do kompensowania tych ograniczeń przez finansowanie realizacji określonych inwestycji w JST objętej restrykcyjnymi regulacjami w zakresie zabudowy czy też przyznawaniem dotacji w innej formie.

5.3.5. Wprowadzenie standardów urbanistycznych jako przepisów obszarowych

Mając na uwadze brak powszechnie obowiązującego systemu ogólnokrajowych standardów urbanistycznych, postulować należy przyjęcie powszechnie obowiązującego i/lub zróżnicowanego regionalnie systemu standardów urbanistycznych ukierunkowanych na ochronę przynajmniej niektórych walorów przestrzeni (odnoszących się do wartości wysoko cenionych, wymienianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), niezależnie od lokalnych regulacji planistycznych w przedmiotowym zakresie. Powinien być to system standardów obowiązujących, niezależny od standardów o charakterze zaleceń (dobrych praktyk), również pożądanych w systemie planowania przestrzennego.

Standardy tego rodzaju powinny być narzędziem ochrony wartości publicznych, w tym praw obywatela do odpowiedniej jakości środowiska i zagospodarowania przestrzennego, przed ich drastycznym naruszaniem, a zarazem naruszaniem zasad rozwoju sustensywnego.

Uprawnienia do uchwalania obszarowych standardów urbanistycznych powinny również posiadać samorządy regionalne (w graniach administracyjnych województwa) oraz gminy (w swoich graniach administracyjnych) – niezależnie od opracowywanych planów zagospodarowania przestrzennego.

Przykładową propozycję krajowych standardów urbanistycznych powszechnie obowiązujących opracował Romuald Dylewski (1998). Proponowane standardy traktuje się jako normę techniczno-prawną określającą wymagania jakościowe lub ilościowe odniesione do przestrzeni urbanizowanej, a w zakresie

nowych inwestycji i działań rewaloryzacyjnych również zurbanizowanej. Ich celem jest przede wszystkim ochrona wartości publicznych w gospodarce przestrzennej przez równoważenie rozwoju, w tym zabezpieczenie odpowiedniej jakości życia mieszkańców oraz racjonalne wykorzystanie przestrzeni i inwestycji publicznych. Standardy, o których mowa, powinny mieć zasięg ogólnokrajowy i dotyczyć wszystkich aktów i decyzji planistycznych. W propozycji tej zakres i treść standardów obowiązujących (krajowych) proponuje się ograniczyć do problemów wymagających pilnej interwencji, ze względu na społeczną rangę, powszechność występowania i stopień zagrożenia przyjętych celów (tab. 35).

Analogiczne zbiory standardów, jak już wyżej wspomniano, mogą być również opracowywane na poziomie regionalnym (przez samorząd województwa), a także na poziomie lokalnym (gmina).

Tabela 35. Syntetyczna charakterystyka zbioru standardów krajowych zagospodarowania przestrzennego według propozycji Dylewskiego

Grupa standardów	Charakterystyka problemu	Cel zastosowania
1. Ochrona środowiska przyrodniczego – urbanizowanego, jako bazy zrównoważonego rozwoju	Objęcie szczególną ochroną systemu przyrodniczego obszaru – miasta, gminy, w tym zobowiązanie do: opracowania (w ramach ogólnego planu struktury przestrzennej – studium) takiego operatu, określenie granic przestrzennych systemu i warunków użytkowania jego terenów.	Zwiększenie skuteczności ochrony tych terenów przed niewłaściwym użytkowaniem i dewastacją, utrzymanie ich biologicznej aktywności w strukturze miasta (gminy) jako podstawowego warunku sustensywnego rozwoju.
2. Warunki strefowania przestrzeni urbanizowanej	Jednoznaczne wydzielenie przestrzeni urbanizowanej oraz zasad jej podziału na strefy wielofunkcyjne, niekolizyjne; warunki użytkowania stref i obszarów.	Uczytelnienie przestrzennych granic inwestowania, wskazanie zasad mieszania funkcji dla sprawniejszego funkcjonowania struktury, a zarazem zapobiegania grożącemu w tych warunkach chaosowi, sprzecznemu z celami planowania, umożliwienie określenia standardów granicznych w strefach.
3. Standardy dotyczące intensywności użytkowania terenów – stref	Określenie granicznych wartości budowlanego użytkowania terenów, netto, w tym granicznej intensywności zabudowy, minima i maksima, dopuszczalnego maksymalnego procentu zabudowy powierzchni działki i minimalnego procentu powierzchni działki pokrytej zielenią dla każdej z wydzielonych stref.	Szeroko rozumiana ekonomika urbanizacji, w tym racjonalizacja użytkowania ziemi, wykorzystanie przestrzeni i inwestycji publicznych, zwłaszcza komunalnych (pieniądze podatnika, gminy, jak i wyższe racje), sprawniejsze funkcjonowanie struktur, ale także zapewnienie minimów właściwej jakości życia użytkowników.

Grupa standardów	Charakterystyka problemu	Cel zastosowania
4. Standardy dotyczące warunków zabudowy z punktu widzenia zdrowia mieszkańców	Określenie minimalnych wymagań w zakresie środowiska mieszkaniowego warunkowanego usytuowaniem budynków, w tym: nasłonecznienie, powietrze, hałas, intymność (uzupełnienie przepisów wykonawczych z zakresu warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie).	Uzupełnienie niektórych „urbanistycznych" ustaleń w przepisach wykonawczych dotyczących warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (np. uzupełniają je również elementy innych grup proponowanych standardów) w istotnych kwestiach warunkujących jakość środowiska mieszkaniowego, w szczegółowej – realizacyjnej skali odpowiadającej decyzji lokalizacyjnej. Dotyczą one zaniedbywanych dotychczas w praktyce spraw lokalnych uciążliwości, w tym wymogu intymności mieszkań (wglądu „okno w okno") i innych.
5. Standardy dotyczące zieleni rekreacyjnej	Określenie minimalnych i odpowiednio dostępnych terenów otwartych zieleni rekreacyjnej, niezbędnych do zaspokojenia potrzeb obecnych i perspektywicznych wszystkich grup mieszkańców w tym zakresie, na wszystkich poziomach struktury miasta, z uwzględnieniem uwarunkowań przyrodniczych i specyfiki miejsca.	Skuteczna i trudna ochrona terenów pod funkcje rekreacyjne różnych poziomów w strukturze miast, nie w pełni jeszcze docenione społecznie, których znaczenie narasta wraz z dojrzewaniem potrzeb (i pośrednio ze wzrostem zamożności). Bez odpowiednio silnych narzędzi ochrony obszary miejskie zostaną pozbawione rezerw terenowych na te funkcje, co byłoby sprzeczne z wymogiem podnoszenia jakości środowiska miejskiego i jakości życia w nim.
6. Standardy dotyczące usług	Określenie minimalnych wymagań w zakresie terenów o odpowiedniej powierzchni i dostępności pod realizację niezbędnych do życia i rozwoju mieszkańców obiektów infrastruktury społecznej – różnych poziomów.	Skuteczne zabezpieczenie w strukturze obszarów urbanizowanych odpowiednich, właściwie zlokalizowanych i dostępnych terenów pod usługi podstawowe i ośrodki usługowe, warunkujących jakość życia mieszkańców. Zakłada się, że warunki programowe i lokalizacyjne tych obiektów określą właściwe resorty, co będzie też podstawą modyfikacji standardów (dotyczy to również obiektów ponadpodstawowych i niecenotwórczych, nieobjętych standardem, lokalizowanych na podstawie indywidualnej oceny potrzeb – bieżących i perspektywicznych).

Tabela 35 (cd.)

Grupa standardów	Charakterystyka problemu	Cel zastosowania
7. Standardy dotyczące komunikacji	Określają głównie warunki i ograniczenia dostępności komunikacyjnej terenów, rolę komunikacji zbiorowej i jej wpływ na strukturę przestrzenną, miejsca postojowe dla samochodów osobowych na terenach zabudowy mieszkaniowej, warunki parkowania samochodów osobowych w obiektach i obszarach niemieszkaniowych (centrach i innych), zobowiązania do wprowadzenia bezpiecznych dróg rowerowych i odpowiednich dróg pieszych.	Tworzenie warunków trwałego funkcjonowania struktur miejskich na podstawie rozwiniętej komunikacji zbiorowej, rowerów i ruchu pieszego, bez ich bezwzględnego uzależniania od samochodu prywatnego (traktowanie samochodu jako alternatywy – możliwej, ale niekoniecznej). Ochrona środowiska przed uciążliwościami zmasowanego ruchu samochodowego.
8. Ochrona środowiska podmiejskiego	Objęcie obszarów podmiejskich miast większą, wzmocnioną ochroną przed ich żywiołową zabudową, przyjęcie odpowiednio dostosowanej metody „pierścieni zielonych”.	Wzmocnienie ochrony tych obszarów przed żywiołowym „rozlewaniem się” struktur miejskich, w postaci nieskoordynowanych parcelacji, masowo występującej zabudowy rozproszonej itp., z wieloma tego negatywnymi konsekwencjami społecznymi, ekonomicznymi, ekologicznymi. Racjonalizacja gospodarki przestrzennej w tych strefach, w tym ochrona i rozwój rolnictwa, funkcji i terenów rekreacji, zieleni, ochrona krajobrazu, ograniczony i kontrolowany rozwój osadnictwa. Proponowanym narzędziem jest szeroko i z sukcesem stosowana w krajach Europy Zachodniej metoda „pierścieni zielonych” (Green Belts), odpowiednio dostosowana do warunków polskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dylewski, 1998, s. 40–42.

5.3.6. Rekomendacje w zakresie kształtowania relacji między planowaniem przestrzennym a planami ochrony

Jeżeli chodzi o relacje między planowaniem przestrzennym a planami ochrony obszarów chronionych, to postulować można przede wszystkim usprawnienie regulacji prawnych, ukierunkowane na doprowadzenie do spójności ustaleń planów obu wymienionych wyżej rodzajów i lepszej integracji samych procedur planistycznych. Podstawowym mechanizmem ochrony konserwatorskiej powinno więc być prawo miejscowe.

Mając na uwadze zarysowane wyżej problemy związane z małą skutecznością planowania przestrzennego jako instrumentu służącego ochronie walorów przyrodniczych i krajobrazowych przed żywiołową urbanizacją, wskazać można konieczność uzupełnienia instrumentów służących implementacji ustaleń i wytycznych zawartych w planach ochrony (sporządzanych na podstawie Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody dla PN, PK i rezerwatów przyrody) i planach przestrzennych w obszarze gospodarowania gruntami. W szczególności powinny one polegać na (Drzazga, 2015b, s. 145–146):

1) wprowadzeniu opłat planistycznych pozwalających na odzyskiwanie przejmowanej przez właścicieli gruntów prywatnych tak zwanej renty ochronnej, pojawiającej się jako efekt nadania statusu chronionego terenom o słabszych reżimach konserwatorskich, czyli takich, w ramach których zabudowa jest możliwa (a utworzenie obszaru chronionego powoduje wzrost cen działek nieruchomości – głównie mieszkaniowych – w efekcie czego następuję przejmowanie renty przez sektor prywatny, mimo iż koszty ochrony przyrody ponosi państwo, a więc w efekcie całe społeczeństwo);
2) wprowadzeniu generalnego obowiązku opracowania MPZP (w obecnym systemie prawnym) lub innego rodzaju aktu planistycznego o charakterze wiążącej powszechnie regulacji (np. postulowanego wyżej miejscowego planu użytkowania i zagospodarowania terenu typu konserwatorskiego) dla obszarów chronionych, takich jak: PN, PK, OChK i rezerwat przyrody oraz przyjęcie zasady nadrzędności ustaleń planów ochrony względem lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego (koszty opracowania przez samorząd planu regulującego zagospodarowanie terenu powinny być rekompensowane przez Skarb Państwa), przy jednoczesnym
3) stworzeniu – na poziomie planowania ponadlokalnego (krajowego i/lub regionalnego) lub subregionalnego (np. w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych) – **systemu redystrybucji kosztów i korzyści** wynikających z dokonywanej na poziomie planowania ponadlokalnego określonej alokacji gruntów pod inwestycje budowlane, rozwój funkcji osadniczych oraz działalność ochronną (koszty społeczne utraty walorów przyrody lub utracone korzyści z tytułu ograniczeń w użytkowaniu gruntów); wymagałoby to stworzenia **funduszu** zasilanego z podatków lokalnych i/lub specjalnych opłat uzyskiwanych od gmin, dla których w planie regionalnym, w ramach ustaleń wiążących, opartych na bilansowaniu różnych form i funkcji użytkowania terenów, przewidziano podwyższoną intensywność zabudowy gruntów; płatnikami netto takiego funduszu, co do zasady, powinny być gminy o wyższej intensywności zagospodarowania terenów w skali regionu/obszaru funkcjonalnego miasta, a beneficjentami netto gminy o wyższym udziale

funkcji ochronnych, co byłoby mechanizmem wyrównywania kosztów i korzyści płynących odpowiednio z intensyfikacji rozwoju przestrzennego lub zwiększenia ograniczeń w sposobach zabudowy i zagospodarowania danego terenu (wyższy reżim ochronny); wspomniana wyżej potrzeba przyjęcia nadrzędności ustaleń planów ochronnych nad treściami przepisów prawa miejscowego implikuje potrzebę wprowadzania do lokalnych planów i procedur z zakresu gospodarowania gruntami systemów rekompensat odnoszących się do regulacji ograniczających intensywność użytkowania gruntów wynikającą z ustaleń konserwatorskich na obszarach o wyższych restrykcjach ochronnych, odczuwalnych jak negatywne efekty zewnętrzne przez właścicieli gruntów prywatnych objętych ochroną;

4) utworzeniu banków gruntów, w szczególności w ramach obszarów funkcjonalnych, związanych z rozwojem funkcji ochronnych, z wykorzystaniem środków funduszy publicznych regionalnych i/lub krajowych, służących do wymiany gruntów obejmowanych ochroną konserwatorską (tzn. tak, aby jak największa część gruntów chronionych była własnością Skarbu Państwa lub samorządu województwa);
5) wprowadzeniu innych innowacyjnych systemów gospodarowania gruntami, opartych na koncepcji tak zwanych **uprawnień zbywalnych**, na przykład strefowania typu **„transfer praw do zabudowy"**, które opiera się na założeniu, że prawo do gruntu składa się z praw do poszczególnych jego zasobów, w tym prawa do jego zagospodarowania, które właściciel ze strefy chronionej może zbyć na rzecz użytkownika gruntu w strefie transferowej (o mniejszych walorach przyrodniczo-krajobrazowych), w ramach której obowiązuje dwustopniowy system regulacji użytkowania ziemi, umożliwiający podmiotom podniesienie stopnia intensywności zagospodarowania działki – po nabyciu praw eksploatacji od właścicieli gruntów w strefie chronionej (zwykle w formie tzw. certyfikatu) (Jacobs 1995, s. 129); system ten w założeniu powinien spowodować quasi-rynkową intensyfikację inwestycji budowlanych (ich alokację) w strefie transferowej, a ekstensyfikację **użytkowania w strefie ochronnej.**

Wymienione instrumenty nie wyczerpują listy wszystkich możliwych usprawnień systemu planowania, jednak ich zastosowanie powinno szczególnie zwiększyć skuteczność ochrony planistycznej walorów środowiskowych przestrzeni podlegającej żywiołowym procesom urbanizacji.

5.3.7. Uwagi do hierarchiczności i subsydiarności w systemie planowania przestrzennego oraz realizacji planów

Wzmocnienie instrumentów regulacyjnych w planowaniu zagospodarowania przestrzennego stanowi ogólną rekomendację wynikającą z analizy i oceny systemu planowania w Polsce. Można zauważyć, że:

> […] wprowadzenie regulacyjnych elementów w **systemie zarządzania rozwojem kraju** (tj. w **systemie realizacji polityki rozwoju kraju**) przede wszystkim w odniesieniu do zasobów przestrzeni i jej cennych walorów (przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych) szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego/publicznego, może przebiegać w dwojaki sposób, tj.:
> a) w systemie własnych służb/instytucji,
> b) w systemie zadań poruczonych.
> Można przyjąć ogólną regułę, iż w praktyce zarządzania rozwojem powinny zostać zastosowane oba wskazane wyżej rozwiązania, tzn. w odniesieniu do szczególnie istotnych problemów związanych z gospodarowaniem przestrzenią i jej zasobami, których rozwiązywanie na poziomie lokalnym i regionalnym jest nieskuteczne, zostaną stworzone rozwiązania instytucjonalne (i mechanizmy egzekucji) na poziomie krajowym; problemy zagospodarowania przestrzeni, istotne dla rozwoju kraju, ale możliwe do rozwiązania na poziomie samorządów wojewódzkich powinny być przekazane do rozwiązania władzom regionalnym w systemie zadań poruczonych, z zachowaniem zasady subsydiarności w zarządzaniu (Markowski, Drzazga, 2018, s. 85–86).

Przyjęcie zasady subsydiarności (opisanej w podrozdziale 3.11) w zarządzaniu rozwojem i funkcjonowaniu władzy rządowej i samorządowej oznacza, że każdy podmiot administracji publicznej działa w ramach kompetencji własnych oraz tak zwanych zadań poruczonych, które to kompetencje i zadania wynikają z przepisów prawa (ustaw).

W subsydiarnym systemie zarządzania rozwojem nie ma więc „tradycyjnie" rozumianej hierarchiczności planów, to znaczy polegającej na tym, że plany sporządzane dla jednostki terytorialnej na niższym poziomie podziału administracyjnego kraju są podporządkowane (tj. wynikają z treści ustaleń) planom sporządzanym dla jednostki nadrzędnej (taki stan rzeczy miałby miejsce w scentralizowanym i dyrektywnym systemie planowania). W systemie zdecentralizowanego i subsydiarnego zarządzania chodzi natomiast o zapewnienie zgodności ustaleń wiążących między planami jednostek terytorialnych różnych szczebli oraz możliwości realizacji inwestycji celu publicznego, których wprowadzenie w życie wynika z kompetencji podmiotów władzy i jest ważne z punktu widzenia interesu publicznego

w określonej skali (w wymiarze terytorialnym i społecznym), którego ochronę (zabezpieczanie) przypisano określonej władzy rządowej i/lub samorządowej.

Na zamieszczonych wcześniej schematach ilustrujących modelowe rozwiązania z zakresu zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym (rys. 22–24) wskazano, iż do treści zintegrowanych strategii i planów powinny być wprowadzane ustalenia wiążące, sformułowane w strategiach i planach jednostki terytorialnej wyższego poziomu zarządzania. Uwzględnianie zasady subsydiarności w tym „przenoszeniu ustaleń" oznacza, że zmiany w planach gmin powinny być dokonywane wtedy, gdy podmiot centralny lub regionalny (samorząd wojewódzki) dysponuje środkami finansowymi na rekompensatę kosztów skutków opracowania lub zmiany regulacyjnego planu miejscowego. Innym przypadkiem jest dokonywanie zmian w planach wtedy, gdy ich ustalenia uzyskują rangę przepisów prawa regionalnego (lub lokalnego) w drodze uchwały „planu", a wynika to nie z przenoszenia ustaleń wiążących sformułowanych w treści planów jednostki terytorialnej wyższego szczebla, lecz z mocy przepisów prawa materialnego – to jest właściwej ustawy (np. dotyczącej ochrony przyrody czy zakazu zabudowy w strefach zalewowych itp.). W takim przypadku koszty opracowania zmian w planie gminy, jeśli gmina nie realizuje tego obowiązku, ponosi wojewoda (lub inny upoważniony podmiot terenowej administracji rządowej – np. zarządzający obszarem chronionym lub zlewnią) i obciąża nimi gminę.

Trzeba też pamiętać, że uznanie przeznaczenia terenu pod cele publiczne – określone w planie krajowym lub planie wojewódzkim – musi oznaczać możliwości zastosowania wyspecjalizowanych instrumentów, na przykład z zakresu gospodarki nieruchomościami, umożliwiających ich realizację (np. wywłaszczenia, prawo pierwokupu, zamrażanie cen terenów itp.). Można założyć, iż w sytuacji realizacji inwestycji celu publicznego ważnego dla interesu państwa lub województwa zmiany przeznaczenia terenu przebiegają w nieco innym trybie planistycznym, ponieważ stroną jest rząd lub samorząd wojewódzki, które to władze w trybie konsultacji lokalnych muszą uzgodnić przygotowywanie programu operacyjnego z zakresu rozwoju gospodarczego czy społecznego, czy też planu lub programu działań służących zachowaniu przyrody, ochronie środowiska itp. (Markowski, Drzazga, 2018, s. 93).

W celu zwiększenia skuteczności realizacji planów zagospodarowania przestrzennego służących zabezpieczaniu interesów publicznych, w szczególności tych związanych z ochroną/zachowaniem określonych walorów przestrzeni, postulować można uzupełnienie dotychczasowych instrumentów gospodarowania gruntami o dodatkowe narzędzia usprawniające działania na rzecz kształtowania ładu przestrzennego. Rekomendować można wprowadzenie takich rozwiązań, jak:

1) ogólnokrajowy system standardów urbanistycznych (omówiony w punkcie 5.3.5);
2) banki gruntów publicznych „na wymianę";
3) fundusze wykupu gruntów, fundusze wywłaszczeniowe;
4) dotacje i inne instrumenty wsparcia finansowego dla podmiotów mikroekonomicznych prowadzących działalność zgodną z celami ochrony (np. programy rolno-środowiskowe);
5) fundusze rozwoju metropolitalnego – tworzone przez zbiór wszystkich jednostek samorządowych w obszarze metropolitalnym, **służące jako źródła środków do wypłaty rekompensat z tytułu prowadzonej w interesie powszechnym działalności ochronnej;**
6) dotacje publiczne administracji centralnej – przyznawane w celu ochrony tworów przyrody i krajobrazu o znaczeniu ogólnonarodowym; mogłyby one być stosowane na przykład w formie instrumentów polityki fiskalnej związanych z finansowaniem rozwoju jednostek samorządu terytorialnego przez państwo (np. zwiększenie dotacji celowej);
7) rozwój nowych, innowacyjnych form strefowania w planowaniu zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, takich jak:
   a) strefowanie kompensacyjne,
   b) strefowanie przez standardy/ocenę skutków (*performance zoning*),
   c) strefowanie zachęcające (*incentive zoning*),
   d) transfer praw do zabudowy (*transfer of development rights* – TDR),
   e) kupno praw do zagospodarowania (*purchase of development rights* – PDR);
8) trusty ziemskie;
9) podatki katastralne i/lub opłaty planistyczne uzależniające obciążenia fiskalne prywatnych właścicieli nieruchomości od ich faktycznej rynkowej wartości, umożliwiające przejmowanie przez sektor publiczny kreowanej przez niego renty budowlanej i planistycznej.

Potrzebę rozszerzenia instrumentarium służącego usprawnieniu realizacji ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego (przede wszystkim miejscowych) można uzasadnić tym, że plany mające charakter normatywnych aktów prawa, przez swoje ustalenia, które są przepisami prawa, wpływają na zachowania przestrzenne podmiotów mikroekonomicznych użytkujących przestrzeń. Zachowania te mogą być zgodne lub nie z celami polityki przestrzennej. Tak jak wspomniano przy omawianiu cech planowania, powinno ono mieć prorynkowy charakter, a więc tam, gdzie jest to możliwe, wpływać na zachowania ekonomiczne podmiotów użytkujących przestrzeń.

5.3.8. Wzmocnienie publicznych służb planowania i inne usprawnienia instytucjonalne

Na podstawie analizy przeprowadzonej w punkcie 5.2.9 można sformułować tezę, że obecnie funkcjonujące służby publiczne w zakresie planowania rozwoju (na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym) nie są poprawnie zorganizowane i nie posiadają dobrze (czytelnie) zdefiniowanego zakresu kompetencji wynikającego z właściwie rozpoznanego interesu publicznego.

Dla sprawnego funkcjonowania opisanego wyżej (punkty 5.3.1–5.3.7) systemu zintegrowanego planowania rozwoju niezbędne będzie nie tylko wprowadzenie przedstawionych zmian w zakresie opracowań planistycznych (odnośnie do ich typu i charakteru), ale również **zasadnicze wzmocnienie i reorganizacja służb publicznych planowania** zintegrowanego, w tym – w szczególności – planowania przestrzennego i projektowania urbanistyczno-architektonicznego.

Odtworzenie stabilnych służb terenowych planowania rozwoju oraz wzmocnienie pozycji zawodowej i kompetencji merytorycznych ich pracowników jest nieodzowne, aby zachować ciągłość pracy zespołów projektowych, a co za tym idzie – aktualizacji dokumentów (na co zwrócono już uwagę w KPZK 2030).

Sformułować można następujące ogólne uwagi dotyczące wzmacniania roli publicznych służb planowania (por. Markowski, Drzazga, 2018, s. 94–108):

1. Zasadniczym postulatem (rekomendacją) jest wprowadzenie **obligatoryjnego rozwiązania** polegającego na **powierzeniu procesu opracowywania dokumentów strategicznych i planistycznych publicznym służbom planowania** (takim instytucjom jak biura planowania miejskiego, regionalnego, powiatowego itp.)[15].
2. Planiści przestrzenni, a szerzej – służby planowania publicznego – muszą mieć rangę zawodu czy też status instytucji zaufania publicznego. Ich rozstrzygnięcia planistyczno-projektowe (a w szczególności regulacyjne przepisy prawa miejscowego) dotyczą niezwykle wrażliwej ekonomicznie i społecznie sfery, w związku z czym ich profesja i działalność muszą podlegać publicznej ochronie.

15 Publiczne służby planowania powinny (co do zasady) wykonywać zintegrowane strategie rozwojowe, o których mowa we wcześniejszej części dokumentu. Publiczne służby planowania mogłyby jednak – w razie uzasadnionej organizacyjnie potrzeby – zachowując funkcję koordynatora procesów opracowywania strategii i planów, współpracować ze sprawdzonymi prywatnymi biurami planowania i pracowniami urbanistycznymi czy architektonicznymi na zasadzie outsourcingu, to jest zlecania wykonania wybranych, cząstkowych opracowań diagnostycznych, analitycznych, studialnych, koncepcyjnych czy projektowych „na zewnątrz" (w szczególności zlecania opracowania projektów urbanistycznych), a następnie dokonywanie oceny *ex ante* opracowań planistycznych zamówionych „na rynku". Planowanie (opracowanie planu) jest zadaniem publicznym, a projektowanie jest działaniem technicznym.

3. Państwo (rząd centralny) może i powinno określić wymagania i standardy wiedzy i umiejętności wobec tych służb wraz z przydziałem środków (zwłaszcza finansowych i materialnych) na ich właściwe funkcjonowanie (co miałoby na celu uniezależnienie służb planowania od politycznego nacisku lokalnych władz samorządowych).
4. Służby planistyczne (jak wszelkie instytucje publiczne) pracują według określonych procedur i schematów operacyjnych, które często „zastępują myślenie". Planowanie rozwoju wymaga jednak kreatywności i poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, wobec czego służby powinny być wspomagane intelektualnie przez odpowiednie instytucje (np. resortowe instytuty badawcze, ośrodki akademickie, think tanki).
5. Należy dążyć nie tyle do wzmocnienia konkretnego zawodu (urbanisty, planisty przestrzennego), ile do wsparcia samych instytucji publicznych służb planowania, **których efekty działania – projekty planów – nie mogą podlegać dowolnym, swobodnym modyfikacjom/zmianom wynikającym z nacisków politycznych**. W szczególności **osoby zajmujące określone stanowiska zawodowe (kierownicze) lub sprawujące funkcję organu w publicznych służbach planowania nie powinny być hierarchicznie podporządkowane podmiotom sprawującym władzę pochodzącą z wyboru politycznego** (która jest podatna na naciski elektoratu), **to jest organom władzy uchwałodawczej i/lub wykonawczej operującym na tym samym poziomie administracji terytorialnej**. Takie umocowanie podmiotów publicznych sprawujących funkcje planistów/urbanistów w jednostkach samorządowych uzasadnione jest tym, że samorządy gminne nie mogą być traktowane jako reprezentanci interesu ogólnonarodowego – praktyka pokazuje, że jest to nierealny postulat w zdecydowanej większości przypadków. Dążenie do samostanowienia przez samorządy (w warunkach gospodarki rynkowej, w sytuacji globalizacji gospodarki) nie gwarantuje odzwierciedlania interesów ogólnospołecznych w decyzjach podejmowanych w szczególności przez lokalne samorządy terytorialne. Narastająca konkurencja między JST powoduje wykorzystywanie miejscowych zasobów (w tym tych związanych z przestrzenią) zgodnie z potrzebami społeczności lokalnych, co niekoniecznie „pokrywa się" z interesem narodowym i prowadzi najczęściej do powstawania efektów zewnętrznych niekorzystnych z punktu widzenia całego społeczeństwa (są to specyficzne ułomności lokalnej demokracji).
6. Rolą służb publicznych planowania (mimo ich lokalnego czy regionalnego charakteru) powinna więc być **dbałość o system wartości ogólnospołecznych** – to jest **zabezpieczanie interesu publicznego rozpatrywanego z punktu**

widzenia całego kraju (a nie tylko danej gminy czy regionu)[16]. Można przyjąć założenie, że przez tworzenie regulacji planistycznych oraz pozaplanistycznych przepisów, a także indykatywnych zaleceń dla praktyki, służby publiczne uniezależnione kompetencyjnie i organizacyjnie od wpływów o charakterze politycznym, działając na podstawie przesłanek merytorycznych, stałyby się podmiotem definiującym – wyrażającym interesy publiczne (ogólnospołeczne) w procesie ustalania kierunków rozwoju i planowania zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym służby publiczne powinny mieć **przypisane szczególne kompetencje i podlegać szczególnej ochronie**. Występują bowiem w podwójnej roli: reprezentantów interesu lokalnego i interesu narodowego.

7. **Istotą proponowanych dalej rozwiązań jest więc wzmocnienie niezależności służb publicznych planowania w ochronie interesu publicznego**, w tym w szczególności ogólnospołecznego, **przede wszystkim w odniesieniu do instytucji planowania funkcjonujących na poziomie lokalnym**, a także, choć w mniejszym stopniu, regionalnym.
8. W celu zapewnienia wysokiej jakości projektów opracowań strategicznych, planistycznych i regulacyjnych wykonywanych przez publiczne służby planowania rekomenduje się (niejako wbrew forsowanym obecnie tendencjom do deregulacji zawodów i znoszenia formalnych uprawnień zawodowych) określenie, w sposób formalny, jakimi kompetencjami powinny legitymować się osoby pełniące funkcję głównego projektanta (kierownika/koordynatora) w odniesieniu do opracowań planistycznych ujętych w opisanym wyżej systemie zintegrowanego planowania. Ze względu na zróżnicowany merytorycznie zakres opracowań proponuje się określenie wymaganych kompetencji zawodowych (w zakresie wykształcenia i praktyki zawodowej), odrębnie w odniesieniu do osób sprawujących następujące funkcje:
   a) główny projektant odpowiedzialny za opracowanie projektu zbioru lokalnych zasad użytkowania gruntów, a także za opracowanie projektu planu miejscowego i obszarowych przepisów urbanistycznych oraz wytycznych (warunków) do wykonywania tak zwanych projektów urbanistycznych (przez inwestorów);
   b) główny projektant odpowiedzialny za opracowanie strategii rozwoju na poziomie lokalnym (gminnym i powiatowym);
   c) główny projektant odpowiedzialny za opracowywanie strategii rozwoju na poziomie ponadlokalnym (krajowym i wojewódzkim).

Zaproponować można następujący schemat ogólny służb publicznych w systemie zintegrowanego planowania, na który powinny składać się następujące rodzaje instytucji (Markowski, Drzazga, 2018, s. 108):

16 Przykładem rozwiązywania problemów tego typu (ułomności lokalnej demokracji) może być instytucja nadburmistrza powoływanego w niemieckich miastach.

1) **służby planistyczne**, czyli biura planowania rozwoju, w których znajdzie się stanowisko głównego planisty oraz głównego urbanisty i architekta – jako organy sporządzające projekty opracowań strategicznych i planistycznych;
2) **komisje planowania rozwoju** – jako organy opiniodawczo-doradcze;
3) **rzecznik interesu publicznego w zakresie planowaniu rozwoju** – jako organ zabezpieczający interesy społeczne w planowaniu rozwoju;
4) **organy wykonawcze** treści/ustaleń strategii zintegrowanych, planów i przepisów obszarowych (odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent – na poziomie gminy, starosta – na poziomie powiatu, marszałek województwa – na poziomie regionalnym, prezes rady ministrów – na poziomie krajowym).

Zwięzłe zestawienie proponowanych instytucji zamieszczono w tabeli 36.

Tabela 36. Zestawienie rekomendowanych rodzajów instytucji wchodzących w skład publicznych służb planowania rozwoju

Rodzaj instytucji	Poziom zarządzania terytorialnego			
	Lokalny (gmina)	Lokalny (powiat)	Regionalny	Krajowy
Służby planistyczne (właściwe organy planistyczne)	1. Gminne/miejskie biura planowania rozwoju 2. Dyrektor G/MBPR – planista miejski 3. Główny urbanista i architekt miasta	1. Powiatowe biura planowania rozwoju 2. Dyrektor PBPR – planista miejski 3. Główny urbanista i architekt powiatu	1. Regionalne (wojewódzkie) biura planowania rozwoju 2. Dyrektor R/WBPR – planista regionalny (wojewódzki) 3. Główny urbanista i architekt województwa	1. Krajowe (rządowe) centrum studiów strategicznych i planowania rozwoju (centralny urząd/biuro planowania rozwoju) 2. Prezes K/RCSSiPR – główny planista kraju 3. Główny urbanista i architekt kraju
Organy opiniodawczo-doradcze	Gminne/miejskie komisje planowania rozwoju	Powiatowe komisje planowania rozwoju	Wojewódzka/regionalna komisja planowania rozwoju (rada rozwoju regionalnego)	Państwowa rada gospodarki przestrzennej (państwowa rada planowania rozwoju)
Organy zabezpieczające interesy społeczne	–	–	Wojewódzki rzecznik interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju	Krajowy rzecznik interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju
Organy wykonawcze	Wójt, burmistrz, prezydent	Starosta powiatu	Marszałek województwa	Rada Ministrów

Źródło: opracowanie własne na podstawie Markowski, Drzazga, 2018, s. 108–124.

Co do zasady, instytucje wymienione w punkcie 1 i 2 funkcjonowałyby na wszystkich poziomach planowania zintegrowanego (gmina, powiat, województwo, kraj), z zastrzeżeniem, że na poziomie gminnym byłyby one tworzone jedynie w gminach miejskich na prawach powiatu i gminach miejskich liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, natomiast w pozostałych gminach (wiejskich i wiejsko-miejskich poniżej 100 tys. mieszańców) obsługę instytucjonalną procesu sporządzania opracowań strategicznych i planistycznych (opisanych wcześniej) pełniłyby służby powiatowe.

Przyjęcie generalnego rozwiązania polegającego na nietworzeniu służb publicznych planowania zintegrowanego w gminach wiejskich podyktowane jest realistyczną oceną możliwości powoływania takich służb – rozdrobnienie gmin wiejskich jest w Polsce bardzo duże, a potencjał kadrowy bardzo słaby. Dlatego też podstawowym rekomendowanym rozwiązaniem jest przeniesienie procedur planowania rozwoju dla tych JST na poziom powiatowy. Nie wyklucza to jednak (w indywidualnych przypadkach) zastosowania dla gmin wiejskich, w których brakuje stałej kadry, dodatkowych (uzupełniających) rozwiązań polegających przykładowo na:

1) umocowaniu w strukturze organizacyjnej gminy specjalistów – doradców ds. planowania rozwoju,
2) korzystaniu z usług zewnętrznych ekspertów,
3) organizowaniu przez stowarzyszenia i związki gmin wspólnych przetargów na strategie i plany (np. związki gmin wiejskich, związki gmin uzdrowiskowych mogą być potencjalnymi partnerami wdrażania tej koncepcji opracowywania strategii i planów, w szczególności jeżeli obejmowałyby one obszary funkcjonalne – „wspólne kontraktowanie planów").

Rolą biur planowania rozwoju (lokalnych, regionalnych i krajowego) byłoby opracowywanie projektów zintegrowanych strategii rozwoju oraz pozostałych typów dokumentów planistycznych i przepisów obszarowych omówionych w dokumencie *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce*.

Rolą naczelnych (głównych) architektów i urbanistów w lokalnych, regionalnych i krajowych służbach planowania powinna być dbałość o interes publiczny związany z odpowiednim kształtowaniem architektonicznym i urbanistycznym zabudowy, uwzględniającym takie wartości jak:

1) dziedzictwo historyczne (lokalne, regionalne, krajowe),
2) tożsamość miejsca,
3) lokalny/regionalny styl zabudowy,
4) walory przyrodnicze i krajobrazowe,
5) inne.

Do kompetencji tych podmiotów należałoby w związku z tym:

1) opracowywanie projektów podlegających egzekucji przepisów (norm) urbanistycznych i architektonicznych, odpowiednio o randze: gminnej, regionalnej

i lokalnej – ukierunkowanych na ochronę, zachowanie i uwzględnienie w praktyce projektowej wyżej wymienionych wartości (forma interwencji: regulacja „twarda");
2) opracowanie poradników, instrukcji i katalogów budownictwa, zawierających rozwiązania rekomendowane do stosowania w praktyce w zakresie zabudowy różnych rodzajów terenów (forma interwencji: regulacja „miękka" i promocja oczekiwanych działań).

Wymienione wyżej instrumenty nie są, ściśle rzecz biorąc, instrumentami planowania (opracowanie planów leżałoby w kompetencji biur rozwoju), stanowią jednakże istotne uzupełnienie narzędzi planistycznych.

Rzecznicy interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju powoływani byliby natomiast tylko na poziomie krajowym i regionalnym[1]. Ich rolą byłoby reprezentowanie interesów społecznych i indywidualnych w planowaniu.

Można więc powiedzieć, że w służbach publicznych w systemie zintegrowanego planowania rozwoju da się niejako wyodrębnić dwa piony:
1) **planistyczny** – którego funkcję pełniłyby przede wszystkim lokalne, regionalne i krajowe biura planowania rozwoju (kierowane przez głównego/naczelnego planistę – projektanta),
2) **kontroli/nadzoru** – tę rolę sprawowaliby przede wszystkim główni architekci i urbaniści oraz rzecznicy interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju – odpowiednio na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

Pion wykonawczy systemu planowania zintegrowanego stanowiłyby – tak jak dotychczas – władze wykonawcze samorządowe i rządowe.

W celu rozwiązywania konfliktów społecznych pojawiających się w procesie planowania rozwoju, w tym zagospodarowania przestrzennego, rekomenduje się ponadto powołanie **sztabów ds. komunikacji i partycypacji społecznej**, odpowiednio na poziomie lokalnym (gminy/miasta, powiaty), regionalnym (województwa), a także krajowym, oraz określenie procedur rozwiązania konfliktów między różnymi poziomami władzy i wspólnotami terytorialnymi.

Uzupełnieniem rekomendacji odnoszących się do reaktywacji i wzmocnienia publicznych służb planowania rozwoju może być również postulat powołania w strukturze Rady Ministrów resortu gospodarki przestrzennej, integrującego problematykę zagospodarowania przestrzennego na poziomie rządowym.

1 Wydaje się, że powoływanie rzeczników interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju nie ma uzasadnienia na poziomie lokalnym (sprawy/problemy lokalne byłyby, w zależności od ich rangi, rozpatrywane przez odpowiedniego rzecznika regionalnego lub rzecznika krajowego).

Zakończenie

Analiza i ocena rozwiązań instytucjonalnych konstytuujących system planowania przestrzennego w Polsce (przeprowadzona w rozdziałach czwartym i piątym) potwierdziła sformułowane we wstępie do niniejszej pracy hipotezy, odnoszące się do ułomności związanych z dokonywaniem wyboru publicznego w procesie planowania.

Do najważniejszych ułomności instytucjonalnych systemu planowania przestrzennego, ograniczających jego skuteczność, można zaliczyć (na przykładzie Polski):

1) niską integrację planowania społeczno-gospodarczego, planowania przestrzennego i planowania w zakresie ochrony przyrody,
2) brak powszechnie obowiązujących (lokalnych) regulacji dotyczących zagospodarowania i zabudowy terenu, a także systemu ponadlokalnych (regionalnych, krajowych) standardów urbanistycznych chroniących interesy ogólnospołeczne (narodowe),
3) stosowanie pozaplanistycznych, doraźnych procedur lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy,
4) planowanie w układach administracyjnych, a nie funkcjonalnych i/lub problemowych (dominacja ujęcia administracyjnego nad podejściem funkcjonalnym w planowaniu),
5) iluzoryczny, wyłącznie indykatywny, „miękki" charakter planowania ponadlokalnego – generalny brak ustaleń wiążących obniża skuteczność planów na poziomie regionalnym (PZPW) i krajowym (KPZK 2030), powodując jego dysfunkcjonalność – zatracenie funkcji koordynacyjnej planowania wielkoprzestrzennego.

Celem niniejszej rozprawy, poza analizą ułomności instytucjonalnych w systemie planowania, było również przedstawienie autorskich koncepcji zmian organizacyjno-instytucjonalnych, jakie powinny zostać wprowadzone w systemie planowania, mając na względzie zwiększenie jego skuteczności jako narzędzia kreowania ładu przestrzennego i rozwoju zgodnego z paradygmatem sustensywności (*sustainability*).

Przyjmując, iż ład przestrzenny i zrównoważony rozwój stanowić mają podstawę działań planistycznych państwa i jednostek samorządu terytorialnego (jak deklaruje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), stwierdzić można, iż system planowania przestrzennego w Polsce wymaga daleko idących

zmian. Ogólne kierunki tych zmian powinny być następujące: nadanie kreatywnego, a nie jedynie proceduralnego charakteru planowaniu, precyzyjne określenie materialnych celów zagospodarowania przestrzennego (służyć temu mogłoby np. wprowadzenie systemu standardów urbanistycznych na poziomie krajowym), zintegrowanie planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym, rozszerzenie instrumentalizacji planowania przez narzędzia z zakresu gospodarki gruntami, doprowadzenie do spójności systemu planowania przestrzennego i systemu ochrony przyrody (wykorzystanie planowania przestrzennego jako narzędzia ochrony obszarowej walorów przyrodniczych i krajobrazowych), określenie reguł i demokratycznych sposobów (instrumentów) ochrony dobra wspólnego i interesów publicznych (np. ograniczenia prawa własności gruntów wraz z równoczesnym stworzeniem systemu rekompensat), czytelne określenie zakresu współzależności między poszczególnymi szczeblami planowania – określenie relacji hierarchicznych, ale z zachowaniem zasady subsydiarności (por. Markowski, 2001, s. 135–136), odbudowa publicznych służb planowania, powołanie resortu gospodarki przestrzennej (por. Drzazga, 2007a, s. 255).

Zarysowane w niniejszej pracy rekomendacje dotyczące zmian w systemie planowania przestrzennego akcentują przede wszystkim potrzebę zwiększenia stopnia **integracji planowania przestrzennego** z innymi obszarami planowania działań rozwojowych przez sektor publiczny. Ukierunkowane są one na zwiększenie nacisku na podejście funkcjonalne w tworzeniu opracowań planistycznych (dostosowanie zasięgu terytorialnego planowania do faktycznego/realnego zasięgu koordynowanych zjawisk przestrzennych, a nie do jednostek podziału administracyjnego) oraz wprowadzenie funkcji regulacyjnych (w postaci ustaleń wiążących oraz standardów zagospodarowania przestrzennego) na poziomie krajowym i regionalnym. Należy podkreślić, iż wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań uwarunkowane jest konsekwentnym stosowaniem w planowaniu zasady subsydiarności, zaangażowanie w proces planowania obszarów funkcjonalnych lokalnych samorządów wymaga bowiem stworzenia mechanizmów wsparcia finansowego – dającego korzyści ekonomiczne ze współpracy. Podobnie stworzenie systemu rekompensat kosztów pojawiających się w przypadku przenoszenia ustaleń z planów ochrony do planów przestrzennych rodzi skutki ekonomiczne. Wszelkie zmiany systemowe w planowaniu powinny wobec tego pociągać za sobą również stosowną reformę mechanizmów finansowania rozwoju jednostek terytorialnych (por. Drzazga, 2015c, s. 192).

Reasumując, można stwierdzić, iż istotą planowania zagospodarowania przestrzennego jest przewidywanie skutków decyzji planistycznych oraz możliwych do zaistnienia interakcji między różnymi użytkownikami przestrzeni i sterowanie

tymi interakcjami przez instrumenty „konstytuujące" system planowania, którymi są przede wszystkim plany o charakterze aktów prawa i inne (pozaplanistyczne) narzędzia regulacyjne w systemie planowania, a także instrumenty z zakresu gospodarki gruntami, „operacjonalizujące" system planowania, takie jak: instrumenty finansowe (np. podatki, opłaty, kary), decyzje administracyjne, normy prawne (zakazy, nakazy), a także porozumienia dobrowolne, negocjacje i inne. Z ekonomicznego punktu widzenia powiedzieć można, iż planowanie przestrzenne wymaga dokonywania analizy, jakie skutki – efekty zewnętrzne występujące w ramach mechanizmu rynkowego – zostaną zlikwidowane, a jakie celowo (bądź przypadkowo) mogą zostać wygenerowane w wyniku interwencji w rynek (i czy będą to efekty pozytywne, czy negatywne ze względu na obraną sustensywną trajektorię rozwojową). Konstruowanie rozwiązań systemowych w planowaniu, w szczególności tych o charakterze regulacyjnym (normatywnym), powinno być poprzedzone próbą oceny, w jaki sposób obrane metody interwencji wpłyną na działania podmiotów gospodarujących, to jest czy będą skłaniać do zaniechania działań niekorzystnych z punktu widzenia obranych kierunków rozwojowych określonych w strategiach rozwoju jednostek terytorialnych, a wzmocnią te zachowania podmiotów gospodarujących w przestrzeni, które są zbieżne z interesem publicznym zdefiniowanym w planach.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte i ciągłe oraz dokumenty elektroniczne

A guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBoK®Guide) (2008), Project Management Institute, Pennsylvania.

Abukhater A. Baha' El-Deen (2009), *Rethinking planning theory and practice: a glimmer of light for prospects of integrated planning to combat complex urban realities*, „Theoretical and Empirical Researches in Urban Management", vol. 4, no. 2(11), May, s. 64–79.

Affek A. (2013), *Propozycje wskaźników środowiskowych do oceny zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*, [w:] P. Śleszyński (red.), *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego gminach*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 252, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 51–86.

Agardy T.S. (2010), *Ocean Zoning: Making Marine Management More Effective*, Earthscan, London–Washington.

Alexander E.R. (2016), *There is no planning – only planning practices: Notes for spatial planning theories*, „Planning Theory", vol. 15(1), s. 91–103.

Allmendinger P. (2002a), *The Post-Positivist Landscape of Planning Theory*, [w:] P. Allmendinger, M. Tewdwr-Jones (red.), *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*, Routledge – Taylor & Francis Group, London–New York, s. 3–17.

Allmendinger P. (2002b), *Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory*, „Planning Theory", vol. 1(1), s. 77–99, http://dx.doi.org/10.1177/147309520200100105.

Allmendinger P., Haughton G. (2010), *Spatial planning, devolution, and new planning spaces*, „Environment and Planning C: Government and Policy", vol. 28, s. 803–818, http://dx.doi.org/10.1068/c09163.

Anker H.T., Basse E.M. (2001), *Rationality, Environmental Law, and Biodiversity*, [w:] S.C. Beckmann, E. Kloppenborg Madsen (red.), *Environmental Regulation and Rationality. Multidisciplinary Perspectives*, Aarhus University Press, Aarhus–Oxford–Oakville, s. 163–192.

Apel Komitetu „Człowiek i Środowisko" przy Prezydium Polskiej akademii Nauk do nowego rządu i posłów w sprawie ochrony środowiska, gospodarki wodnej i gospodarki przestrzennej (2005), „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 4(31), s. 12.

Baffour Awuah K.G., Hammond F.N., Booth C.A., Lamond J.E. (2014), *Evolution and development of urban land use planning: analysis from human action theory perspective*, „Theoretical and Empirical Researches in Urban Management", vol. 9, no. 2 (May), s. 35–67.

Bałuty Od-Nowa. Kompleksowy program planistyczno-inwestycyjny dla części obszaru dzielnicy Bałuty w Łodzi (2017), maszynopis, Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi, Łódź.

Banachowicz B., Drzazga D. (2005), *Zarządzanie trwałym i zrównoważonym rozwojem obszarów metropolitalnych w Polsce*, [w:] S. Czaja (red.), *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych Oddział Polski, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko", nr 33, Katedra Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Nowa Ruda, s. 7–20.

Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start (dostęp: 11.06.2018).

Baranowska-Janota M. (2001a), *Relacje planu ochrony z innymi opracowaniami planistycznymi w świetle znowelizowanej ustawy o ochronie przyrody*, „Człowiek i Środowisko", t. 25, nr 2, s. 205–215.

Baranowska-Janota M. (2001b), *Relacje ustaleń planu ochrony parku narodowego z innymi opracowaniami planistycznymi*, „Parki Narodowe", nr 4, s. 2–4.

Bargłowska D. (2001), *Rola strategicznej oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] S. Czaja (red.), *Nowe instrumenty w polityce ekologicznej*, Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych Oddział Polski, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko", nr 28, Katedra Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wojnowice–Wrocław, s. 5–13.

Becla A., Czaja S. (2002), *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Lanego we Wrocławiu, Wrocław.

Becla A., Czaja S. (2007), *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.

Bell A., Parchomovsky G. (2005), *A Theory of Property*, „Cornell Law Review", vol. 90(3), s. 531–615.

Belof M. (2013), *Teoria a praktyka planowania regionalnego: doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.

Bentlage J., Weiß P. (2006), *Environmental Management Systems and Certification*, The Baltic University Press, Uppsala.

Berdo J. (2006), *Zrównoważony rozwój. W stronę życia w harmonii z przyrodą*, Wydawnictwo Earth Conservation, Sopot.

Bergier T., Kronenberg J. (red.) (2010), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Fundacja Sendzimira, Kraków.

Bernaciak A. (2009), *Ograniczanie antropogenicznych obciążeń środowiska jako czynnik trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.

Bernaciak A., Gaczek W.M. (2001), *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Bohdanowicz J. (2001), *Ku cywilizacji ekorozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Boland J.J. (1995), *Ocena wpływu na środowisko*, [w:] P. Bury, T. Markowski, L.M. Salamon, R.A. Seidel (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHKO, Łódź, s. 168–190.

Borsa M. (2008), *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 174–196.

Borys T. (1999a), *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, GUS, Warszawa.

Borys T. (2005a), *Kategoria rozwoju i pojęcia pochodne. Część I – czy tylko spór o semantykę?*, „Problemy Ekologii", t. 9, nr 2(50), marzec–kwiecień, s. 68–72.

Borys T. (2005b), *Kategoria rozwoju i pojęcia pochodne. Część II – czyli o znaczeniu pierwszej wielkiej trójki pojęć rozwojowych*, „Problemy Ekologii", t. 9, nr 4(52), lipiec–sierpień, s. 177–180.

Borys T. (2005c), *Spory wokół pojęcia zrównoważonego rozwoju*, [w:] S. Czaja (red.), *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych – Oddział Polski, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko", nr 33, Katedra Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Nowa Ruda, s. 44–51.

Borys T. (red.) (1999b), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.

Borys T. (red.) (2005d), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok.

Brzezicki T., Brzezińska-Rawa A., Nowicki H., Szwajdler W., Kucharski K. (2013), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Buchanan J.M. (2003), *Public Choice: Politics without Romance*, „Policy", vol. 19, no. 3, Spring, http://www.cis.org.au/Policy/spr03/polspr03-2.pdf, http://www.cis.org.au/Policy/spr03/polspr03-2.htm (dostęp: 27.10.2004).

Buczek G. (2008), *„Widziane z boku" – odrolnienia polityczne*, http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=131%3Aqwidziane-z-bokuq-odrolnienia-polityczne&catid=131%3Aartykuly&lang=pl (dostęp: 3.09.2017).

Buczek G., Tetra-Jankowska M. (red.) (2003), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: przepisy – omówienia – komentarze*, seria: „Biblioteka Urbanisty", nr 1, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa.

Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P. (2014), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.

Bugajska A., Kulig A. (2015), *Prawodawstwo w ochronie środowiska z elementami ocen oddziaływania na środowisko*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

Burchard-Dziubińska M., Drzazga D., Rzeńca A. (2014), *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Bury P. (1993), *Oceny w planowaniu urbanistycznym a gospodarność w rozwoju miast*, seria: „Acta Universitatis Lodziensis", Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Bury P., Markowski T., Regulski J. (1993), *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi, Łódź.

Camagni R. (2009), *Territorial Impact Assessment for European regions: A methodological proposal and an application to EU transport policy*, „Evaluation and Program Planning", vol. 32, issue 4, s. 342–350.

Camagni R. (2017a), *Integrated Spatial Planning: Why and How? Part III On Regional Policies and Spatial Planning*, [w:] R. Capello (red.), *Seminal Studies in Regional and Urban Economics. Contributions from an Impressive Mind*, Springer International Publishing AG, Cham, s. 391–398, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-57807-1 (dostęp: 19.03.2018).

Camagni R. (2017b), *Territorial Impact Assessment (TIA): A Methodological Proposal. Part III On Regional Policies and Spatial Planning*, [w:] R. Capello (red.), *Seminal Studies in Regional and Urban Economics. Contributions from an Impressive Mind*, Springer International Publishing AG, Cham, s. 399–410, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-57807-1 (dostęp: 19.03.2018).

Cartwright R.I. (2007), *Key Concepts in Information and Communication Technology*, Macmillan Publishing Comp., New York.

CEC. Investing in Europe's Future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion (2010), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Cele polityki spójności (2013), [w:] *Wstęp do polityki spójności*, http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/celepolitykispojnosci.aspx (dostęp: 29.04.2013).

Chmielewski J.M. (2005), *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

Chmielewski J.M. (2010), *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

Chmielewski J.M. (2016), *Teoria i praktyka planowania przestrzennego. Urbanistyka Europy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

Clawson M. (1973), *Historical Overview of Land Use Planning in the United States*, [w:] D.M. McAllister (red.), *Environment: A New Focus for Land-Use Planning*, National Science Foundation, Washington, s. 23–56.

Common good, https://en.wikipedia.org/wiki/Common_good (dostęp: 1.09.2017).

Common good (economics), https://en.wikipedia.org/wiki/Common_good_(economics) (dostęp: 1.09.2017).

Common-pool resource, https://en.wikipedia.org/wiki/Common-pool_resource (dostęp: 1.09.2017).

Commons, https://en.wikipedia.org/wiki/Commons (dostęp: 1.09.2017).
Cotella G., Adams N., Nunes R.J. (2012), *Engaging in European Spatial Planning: A Central and Eastern European Perspective on the Territorial Cohesion Debate*, „European Planning Studies", vol. 20, no. 7, s. 1197–1220, http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.673567.
Crawford C. Jr (1972), *Strategy and Tactics in Municipal Zoning*, Prentice Hall Inc., New Jersey.
Czochański J.T. (2013), *Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne*, „Studia KPZK PAN", t. CXLIX, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 1–363.
Czochański J.T. (2017), *Asymetria informacji i jej znaczenie w gospodarowaniu przestrzenią*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna", nr 37, s. 11–25.
Danielewicz J. (2013a), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Danielewicz J. (2013b), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem dwóch obszarów metropolitalnych – doświadczenia krajów Europy Zachodniej*, [w:] Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony*, „Studia KPZK PAN", t. CLII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 135–147.
Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M. (2015), *Projekty zintegrowane*, [w:] M. Turała, T. Markowski (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców dotyczący innowacji*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 114–159.
Darozhka S., Nilsson L., Persson P.-O., Rydén L., Zaliauskiene A. (2007), *Cleaner Production – Technologies and Tools for Resource Efficient Production*, The Baltic University Press, Uppsala.
Davoudi S. (2001), *Planning and the Twin Discourses of Sustainability*, [w:] A. Layard, S. Davoudi, S. Batty (red.), *Planning for a Sustainable Future*, Spon Press, Taylor & Francis Group, London–New York, s. 81–93.
Davoudi S. (2005), *Understanding territorial cohesion*, „Planning Practice & Research", vol. 20, no. 4, s. 433–441, https://doi.org/10.1080/02697450600767926.
Davoudi S. (2012), *Resilience: A Bridging Concept or a Dead End?*, [w:] S. Davoudi, L. Porter (red.), *Applying the Resilience Perspective to Planning: Critical Thoughts from Theory and Practice*, „Planning Theory & Practice, Interface", vol. 13, no. 2, s. 299–333, https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677124.
Davoudi S., Layard A. (2001), *Sustainable Development and Planning. An Overview*, [w:] A. Layard, S. Davoudi, S. Batty (red.), *Planning for a Sustainable Future*, Spon Press, Taylor & Francis Group, London–New York, s. 7–17.
Dembowska Z. (1998), *Standardy urbanistyczne jako instrument kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej gmin*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna", t. 22, nr 1–2 „Standardy urbanistyczne", Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s. 47–70.
Dembowski J. (1989), *Zarys ogólnej teorii zasobów naturalnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
Demsetz H. (1967), *Toward a Theory of Property Rights*, „The American Economic Review", vol. 57, no. 2, s. 347–359, http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28196705%2957%3A2%3C347%3ATATOPR%3E2.0.CO%3B2-X (dostęp: 5.05.2018).
Dobrzański G. (2005), *Podstawy rozwoju trwałego i zrównoważonego*, z. 1, Centrum Zrównoważonego Rozwoju i Zarządzania Środowiskiem, Wydawnictwa Politechniki Białostockiej, Białystok.
Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowiska i Rozwój", Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992 r., „Szczyt Ziemi" (1998), Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa.
Domański R. (2002), *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Domański R. (2006), *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Domański R. (2012), *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
Domański R. (2016), *Treściowy rdzeń gospodarki przestrzennej*, [w:] W.M. Gaczek (red.), *Gospodarka Przestrzenna. Udział Poznańskiego Uniwersytetu Ekonomicznego w kształtowaniu współczesnego paradygmatu. Tom 1. Teoretyczne podstawy paradygmatu*, Boguski Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 309–322.
Domański R. (2018), *Emergencja złożoności systemów przestrzennych*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Rola wielkich miast w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski*, „Studia KPZK PAN", t. CLXXXVI, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 13–29.
Douvere F. (2008), *The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management*, „Marine Policy", no. 32, s. 762–771.
Douvere F., Ehler Ch.N. (2011), *The importance of monitoring and evaluation in adaptive maritime spatial planning*, „Journal of Coastal Conservation", vol. 15, issue 2, s. 305–311, http://dx.doi.org.10.1007/s11852-010-0100-9.
Drzazga D. (2003), *Konflikty przestrzenne w realizacji strategii ekorozwoju – zarys głównych problemów*, [w:] S. Czaja (red.), *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych Oddział Polski, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko", nr 30, Katedra Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 65–74.
Drzazga D. (2004), *Interaktywny model proekologicznego zarządzania gospodarką energetyczną i przestrzenną w rozwoju miast*, rozprawa doktorska napisana w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem naukowym prof. zw. dr hab. Tadeusza Markowskiego, maszynopis, Łódź.
Drzazga D. (2005), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych – próba konkluzji (raport z konferencji)*, [w:] T. Markowski (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 221, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 40–58.
Drzazga D. (2006), Środowiskowe i przestrzenne aspekty zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce w perspektywie rozwoju zrównoważonego i trwałego. Zarys problemu, „Problemy Ekologii", t. 10, nr 2(56), marzec – kwiecień, s. 65–70.
Drzazga D. (2007a), *Planowanie przestrzenne jako instrument wdrażania zrównoważonego rozwoju w Polsce – próba oceny*, [w:] A. Graczyk (red.), *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu", nr 1190, s. 248–257.
Drzazga D. (2007b), *Raport z ogólnopolskiej konferencji naukowej „Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie"*, [w:] T. Markowski, A. Stasiak (red.), *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 233, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 169–202.
Drzazga D. (2008), *Interaktywny model proekologicznego zarządzania zintegrowaną gospodarką energetyczną i przestrzenną w rozwoju miast*, seria „Prace doktorskie z zakresu ekonomii i zarządzania", Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Drzazga D. (2009), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych (próba konkluzji)*, [w:] D. Drzazga, T. Markowski (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN", t. CXXIII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 173–194.
Drzazga D. (2010a), *Instrumenty zarządzania obszarami cennymi przyrodniczo wobec zagrożeń procesów suburbanizacji*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.), *Zrównoważony rozwój*

na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 10–32.

Drzazga D. (2010b), *Zarządzanie w obszarach metropolitalnych: procesy – struktury organizacyjne – instrumenty*, [w:] *Procesy metropolizacyjne w teorii naukowej i praktyce*, Biblioteka Wiadomości Statystycznych, t. 63, GUS, Urząd Statystyczny w Łodzi, Warszawa, s. 229–241.

Drzazga D. (2012), *Polityka przestrzenna i podejście terytorialne a koncepcja zrównoważonego rozwoju,* [w:] „Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju w XXI wieku. Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym. Zrównoważony rozwój na obszarach wiejskich", t. II, seria „Handel Wewnętrzny. Rynek. Przedsiębiorstwo. Konsumpcja. Marketing", lipiec–sierpień, s. 30–38.

Drzazga D. (2013a), *Powiązania systemowe w planowaniu zagospodarowania przestrzennego w Polsce a zarządzanie rozwojem zrównoważonym,* [w:] Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony*, „Studia KPZK PAN", t. CLII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 120–134.

Drzazga D. (2013b), *Projekt badawczy ESPON oraz dyrektywa INSPIRE jako narzędzia wspomagania planowania przestrzennego*, „Folia Oeconomica. Acta Universitatis Lodziensis", nr 287, s. 91–104.

Drzazga D. (2015a), *Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT*, [w:] M. Turała, T. Markowski (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców dotyczący innowacji*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 40–86.

Drzazga D. (2015b), *Planowanie w ochronie i kształtowaniu walorów przyrodniczych przestrzeni w obszarach zurbanizowanych*, [w:] T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, „Studia KPZK PAN", t. CLXI, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 140–147.

Drzazga D. (2015c), *Współczesne wyzwania stojące przed planowaniem przestrzennym w świetle paradygmatu zrównoważonego rozwoju*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", nr 2(313), s. 177–193.

Drzazga D. (2018a), *Co dalej z lasem na Brusie? Komentuje dr Dominik Drzazga z WZ UŁ*, https://biznes.newseria.pl/komunikaty/ochrona_srodowiska/co-dalej-z-lasem-na,b1994548648 (dostęp: 25.01.2018).

Drzazga D. (2018b), *Las w mieście. Analiza eksperta z Uniwersytetu Łódzkiego*, http://samorzad.pap.pl/depesze/redakcyjne.akademiaul.temat_dnia/181204/Las-w-miescie--Analiza-eksperta-z-Uniwersytetu-Lodzkiego (dostęp: 22.02.2018).

Drzazga D., Markowski T. (2005), *Ogólna koncepcja instrumentów zarządzania procesami suburbanizacji w obszarach metropolitalnych*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, seria: „Biblioteka Urbanisty", nr 7, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa, s. 208–223.

Drzazga D., Ratajczyk N. (2005a), *Planowanie przestrzenne w Polsce a system obszarów chronionych – ocena i perspektywy*, „Przegląd Przyrodniczy", t. XVI, z. 1–2, s. 73–93.

Drzazga D., Ratajczyk N. (2005b), *Rozprzestrzenianie się zabudowy aglomeracji łódzkiej na terenach otwartych na przykładzie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich*, „Przegląd Przyrodniczy", t. XVI, z. 1–2, s. 183–199.

Drzazga D., Trzcinka N. (2003a), *Konflikty na tle: ochrona przyrody a inne funkcje przestrzeni – na przykładzie Lasu Łagiewnickiego w Łodzi*, „Przegląd Przyrodniczy", t. XIV, z. 3–4, s. 139–149.

Drzazga D., Trzcinka N. (2003b), *Zachowanie przyrodniczych walorów przestrzeni miejskiej Łodzi w świetle zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta*, „Przegląd Przyrodniczy", t. XIV, z. 3–4, s. 53–73.

Drzazga D., Stawasz D., Szydłowski C. (2011), *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Dubaj, http://pl.wikipedia.org/wiki/Dubaj (dostęp: 1.09.2017).

Dubel K. (2000), *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.

Dubel K. (2003), *Planowanie przestrzenne w procesie łagodzenia sytuacji konfliktowych*, [w:] S. Czaja (red.), *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych Oddział Polski, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko" nr 30, Katedra Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 75–84.

Durance Ph., Godet M., Mirénowicz Ph., Pacini V. (2007), *La prospective territoriale: pour quoi faire? comment faire?*, „Cahiers de LIPSOR", Série Recherche no 7, Novembre, s. 5–134.

Dühr S., Colomb C., Nadin V. (2010), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, London–New York.

Dylewski R. (1998), *Krajowe standardy urbanistyczne – podstawy, propozycje*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna", t. 22, nr 1–2 „Standardy urbanistyczne", Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s. 25–45.

Ehler Ch.N. (2018), *Marine spatial planning: An idea whose time has come*, [w:] K.L. Yates, C.J.A. Bradshaw (red.), *Offshore Energy and Marine Spatial Planning*, Series: Earthscan Oceans, Routledge, Milton Park–Abingdon–Oxon–New York.

Ekspansja miejska w Europie (2006), EEA Briefing, Europejska Agencja Środowiska, nr 04.

Emergencja, https://pl.wikipedia.org/wiki/Emergencja (dostęp: 10.09.2017).

Emergentyzm, https://pl.wikipedia.org/wiki/Emergentyzm (dostęp: 10.09.2017).

Epstein R.A. (2009), *Property Rights, State Of Nature Theory, And Environmental Protection*, „New York University Journal of Law & Liberty", no. 4(1), s. 1–35.

Eskridge Jr W.N. (1988), *Politics without Romance: Implications of Public Choice Theory for Statutory Interpretation*, „Faculty Scholarship Series. Yale Law School Faculty Scholarship", Paper 3824, s. 275–338, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3824 (dostęp: 13.09.2017).

ESPON. Third Interim Report. ESPON Project 3.3. "Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg Strategy" (2005), The ESPON Monitoring Committee, Luxembourg.

ESPON TIPTAP. Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies (2009), Applied Research Project 2013/1/6, Final Report, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/TIPTAP/Final_Report_Part_A-B.pdf (dostęp: 13.09.2017).

EU Consumer Habits Regarding Fishery And Aquaculture Products. Final Report (2017), European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products, Maritime Affairs and Fisheries, European Commission.

European regional/spatial planning Charter – Torremolinos Charter (1983), European Conference Of Ministers Responsible For Regional Planning, adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain), Council of Europe, Strasbourg.

Fagin B.S. (2004), *The Application of Public Choice Theory to Science and Engineering Policy*, Thayer School of Engineering, Dartmouth College, Hanover, http://www.faginfamily.net/barry/Papers/ASEE93.htm (dostęp: 18.08.2004).

Famielec J. (1999), *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) – Division Rural Development, Global Food Security (2012), *Land Use Planning. Concept, Tools and Applications*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn–Berlin.

Feja-Paszkiewicz A. (2008), *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy", nr 4, s. 21–38.

Felkins L. (2001), *Introduction to Public Choice Theory*, http://www.magnolia.net/~leonf/sd/pubchoice.html (dostęp: 18.08.2004).

Ferrara R. (2015), *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, „Energies", vol. 8(6), s. 4724–4734, https://doi.org/10.3390/en8064724.

Fiedor B., Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z. (red.) (2002), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Academia Oeconomica, Warszawa.

Fischer T.B., Gore T. (2013), *Territorial Impact Assessment – a new policy assessment tool to support territorial cohesion*, IAIA13 Conference Proceedings, Impact Assessment the Next Generation, 33rd Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment, 13–16 May, Calgary Stampede BMO Centre, Calgary.

Florkiewicz E. (2006), *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jako instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 2(33), s. 3–6.

Florkiewicz E. (2009), *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko dla dokumentów planistycznych*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 2(45), s. 3–10.

Florkiewicz E., Jendrośka J., Kowalczyk R., Lenart W., Tyszecki A., Zakrzewski R. (2001), *Nowe regulacje dotyczące ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie*, [w:] A. Tyszecki (red.), „Problemy Ocen Środowiskowych", numer specjalny, maj, EKO-KONSULT Biuro Projektowo-Doradcze, s. 1–83.

Fogel P. (2012), *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 250, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 1–287.

Fogel P., Kuskowski J. (2015), *Ocena treści opracowań ekofizjograficznych w zakresie rozpoznania i diagnozy stanu, powstających na potrzeby kształtowania polityki przestrzennej gmin w Polsce*, „Człowiek i Środowisko", nr 39(1), s. 43–59.

Folmer H., Gabel L., Opschoor H. (red.) (1996), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa.

Food from the Oceans. How can more food and biomass be obtained from the oceans in a way that does not deprive future generations of their benefits? (2017a), High Level Group of Scientific Advisors Scientific Opinion no. 3/2017 (Informed by SAPEA Evidence Review Report no. 1), Scientific Advice Mechanism (SAM) Independent Scientific Advice For Policy Making, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Brussels.

Food from the oceans: How can more food and biomass be obtained from the oceans in a way that does not deprive future generations of their benefits? (2017b), SAPEA Evidence Review Report no. 1 (Informs the Scientific Advice Mechanism High-Level Group of Scientific Advisors Scientific Opinion no. 3/2017), SAPEA: Science Advice for Policy by European Academies, Brussels.

The Future of Our Land. Facing the Challenge. Guidelines for Integrated Planning for Sustainable Management of Land Resources (1999), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)/United Nations Environment Programme (UNEP), Rome.

Gaczek W.M. (2003), *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań.

Georgiou S. (1996), *Metody wyceny warunkowej*, [w:] G. Anderson, J. Śleszyński (red.), *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego. Referaty z konferencji „Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska", Białowieża 29 maja – 1 czerwca 1994 r.*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 120–146.

Global commons, https://en.wikipedia.org/wiki/Global_commons (dostęp: 1.09.2017).

Gopnik M. (2015), *From the Forest to the Sea – Public Lands Management and Marine Spatial Planning*, Earthscan from Routledge, Taylor & Francis Group, London–New York.

Gorgoń J., Starzewska-Sikorska A. (2014), *Recykling terenów jako narzędzie zrównoważonej gospodarki terenami w miastach*, [w:] R. Janikowski (red.), *Planowanie przestrzenne – instrument trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego

Zagospodarowania Kraju PAN", z. 254, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 71–83.

Gorzelak G. (2009), *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 2, s. 5–27.

Gorzym-Wilkowski W.A. (2011), *Ranga województwa w planowaniu przestrzennym – ewolucja systemu i jej skutki praktyczne (województwo lubelskie 1919–2009)*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN", t. CXXXIV, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 139–177.

Gorzym-Wilkowski W.A. (2012), *Planowanie zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego w okresie powojennym – praktyka wobec teorii i ustawodawstwa*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 1(47), s. 24–42.

Gorzym-Wilkowski W.A. (2013), *Planowanie przestrzenne województwa. Teoria – Ustawodawstwo – Praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Gotlibowska K. (2018), *Propozycja modelu miasta inteligentnego (Smart City) opartego na zastosowaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych w jego rozwoju*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna", nr 42, s. 67–80.

Górczyńska M. (2013), *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w miastach i na obszarach silnie zurbanizowanych*, [w:] P. Śleszyński (red.), *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego gminach*. „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 252, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 87–109.

Górka K. (2007), *Wdrażanie koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego*, „Ekonomia i Środowisko", nr 2(32), s. 8–20.

Górka K., Poskrobko B., Radecki W. (2001), *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Griffin R.W. (2009), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Grudziński A. (1998), *Standard urbanistyczny zabudowy mieszkaniowej*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna", t. 22, nr 1–2 „Standardy urbanistyczne", Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s. 95–110.

GUS (2015), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski 2015*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/wskazniki-zrownowazonego-rozwoju-polski-2015,5,2.html (dostęp: 13.09.2017).

GUS (2017), *Agenda Rozwoju 2030*, http://stat.gov.pl/zrownowazony-rozwoj/agenda-/ (dostęp: 10.09.2017).

Hall P., Pfeiffer U. (2000), *Urban Future 21. A Global Agenda for Twenty-First Century Cities*, The Federal Ministry of Transport, Building and Housing of the Republic of Germany, E & FN SPOON, Taylor & Francis Group, London.

Harasimowicz A. (2017), *W kierunku rozwoju zrównoważonego: granice wzrostu miast*, [w:] E. Broniewicz (red.), *Gospodarowanie przestrzenią w warunkach rozwoju zrównoważonego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok, s. 45–66.

Hardin G. (1968), *The Tragedy of the Commons*, „Science", vol. 162, no. 3859, s. 1243–1248, http://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243, http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full (dostęp: 20.02.2011).

Haughton G., Counsell D. (2004), *Regions and Sustainable Development: Regional Planning Matters*, „The Geographical Journal", vol. 170, no. 2, Environment and Development in the UK (Jun.), s. 135–145.

Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G. (2010), *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York.

Heyman M. (1970), *Innovative Land Regulation and Comprehensive Planning*, [w:] N. Marcus, M.W. Groves (red.), *New Zoning: Legal, Administrative and Economic Concepts and Techniques*, Praeger Publishers, New York.

Hołuj A. (2018), *Ekonomiczne i ekologiczne efekty zewnętrzne w planowaniu przestrzennym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", nr 4(336), s. 137–155, http://dx.doi.org/10.18778/0208-6018.336.09.

Izdebski H. (2013), *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa.

Izdebski H., Zachariasz I. (2013), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (2007), *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Sprawne Państwo. Program Ernst & Young, Warszawa.

Jacobs H.M. (1995), *Zarządzanie użytkowaniem ziemi w celu ochrony środowiska w strefach podmiejskich*, [w:] P. Bury, T. Markowski, L.M. Salamon, R.A. Seidel (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHKO, Łódź, s. 120–137.

Jacobs J. (2016), *Spatial planning in cross-border regions: A systems-theoretical perspective*, „Planning Theory", vol. 15(1), s. 68–90.

Jakiel M. (2015), *Rola i jakość opracowań przyrodniczych w procedurze planistycznej na wybranym przykładzie z otuliny Słowińskiego Parku Narodowego*, „Problemy Ekologii Krajobrazu", t. XXXIX, s. 95–102.

Janikowski R. (2014), *Planowanie przestrzenne jako instrument rozwoju sustensywnego*, [w:] tenże (red.), *Planowanie przestrzenne – instrument trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 254, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 9–25.

Jendrośka J. (2004), *Ocena strategiczna w Polsce: odrębna procedura czy integralna część procesu planowania? Obowiązująca regulacja prawna w świetle doświadczeń z oceną strategiczną Narodowego Planu Rozwoju*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 1(24), s. 3–11.

Jewtuchowicz A. (1987), *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, seria: „Acta Universitatis Lodziensis", Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Jędraszko A. (2005), *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.

Jha A.K., Barenstein J.D., Phelps P.M., Pittet D., Sena S. (2010), *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*, The World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2409 (dostęp: 10.09.2017), License: CC BY 3.0 IGO.

Jones P.J.S., Lieberknecht L.M., Qiu W. (2016), *Marine spatial planning in reality: Introduction to case studies and discussion of findings*, „Marine Policy", vol. 71, s. 256–264.

Kachniarz T., Niewiadomski Z., Suliga J., Sumień T. (1994), *Słownik podstawowych pojęć z dziedziny planowania przestrzennego*, [w:] T. Kachniarz, Z. Niewiadomski, *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*, Agencja Wydawnicza Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s. 109–146.

Kafka K. (2003), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w świetle nowych przepisów*, Wydawnictwo Gall, Katowice.

Kamiński W. (1980), *Współczesna teoria dobrobytu*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Kamiński Z.J. (2002), *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej", nr 1553, seria: Architektura, z. 40, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.

Kansai International Airport, http://en.wikipedia.org/wiki/Kansai_International_Airport (dostęp: 1.09.2017).

Karlsson S., Azar Ch., Berndes G., Holmber J., Lindgren K. (1999), *Człowiek i przepływy materii. W kierunku zrównoważonego gospodarowania materią*, „Zrównoważony Region Bałtyku", z. 3, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne „EcoEdycja", Katowice.

Karta Ateńska. Przyjęta przez IV Kongres C.I.A.M w 1933 r. (1998), „Towarzystwo Urbanistów Polskich Biuletyn Informacyjny", numer specjalny, wrzesień, s. 27–44.

Karwińska A. (2008), *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kassenberg A., Tyszecki A. (2000), *System ocen oddziaływania na środowisko*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 4(11), s. 7–10.

Kistowski M. (2001a), *Opracowania ekofizjograficzne a prognozy oddziaływania na środowisko projektów planów zagospodarowania przestrzennego – zagadnienia wstępne*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 2(13), s. 21–28.

Kistowski M. (2001b), *Wybrane problemy metodologiczne i terminologiczne opracowań ekofizjograficznych*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 3(14), s. 32–39.

Kistowski M. (2001c), *Zarys koncepcji sporządzania opracowań ekofizjograficznych. Część I*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 4(15), s. 57–66.

Kistowski M. (2002), *Zarys koncepcji sporządzania opracowań ekofizjograficznych. Część II*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 1(16), s. 52–59.

Kistowski M. (2003), *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska w Polsce*, Uniwersytet Gdański, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Gdańsk–Poznań.

Kistowski M. (2008), *Problematyka korytarzy ekologicznych w planowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko na poziomie krajowym i regionalnym*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 4(43), s. 18–23.

Kistowski M., Kowalczyk J. (2011), *Wpływ transformacji modelu zarządzania parkami krajobrazowymi na skuteczność realizacji ich funkcji w przestrzeni Polski*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 247, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 5–165.

Klasik A., Biniecki J. (2013), *Metropolitalny foresight strategiczny – studium przypadku Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] F. Kuźnik (red.), *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, „Studia KPZK PAN", t. CLIII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 82–110.

Klasik A., Biniecki J., Ochojski A. (2014), *Metropolitalny foresight strategiczny. Metodologia i studium przypadku*, „Studia KPZK PAN", t. CLX, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 1–208.

Klasik A., Kuźnik F., Biniecki J., Szczupak B., Baron M., Ochojski A. (2010), *Foresight regionalny. Scenariusze protechnologicznego rozwoju województwa śląskiego*, [w:] A. Klasik, T. Markowski (red.), *Foresight regionalny i technologiczny – pierwsze doświadczenia polskich regionów*, „Studia KPZK PAN", t. CXXVII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 52–104.

Klimek R. (2005), *System planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] S. Korenik, J. Słodczyk (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 29–48.

Kobe Airport, http://en.wikipedia.org/wiki/Kobe_Airport (dostęp: 1.09.2017).

Kolipiński B. (2011), *Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraj*, „Studia KPZK PAN", t. CXXXIV, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 82–99.

Kołodziejski J. (1997a), *Strategia równoważenie rozwoju podstawą koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 plus"*, [w:] tenże (red.), *Polska przestrzeń*

a wyzwania XXI wieku, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 176, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 9–123.

Kołodziejski J. (1997b), *W sprawie nowego paradygmatu kształtowania polskiej przestrzeni*, [w:] A. Kukliński (red.), *Polska przestrzeń w perspektywie długiego trwania*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 178, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 133–146.

Kołodziejski J. (1999), *Przekształcenia polskiej przestrzeni uwarunkowane cywilizacją informacyjną*, [w:] J. Kołodziejski, T. Parteka (red.), *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 186, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 93–156.

Kołodziejski J. (2000a), *Koncepcja transformacji systemu planowania strategicznego rozwoju miast i regionów w świetle reformy terytorialnej organizacji państwa*, [w:] R. Domański (red.), *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 192, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 7–35.

Kołodziejski J. (2000b), *Rozwój zrównoważony (sustainable) w strategii rozwoju regionalnego Polski w perspektywie średniookresowej 2000–2006*, [w:] J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 191, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 211–271.

Kołodziejski J. (2000c), *Ekologicznie uwarunkowana koncepcja polityki kształtowania polskiej przestrzeni*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 1(8), s. 3–12.

Komornicki T. (2013), *Propozycje wskaźników powiązań*, [w:] P. Śleszyński (red.), *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego gminach*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 252, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 164–175.

Kopczewska K. (2011), *Rola sektora publicznego w przestrzennym rozwoju państwa*, CeDeWu, Warszawa.

Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węcławowicz G., Zaleski J., Zaucha J. (2010), *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033,* „Studia KPZK PAN", t. CXXVIII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 1–169.

Korwel-Lejkowska B., Szlachetko J.H. (2015), *Opracowanie ekofizjograficzne w planowaniu przestrzennym jako przesłanka zrównoważonego rozwoju*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", nr 3656, „Prawo CCCXVIII", s. 95–103.

Korzeniak G. (1998), *Część I. Problemy metodyczne sporządzania prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze*, [w:] tenże (red.), *Prognozowanie skutków przyrodniczych planów zagospodarowania przestrzennego. Poradnik metodyczny*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków, s. 9–32.

Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Kotarbiński T. (1982), *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź.

Kotarbiński T. (2000), *Dzieła wszystkie. Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków.

Kowalczyk R. (2000), *Dlaczego strategiczna ocena oddziaływania*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 4(11), s. 20–24.

Kowalczyk R., Starzewska-Sikorska A. (2003), *Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko w układach sektorowych*, seria: „Biblioteka Problemów Ocen Środowiskowych", Wydawnictwo EkoKonsult Biuro Projektowo-Doradcze, Gdańsk.

Kowalczyk R., Szulczewska B. (2002), *Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko do planów zagospodarowania przestrzennego*, seria: „Biblioteka Problemów Ocen Środowiskowych", Wydawnictwo Eko-Konsult, Gdańsk.

Kowalewski A. (2005), *O znaczeniu prognoz dla prawdziwości teorii ekonomicznych, czyli efekty zewnętrzne neoliberalizm i rozwój zrównoważony*, [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Gospodarka, zarządzanie, przestrzeń*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", nr 186, s. 11–32.

Kowalewski A. (2012), *Koszty chaosu urbanizacyjnego*, http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/koszty%20chaosu%20urbanizacyjnego%20nbp.doc (dostęp: 7.09.2014).

Kowalewski A., Nowak M.J. (2018), *Studia nad chaosem przestrzennym. Tom I. Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia KPZK PAN", t. CLXXXII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 1–167.

Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P. (2013), *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, http://www.igipz.pan.pl/aktualnosc-zgmil/items/raport-ekonomiczny-2013.html?file=tl_files/igipz/ZGMiL/news/raport_ekonomiczny_2013/Raport_Ekonomiczny_2013.pdf, http://www.zoiu.pl/attachments/article/315/Raport%20Ekonomiczny.pdf (dostęp: 7.09.2014).

Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.) (2018a), *Studia nad chaosem przestrzennym. Tom II. Koszty chaosu przestrzennego*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia KPZK PAN", t. CLXXXII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 1–433.

Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R. (2001), *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Koziński J., Wysocka E. (1995), *Istota, przesłanki i założenia polityki przestrzennej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, „Człowiek i Środowisko", t. 20, nr 3–4.

Kozłowski S. (1993), *Rio – początek ery ekologicznej. Szczyt Ziemi*, seria: „Biblioteka Ery Ekologicznej 2 Towarzystwa Przyjaciół Filozofii Ekologicznej", Akapit Press, Łódź.

Kozłowski S. (1994), *Droga do ekorozwoju*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Kozłowski S. (1997), *W drodze do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kozłowski S. (2000), *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kozłowski S. (2005), *Przyszłość ekorozwoju*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.

Kozłowski S. (red.) (2006), *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, seria: „Studia nad zrównoważonym rozwojem", tom II, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II – Katedra Ochrony Środowiska, Polska Akademia Nauk – Komitet „Człowiek i Środowisko" przy Prezydium PAN, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Lublin–Warszawa.

Kożuch B. (2000), *Podejmowanie decyzji i planowanie w organizacjach*, [w:] B. Kożuch, M. Cywoniuk (red.), *Podstawy zarządzania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok.

Krier J.E. (2009), *Evolutionary Theory and the Origin of Property Rights*, „ Cornell Law Review", vol. 95, no. 1, s. 139–159.

Kudłacz T. (2015), *Problemy integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym*, [w:] T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, „Studia KPZK PAN", t. CLXI, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 31–42.

Kuźnik F. (2005), *Polityka rozwoju obszarów metropolitalnych*, [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Gospodarka, zarządzanie, przestrzeń*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", nr 186, s. 51–62.

Kwaśniak P. (2009), *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa.

Land accounts for Europe 1990–2000. Towards integrated land and ecosystem accounting (2006), EEA Report no. 11, European Environment Agency, Copenhagen.

Lee N., Wood C. (1995), *EIA Leaflet Series no 13 – strategic environmental assessment*, University of *Manchester,* Manchester.

Leśniak J. (1985), *Planowanie przestrzenne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Lorens P. (red.) (2005), *Problem suburbanizacji*, seria: „Biblioteka Urbanisty", nr 7, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa.

Löfgren K.G. (1996), *Rynek a efekty zewnętrzne*, [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa, s. 25–54.

Ładysz J. (2005), *Gospodarka przestrzenna jako dziedzina współpracy transgranicznej*, [w:] S. Korenik, J. Słodczyk (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 200–213.

Machan T.R. (1987), *Public Choice Theory: Not the Whole Story*, „The Freeman", vol. 37, no. 9, http://www.libertyhaven.com/theoreticalorphilosophicalissues/publicchoice/publictheory.html (dostęp: 18.08.2004).

Maes F., Cliquet A. (2015), *Marine spatial planning. Global and regional convention and organizations*, [w:] D. Hassan, T. Kuokkanen, N. Soininen (red.), *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law*, Earthscan from Routledge, Milton Park–Abingdon–Oxon–New York, s. 85–100.

Majda T., Mironowicz I. (red.) (2017), *Manifesty Urbanistyczne. W poszukiwaniu współczesnego modelu miasta*, seria: „Biblioteka Urbanisty", nr 15, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa.

Malik K. (2004), *Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym*, Politechnika Opolska, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji, Wydawnictwo Instytut Śląski sp. z o.o., Opole.

Malisz B. (1981), *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa.

Malisz B. (1984), *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, seria: „Problemy Naukowe Współczesności", Wszechnica Polskiej Akademii Nauk, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.

Malisz B. (1985), *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] J. Regulski (red.), *Planowanie przestrzenne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 58–115.

Małysa-Sulińska K. (2008), *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Mamica Ł., Kopyciński P. (2010), *Foresight technologiczny na rzecz zrównoważonego rozwoju Małopolski*, [w:] A. Klasik, T. Markowski (red.), *Foresight regionalny i technologiczny – pierwsze doświadczenia polskich regionów*, „Studia KPZK PAN", t. CXXVII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 105–143.

Markowski T. (1987), *Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych*, seria: „Acta Universitatis Lodziensis", Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Markowski T. (2001), *Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe*, [w:] tenże (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Biuletyn

Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 195, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 135–151.

Markowski T. (2005), *Instytucjonalne problemy zarządzania obszarem metropolitalnym*, [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Gospodarka, zarządzanie, przestrzeń*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", nr 186, s. 63–76.

Markowski T. (2008a), *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, [w:] tenże (red.), *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, „Studia KPZK PAN", t. CXXII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 228–240.

Markowski T. (2008b), *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 13–28.

Markowski T. (2010), *Spójność terytorialna UE przesłanką do wyeksponowania rangi polityki przestrzennej państwa w systemie planowania rozwoju*, [w:] J.M. Chmielewski, G. Węcławowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 245, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 19–25.

Markowski T. (2011a), *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2010 a strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, „Studia KPZK PAN", t. CXXXVII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 75–96.

Markowski T. (2011b), *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN", t. CXXXIV, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 25–44.

Markowski T. (2011c), *Obszary funkcjonalne w systemie planowania przestrzennego. Dylematy, rekomendacje i postulaty dla Polityki Spójności*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego [wystąpienie konferencyjne, maszynopis elektroniczny], Spała, 10–11 lutego.

Markowski T. (2013), *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, [w:] F. Kuźnik (red.), *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, „Studia KPZK PAN", t. CLIII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 12–23.

Markowski T. (2015a), *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, [w:] T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, „Studia KPZK PAN", t. CLXI, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 12–26.

Markowski T., Drzazga D. (2015), *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN", t. CLXIV, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 10–42.

Markowski T., Drzazga D. (2018), *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, opracowana na podstawie dyskusji warsztatowych przez zespół: Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Towarzystwa Urbanistów Polskich oraz zaproszonych ekspertów, maszynopis elektroniczny, Warszawa–Łódź.

Markowski T. (red.) (2008c), *Wniosek do Pana Prezydenta o zawetowanie Ustawy z dnia 10 października 2008 r. „O zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych"*, maszynopis, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa–Łódź.

Markowski T. (red.) (2015b), *Zintegrowana Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do roku 2030 (projekt)*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, Łódź.

Marshall A. (1925), *Zasady ekonomiki*, t. I i II, Wydawnictwo M. Arcta w Warszawie, Warszawa.

Matczak P. (2000), *Problemy ekologiczne jako problemy społeczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

Matczak R., Mikołajczyk A., Sobolew M. (2012), *Kierunki „terytorializacji" polityk publicznych*, [w:] E. Toczyska (red.), *Planowanie przestrzenne w rozwoju zrównoważonym. Inspiracje i dobre praktyki Ecoregionu. Inspiracje projektu EcoRegion. Część I*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 99–111.

Mazur S. (red.), *Przygotowanie i realizacja projektów w ramach ZPORR*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej – MSAP AE, Kraków.

Mączyński M. (2017), *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, [w:] T. Mądry, E. Topolnicka (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, s. 133–152.

McKean M.A. (2000a), *Chapter 2 – Common Property: What Is It, What Is It Good For, and What Makes It Work?*, [w:] C. Gibson, M.A. McKean, E. Ostrom (red.), *Forest resources and institutions. Forests, Trees and People Programme – Forestry Department*, Working Paper No. 3, The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome, http://www.fao.org/docrep/006/X2104E/X2104E03.htm#P369_81442 (dostęp: 4.05.2018).

McKean M.A. (2000b), *Common Property: What Is It, What Is It Good for, and What Makes It Work?*, [w:] C. Gibson, M.A. McKean, E. Ostrom (red.), *People and Forests. Communities, Institutions, and Governance*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge–London, s. 27–55.

Meade J.E. (1952), *External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation*, „Economic Journal", vol. 62, no. 245, s. 54–67.

Medeiros E. (2014), *Territorial Impact Assessment (TIA). The Process, Methods And Techniques*, Centre for Geographical Studies, Institute of Geography and Spatial Planning, Lisbon.

Medeiros E. (2015), *Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation*, „Regional Studies, Regional Science", vol. 2, no. 1, s. 97–115, http://dx.doi.org/10.1080/21681376.2014.999108.

Merrill T.W. (2002), *Introduction: The Demsetz Thesis And The Evolution Of Property Rights*, „Journal of Legal Studies", vol. XXXI, June, s. 331–338.

Metternicht G. (2017), *Land Use Planning. Global Land Outlook Working Paper*, United Nations, Convention to Combat Desertification, Sydney.

Meyer B. (1999), *Gospodarka przestrzenna. Mechanizmy rozwoju, teorie i systemy*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin.

Mierzejewska L. (2008), *Smart growth jako model rozwoju miasta*, [w:] J. Słodczyk, M. Śmigielska (red.), *Współczesne kierunki i wymiar procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 49–61.

Mierzejewska L. (2011), *W poszukiwaniu nowych modeli rozwoju miasta*, „Studia Miejskie", t. 4, s. 81–92.

Mierzejewska L. (2015), *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast", R. XII, z. II, s. 5–11.

Miklaszewska J. (2001), *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii publicznego wyboru*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Milewski R. (red.) (1999), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Milewski R. (red.) (2002), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Mills E.S., Hamilton B.W. (1989), *Urban Economics*, Scott Foresman and Company, Glenview.
Mironowicz I. (2017), *Dewastacja polskiej przestrzeni jako produkt procesów społecznych i regulacji prawnych*, [w:] M.J. Nowak, J. Martyniuk-Pęczak (red.), *Gra o przestrzeń*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 265, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 102–125.
Mishan E.J. (1961), *Welfare Criteria for External Effects*, „American Economic Review", September, s. 594–613.
Mishan E.J. (1971), *The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay*, „Journal of Economic Literature", vol. 9, s. 1–29.
Mitraszewska-Ostapowicz A. (2008), *Polityka morska Unii Europejskiej*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 4(43), s. 70–73.
Mlakar A. (2009), *Uncertainty in spatial planning proceedings*, „Urbani Izziv", vol. 20, no. 2, s. 91–104.
Mosiej J., Karczmarczyk A., Wyporska K. (2012), *Landscape and Maintenance of Water Resources,* [w:] I. Karlsson, L. Rydén (red.), *Rural Development and Land Use. Ecosystem Health and Sustainable Agriculture 3*, The Baltic University Programme, Uppsala University, Uppsala, s. 234–242.
Na ścieżce zrównoważonego rozwoju (2016), GUS, Warszawa; http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/na-sciezce-zrownowazonego-rozwoju,23,1.html (dostęp: 10.09.2017).
Nasza wspólna przyszłość. Raport światowej komisji do spraw środowiska i rozwoju (1991), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
Ney B. (2012), *Ocena systemu planowania przestrzennego w Polsce oraz sugestie jego poprawy*, [w:] A. Maciejewska (red.), *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, „Studia KPZK PAN", t. CXLII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 22–26.
Nichersu I., Iacoboaea C. (2011), *Systematic spatial planning*, „Theoretical and Empirical Researches in Urban Management", vol. 6, issue 2/May, s. 67–77.
Niecikowski K., Kistowski M. (2008), *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju energetyki wiatrowej na przykładzie strefy pobrzeży i wód przybrzeżnych województwa pomorskiego*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
Nielsen R., Guillen J., Carvalho N. (red.) (2016), *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) – Economic Report of EU aquaculture sector (STECF-16-19)*, Joint Research Centre (JRC) Scientific and Policy Reports, Report EUR 28356 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, http://dx.doi/10.2788/677322.
Nierzwicki W. (2006), *Zarządzanie środowiskowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
Niewiadomski Z. (2002), *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
Niewiadomski Z. (2003), *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
Niewiadomski Z., Jaroszyński K., Szmytt A., Złakowski Ł. (2015), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
Nilsson K.L., Rydén L. (2012), *Spatial Planning and Management*, [w:] I. Karlsson, L. Rydén (red.), *Rural Development and Land Use. Ecosystem Health and Sustainable Agriculture 3*, The Baltic University Programme, Uppsala University, Uppsala, s. 205–227.
Novak J. (1998), *Public Choice Theory: An Introduction*, „Policy", Autumn, http://www.cis.org.au/Policy/autumn98/aut9810.htm (dostęp: 27.10.2004).

Nowa Karta Ateńska 1998. Zasady planowania miast przyjęta przez Europejską Radę Urbanistów (1998), „Towarzystwo Urbanistów Polskich Biuletyn Informacyjny", numer specjalny, s. 5–26.

Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku (2003), Europejska Rada Urbanistów, Lizbona.

Nowak M. (2017), *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej (In Efficiency of Public Municipality and Spatial Economy System)*, „Studia KPZK PAN", t. CLXXV, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 1–249.

Nowakowski M. (1998), *Gospodarka przestrzenna a standardy urbanistyczne w krajach Unii Europejskiej*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna", t. 22, nr 1–2, „Standardy urbanistyczne", Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s. 71–84.

Noworól A. (2013), *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.

O'Meara M. (2000), *W poszukiwaniu nowej wizji miasta*, [w:] L.R. Brown, Ch. Flavin, H.F. French (red.), *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa, s. 172–195.

Oględzka E., Słodczyk J. (2011), *Ocena funkcjonowania regulacji prawnych związanych z planowaniem przestrzennym (wybrane zagadnienia)*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN", t. CXXXIV, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 100–122.

Ogrodnik K. (2017), *Współczesne koncepcje zrównoważonego rozwoju miast – wybrane przykłady w teorii i praktyce*, [w:] E. Broniewicz (red.), *Gospodarowanie przestrzenią w warunkach rozwoju zrównoważonego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok, s. 67–84.

Olaczek R. (1999), *Słownik szkolny. Ochrona przyrody i środowiska*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne SA, Warszawa.

Olechnicka A., Wojnar K., Celińska-Janowicz D., Rok J. (b.r.w.), *Modele i narzędzia analizy terytorialnej*, Krajowy Punkt Kontaktowy ESPON, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa.

On the application of the Water Framework Directive (WFD) and the Marine Strategy Framework Directive (MSFD) in relation to aquaculture (2016), Commission Staff Working Document, European Commission, SWD (2016) 178 final, Brussels.

Opaluch J.J. (1996), *Rynkowe metody wyceny ekonomicznej*, [w:] G. Anderson, J. Śleszyński (red.), *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego. Referaty z konferencji „Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska", Białowieża 29 maja – 1 czerwca 1994 r.*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 14–33.

Ostrom E., Gardner R., Walker J. (2006), *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Our Common Future (1987), The Word Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford–New York.

Panesar S. (2000), *Theories Of Private Property In Modern Property Law*, „The Denning Law Journal", vol. 15, no. 1, s. 113–138.

Papińska E. (2007), *Rola opracowań ekofizjograficznych w procesie planowania przestrzennego*, „Czasopismo Techniczne A", z. 7-A, s. 185–190.

Paradowski M. (2017), *Prawo własności w planowaniu przestrzennym*, [w:] T. Mądry, E. Topolnicka (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, s. 187–197.

Parteka T. (1997a), *Monitoring polskiej przestrzeni instrumentem racjonalnego gospodarowania*, [w:] J. Kołodziejski (red.), *Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku*, „Biuletyn Komitetu

Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 176, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 125–163.
Parteka T. (1997b), *Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
Parteka T. (1999), *Planowanie strategiczne w równoważeniu trwałego rozwoju*, [w:] J. Kołodziejski, T. Parteka (red.), *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 186, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 157–190.
Parteka T. (2001), *Monitoring przestrzenny jako systemowy instrument gospodarki przestrzennej*, [w:] T. Markowski (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Studia KPZK PAN", z. 195, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 101–121.
Parysek J.J. (2006), *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
Parysek J. (2008), *Urbanizacja i niektóre współczesne idee, koncepcje i modele planowania rozwoju miast*, [w:] J. Słodczyk, M. Śmigielska (red.), *Współczesne kierunki i wymiar procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 11–26.
Pearce D., Markandya A., Barbier E.B. (1990), *Blueprint for a Green Economy*, The London Environmental Economics Centre for the UK Department of the Environment, Earthscan Publications Ltd, London.
Pedersen K.H., Rydén L. (2012), *Policy and Policy Instruments*, [w:] I. Karlsson, L. Rydén (red.), *Rural Development and Land Use. Ecosystem Health and Sustainable Agriculture 3*, The Baltic University Programme, Uppsala University, Uppsala, s. 259–273.
Pęski W. (1999), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydawnictwo „Arkady", Warszawa.
Pietruszewski J. (2012), *Regionalne planowanie przestrzenne w zrównoważonym i spójnym terytorialnie rozwoju*, [w:] E. Toczyska (red.), *Planowanie przestrzenne w rozwoju zrównoważonym. Inspiracje i dobre praktyki Ecoregionu. Inspiracje projektu EcoRegion. Część I*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 112–117.
Pigou A.C. (1920, 1948, 1952), *Economics of Welfare*, Macmillan and Co., London.
Pilarczyk L., Tokarski J. (1986), *Środowisko przyrodnicze. Materiały do projektowania regionalnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
Piontek B. (2002), *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Piontek B., Piontek F., Piontek W. (1997), *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.
Pissourios I.A. (2013), *Whither the planning theory – practice gap? A case study on the relationship between urban indicators and planning theories*, „Theoretical and Empirical Researches in Urban Management", vol. 8, no. 2 (May), s. 80–92.
Piwiński J., Szewczyk R. (2010), *Monitorowanie i prognozowanie priorytetowych, innowacyjnych technologii dla zrównoważonego rozwoju województwa mazowieckiego (foresight Mazovia)*, [w:] A. Klasik, T. Markowski (red.), *Foresight regionalny i technologiczny – pierwsze doświadczenia polskich regionów*, „Studia KPZK PAN", t. CXXVII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 144–174.
Płachciak A. (2011a), *Geneza idei rozwoju zrównoważonego*, „Ekonomia. Economics", nr 5(17), s. 231–248.
Płachciak A. (2011b), *Utopistyczny wymiar rozwoju zrównoważonego*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym", t. 14, nr 1, s. 91–100, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2011/2011_01_plachciak_91_100.pdf (dostęp: 12.09.2017).

Poczta-Wajda A., Sapa A. (2017), *Paradygmat rozwoju zrównoważonego – ujęcie krytyczne*, „Progress in Economic Sciences", nr 4, s. 131–141; http://dx.doi.org/10.14595/PES/04/009, http://pes.pwsz.pila.pl/index.php/PES/article/view/111 (dostęp: 2017-09-12).

Podolak S. (1998), *XV. Podstawowe pojęcia i definicje*, [w:] S. Podolak (red.), *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. III, IGPiK O/Kraków, Llewelyn-Davies, London, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz „Know-How", Kraków.

Polityka regionalna (Regional Policy) (2013), http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/Slownik/Strony/Polityka_regionalna.aspx (dostęp: 29.04.2013).

Polityka spójności Unii Europejskiej (Cohesion Policy) (2003), http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/Slownik/Strony/Polityka_spojnosci_Unii_Europejskiej.aspx (dostęp: 29.04.2013).

Portman M.E. (2016), *Environmental Planning for Oceans and Coasts: Methods, Tools, and Technologies*, series: Geotechnologies and the Environment (Book 15), Springer International Publishing Switzerland, http://dx.doi/10.1007/978-3-319-26971-9.

Poskrobko B. (1998), *Zarządzanie środowiskiem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Poskrobko B., Poskrobko T. (2012), *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Poskrobko B. (red.) (2007), *Zarządzanie środowiskiem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Prakash A., Potoski M. (2006), *The Voluntary Environmentalists: Green Clubs, ISO 14001, and Voluntary Environmental Regulations*, Cambridge University Press, Cambridge.

Qiu W., Jones P.J.S. (2013), *The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe*, „Marine Policy", vol. 39, s. 182–190.

Rawls J. (2013), *Teoria sprawiedliwości. Wydanie nowe*, seria: „Biblioteka Współczesnych Filozofów", Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Regulski J. (1974), *Cybernetyka systemów planowania*, seria: „Biblioteka Wiedzy Powszechnej Omega", Wiedza Powszechna, Warszawa.

Regulski J. (1981), *Planowanie układów osadniczych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Łódź.

Regulski J. (1982), *Ekonomika miasta*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Regulski J. (1984), *Elementy teorii polityki urbanistycznej*, [w:] tenże (red.), *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź, s. 93–117.

Regulski J. (2000), *Zasady subsydiarności i partnerstwa w funkcjonowaniu polityki regionalnej państwa*, [w:] J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 191, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 349–359.

Regulski J., Kocoń W., Ptaszyńska-Wołoczkowicz M. (1988), *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Regulski J., Ptaszyńska M., Kaźmierska E. (1986), *Instrumenty polityki przestrzennej, założenia metodyczne i kierunki badań*, [w:] *Instrumenty polityki przestrzennej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 130, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 8–34.

Research on the Commons, Common-Pool Resources, and Common Property, [w:] *Digital Library of the Commons*, Indiana University, http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/contentguidelines (dostęp: 1.09.2017).

Rogall H. (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.

Rogowska M. (2005), *Karta ateńska*, [w:] S. Korenik, J. Słodczyk (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 166–174.

Rogut A., Piasecki B. (2010), *Foresight: niekonwencjonalny instrument strategicznego zarządzania rozwojem regionu (doświadczenia woj. łódzkiego)*, [w:] A. Klasik, T. Markowski (red.), *Foresight regionalny i technologiczny – pierwsze doświadczenia polskich regionów*, „Studia KPZK PAN", t. CXXVII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 9–51.

Rokicka E., Woźniak W. (2016), *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje*, *konteksty*, Katedra Socjologii Ogólnej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki, Łódź.

Ross K.L. (2015), *Rent-Seeking, Public Choice, and The Prisoner's Dilemma*, http://www.friesian.com/rent.htm#text-3 (dostęp: 13.09.2017).

Rusin P. (2009), *Odrolnienie gruntów rolnych na terenie miast ułatwieniem procesu inwestycyjnego*, „Polish Construction Review", nr 1(94), s. 16, http://www.millercanfield.pl/pub/69b2b59330bd00fa7d8d71b353762d07.pdf (dostęp: 17.03.2011).

Rydén L., Miguła P., Andersson M. (red.) (2003), *Environmental Science. Understanding, protecting, and managing the environment in the Baltic sea region*, The Baltic University Press, Uppsala.

Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, https://pl.wikipedia.org/wiki/Rz%C4%85dowe_Centrum_Studi%C3%B3w_Strategicznych (dostęp: 23.09.2017).

Samuelson P.A. (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics", vol. 36, no. 4, s. 387–389, http://links.jstor.org/sici?sici=0034-6535%28195411%2936%3A4%3C387%3ATPTOPE%3E2.0.CO%3B2-A (dostęp: 2.09.2017).

Sas-Bojarska A., Tyszecki A. (2000a), *Wchodzą oceny strategiczne. Część I*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 1(8), s. 13–17.

Sas-Bojarska A., Tyszecki A. (2000b), *Wchodzą oceny strategiczne. Część II*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 2(9), s. 5–9.

Saternus P. (2013), *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Wydawnictwo BEL Studio, Warszawa.

Schön P. (2005), *Territorial Cohesion in Europe?*, „Planning Theory & Practice", vol. 6, issue 3, s. 389–400, https://doi.org/10.1080/14649350500209397.

Schwartz H. (1994), *Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s*, „Administration & Society", no. 26(1), http://www.people.virginia.edu/~hms2f/pubchoic.html (dostęp: 18.08.2004).

Scitovsky T. (1954), *Two Concepts of External Economies*, „Journal of Political Economy", vol. 62, no. 2, s. 143–151.

Sector Report Monitoring & Evaluation, Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Final Report (2002), NEI Regional and Urban Development, Rotterdam.

Sekcja Ładu Przestrzennego Polskiego Klubu Ekologicznego, *Apel o odpowiedzialną gospodarkę przestrzenną w Polsce* (2007), „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 3(38), s. 22–25.

Sekuła P. (2014), *Zarządzanie programami według Programu Management Institute*, „Barometr Regionalny", t. 12, nr 2, s. 147–155.

Selman P. (2000), *Environmental Planning: The Conservation and Development of Biophysical Resources*, Sage, London–Thousand Oaks–New Delhi.

Senetra A. (2009), *Cele i zasady planowania przestrzennego*, [w:] R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn, s. 41–45.

Shaw J.S. (2004), *Public Choice Theory*, [w:] *The Concise Encyclopedia of Economics*, The Library of Economics and Liberty, http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoiceTheory.html (dostęp: 26.10.2004).

Shughart W.F. II (2017), *Public Choice*, [w:] *The Concise Encyclopedia of Economics*, Library Economics Liberty, http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html (dostęp: 1.09.2017).

Siemiński J.L. (2001), *Idea rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich na tle innych koncepcji*, „Przestrzeń. Magazyn Planowania Przestrzennego", nr 13(1), s. 32-41.
Siemiński J.L. (2004), *Ład zintegrowany a rozwój Polski*, „Przestrzeń. Magazyn Planowania Przestrzennego", nr 18(05), s. 42–59.
Siemiński W. (1999), *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym w Polsce*, „Człowiek i Środowisko", t. 23, nr 1, s. 79–92.
Sikora-Fernandez D. (2013), *Koncepcja „smart city" w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", nr 290, s. 83–94.
Sikora-Fernandez D. (2018), *Smarter cities in post-socialist country: Example of Poland*, „Cities", vol. 78, August, s. 52–59, https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.03.011.
Skalski K. (1998), *Problemy rewitalizacji*, [w:] S. Podolak (red.), *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. III, IGPiK O/Kraków, Llewelyn-Davies, London, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz „Know-How", Kraków.
Słodczyk J. (2005a), *Gospodarka przestrzenna – pojęcia podstawowe*, [w:] S. Korenik, J. Słodczyk (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 11–18.
Słodczyk J. (2005b), *Struktura użytkowania terenów miejskich*, [w:] S. Korenik, J. Słodczyk (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 101–121.
Słodczyk J. (2012), *Historia planowania i budowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
Słownik języka polskiego PWN (2015), http://sjp.pwn.pl/ (dostęp: 15.07.2015).
Sobol E. (red.) (2002), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Sokołowicz M.E. (2015), *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Sokovic M., Pavletic D., Kern Pipan K. (2010), *Quality Improvement Methodologies – PDCA Cycle, RADAR Matrix, DMAIC and DFSS*, „Journal of Achievements in Materials and Manufacturing Engineering", vol. 43, issue, s. 476–483.
Sołtys J. (2008), *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
Sołtys J. (2012), *Rola planowania przestrzennego w realizacji rozwoju zrównoważonego*, [w:] E. Toczyska (red.), *Planowanie przestrzenne w rozwoju zrównoważonym. Inspiracje i dobre praktyki Ecoregionu. Inspiracje projektu EcoRegion. Część I*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 33–45.
Sołtys J. (2015), *Problemy planowania strategii i zagospodarowania przestrzennego w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, [w:] P. Lorens, S. Ledwoń (red.), *Wybrane aspekty kształtowania obszarów metropolitalnych*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 259, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 13–29.
Sońta-Drączkowska E. (2009), *Zarządzanie programem projektów*, [w:] M. Trocki, E. Sońta-Drączkowska (red.), *Strategiczne zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Bizzare, Warszawa, s. 109–134.
Spójność gospodarcza (Economic cohesion), http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/Slownik/Strony/Spojnosc_gospodarcza.aspx (dostęp: 29.04.2013).
Spójność przestrzenna (Territorial cohesion), http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/Slownik/Strony/Spojnosc_przestrzenna.aspx (dostęp: 29.04.2013).
Spójność społeczna (Social cohesion), http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/Slownik/Strony/Spojnoscspoleczna.aspx (dostęp: 29.04.2013).
Sprawozdanie merytoryczne z realizacji projektu badawczego własnego nr N114 014 32/0871 „Zarządzanie w obszarach metropolitalnych: procesy – struktury organizacyjne – instrumenty",

finansowanego przez: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego RP na podstawie umowy nr 0871/H03/2007/32 (2009), wykonawca: Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, kierownik projektu: prof. zw. dr hab. Tadeusz Markowski, okres realizacji: 23.04.2007–22.04.2009, maszynopis, Łódź.

Sprawozdanie ogólne z serii misji informacyjnych przeprowadzonych w latach 2014 i 2015 i dotyczących wdrożenia przepisów dotyczących akwakultury ryb. Wyciąg ze sprawozdania z działalności DG ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności, numer referencyjny: DG(SANTE)/2015-7406-RS (2015), Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności, Audyty i analizy w zakresie zdrowia i żywności.

Stala Z. (1983), *Dokumentacja ekofizjograficzna na potrzeby projektowania osiedli mieszkaniowych*, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa.

Stala Z. (2001), *Opracowania ekofizjograficzne*, „Człowiek i Środowisko", t. 25, nr 2, s. 217–229.

Stanowisko KPZK PAN w sprawie służb administracji publicznej zajmujących się gospodarką przestrzenną (2004), „Biuletyn Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 210, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 185–187.

Stawasz D. (2016), *Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (2016), *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, seria: „Akademia Samorządowa", Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (red.) (2015), *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.

Steelman A. (2003), *Research Spotlight. The Evolution of Property Rights*, „Econ Focus. Region Focus", Federal Reserve Bank of Richmond, vol. 7, no. 4, issue Fall 2003, s. 11.

Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Sumień T. (1998), *Idea zrównoważonego rozwoju w nowym systemie standardów urbanistycznych*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna", t. 22, nr 1–2 „Standardy urbanistyczne", Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s. 7–24.

Szaja M. (2016), *Polityka przestrzenna w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym*, „Uniwersytet Szczeciński, Rozprawy i Studia", t. MXIV, nr 940, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Szlachta J. (2018), *Terytorializacja jako wyzwanie polityki rozwoju – perspektywa europejska*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Teorie i zastosowania*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", t. CLXXXIV, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 10–19.

Sztumski W. (2008), *Refleksja na temat rozwoju zrównoważonego (Czy rozwój zrównoważony jest fikcją, utopią, iluzją czy oszustwem?)*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development", vol. 3, no. 2, s. 133–139, http://ekorozwoj.pol.lublin.pl/n6.htm (dostęp: 13.09.2017).

Szymczak M. (red.) (1999), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1–3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Śleszyński J. (1996), *Przegląd polskich oszacowań strat spowodowanych degradacją środowiska*, [w:] G. Anderson, J. Śleszyński (red.), *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego. Referaty z konferencji „Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska", Białowieża 29 maja – 1 czerwca 1994 r.*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 63–94.

Śleszyński J. (2000), *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Agencja Wydawnicza Aries, Warszawa.

Śleszyński P. (2013), *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego*, [w:] P. Śleszyński (red.), *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego*

gminach, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 252, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 176–231.

Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., (2018b), *Studia nad chaosem przestrzennym. Tom III. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia KPZK PAN", t. CLXXXII, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 1–225.

Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B. (2014), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives. A practical guidance for policymakers and practitioners based on contributions from ESPON projects and the European Commission (2013), European Union, The ESPON 2013 Programme.

Territorial State and Perspectives of the European Union. Background Document for the Territorial Agenda of the European Union 2020 (2011), Coordinated by the Ministry of National Development and VÁTI Nonprofit Ltd, Hungary.

Theis T., Tomkin J. (red.) (2012), *Sustainability: A Comprehensive Foundation*, CONNEXIONS, Rice University, Houston, http://cnx.org/content/col11325/1.38/, https://www.earth.illinois.edu/UserFiles/Servers/Server_4102/File/documents/sustain_comp_found.pdf (dostęp: 13.09.2017).

Therivel R., Wilson E., Thompson S., Heaney D., Pritchard D. (1992), *Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London.

Turała M. (2010), *Finansowe uwarunkowania kształtowania i funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Polsce w świetle dostępnych danych statystycznych*, [w:] C. Domański, T. Śmiłowska (red.), *Procesy metropolizacyjne w teorii naukowej i praktyce*, Biblioteka Wiadomości Statystycznych, t. 63, Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Łodzi, Warszawa, s. 199–228.

Turała M. (2015), *Zarządzanie, administrowanie, polityka*, [w:] M. Turała, T. Markowski (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców dotyczący innowacji*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 8–19.

Twardowska K. (2007), *Analizy wariantowe w procesie inwestycyjnym*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 4(39), s. 11–13.

Tyszecki A. (2001), *Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko jako instrument polityki przestrzennej*, [w:] T. Markowski (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", z. 195, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 123–133.

Tyszecki A. (2004), *System ocen oddziaływania na środowisko instrumentem integracji planowania przestrzennego z ochroną środowiska*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 1(24), s. 12–16.

Tyszecki A. (2007), *Planowanie przestrzenne i ochrona środowiska – potrzeba integracji. Artykuł dyskusyjny*, „Problemy Ocen Środowiskowych", nr 4(39), s. 14–17.

Urban sprawl in Europe – the ignored challenge (2006), EEA Report no. 10/2006, European Environment Agency, Copenhagen.

Ustawa o odrolnieniu wymusi korektę planów zagospodarowania. Wywiad z Tomaszem Kurkiem – adwokatem (partner w Kancelarii CMS Cameron McKenna) (2009), „Gazeta Prawna.pl", http://prawo.gazetaprawna.pl/wywiady/104005,ustawa_o_odrolnieniu_wymusi_korekte_planow_zagospodarowania.html (dostęp: 7.01.2009).

Van de Coevering H., Kozłowska B., Stavenuiter J., Zbiciński I. (2006), *Product Design and Life Cycle Assessment*, The Baltic University Press, Uppsala.

Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning (2006), Intergovernmental Oceanographic Commission and the Man and the Biosphere Programme, UNESCO Headquarters Paris, France, 8–10 November.

Watkins T. (2004), *Public Choice Theory*, San José State University, Economics Department, http://www2.sjsu.edu/faculty/watkins/publicchoice.htm (dostęp: 13.09.2017).

Węcławowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P. (2006a), *Przestrzenne zagospodarowanie polski na początku XXI wieku*, „Monografie", nr 6, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, Warszawa.

Węcławowicz G., Degórski M., Komornicki T., Korzeń J., Bański J., Korzeń J., Soja R., Śleszyński P., Więckowski M. (2006b), *Studia nad przestrzennym zagospodarowaniem obszaru wzdłuż granicy polsko-niemieckiej*, „Prace Geograficzne", nr 207, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Warszawa.

Winpenny J.T. (1995), *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Wizja i strategie wokół Bałtyku 2010. Od wizji do działania (1997), IV Konferencja Ministrów Planowania Przestrzennego i Rozwoju Krajów Basenu Morza Bałtyckiego, Sztokholm, 22 października 1996, Komitet Rozwoju Przestrzennego Obszaru Morza Bałtyckiego.

Wizje i strategie wokół Bałtyku, VASAB 2010 plus. Region Bałtycki. Programowanie rozwoju przestrzennego (2001), dokument przedstawiony do konsultacji przed przyjęciem przez konferencje ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne w Obszarze Bałtyckim – wersja wstępna do konsultacji oraz materiały studialne dotyczące rozwoju przestrzennego w Obszarze Bałtyckim, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Wojnar K. (b.r.w.), *Ocena oddziaływania na terytorium jako instrument polityki przestrzennej*, [w:] A. Olechnicka, K. Wojnar (red.), *Terytorialny wymiar rozwoju. Polska z perspektywy badań ESPON*, Krajowy Punkt Kontaktowy ESPON, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa, s. 12–30.

Wojnarowska A. (2011), *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Przykłady praktyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Wojnarowska A., Kozłowski S. (2011), *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Worcester Jr D.A. (1969), *Pecuniary and Technological Externality. Factor Rents and Social* Costs, „The American Economic Review", vol. LIX, no. 5, s. 257–274.

Woś A. (1995), *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Wójcik P. (2008), *Opinia. Na odrolnieniu gruntów skorzystają nie tylko inwestorzy*, „Gazeta Prawna Tygodnik Prawa Gospodarczego", 30 grudnia, s. 1, http://gwmlegal.pl/files/common/pdfy/GP_30grudnia08_PawelWojcik.pdf (dostęp: 8.09.2017).

Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski (2017), http://wskaznikizrp.stat.gov.pl/ (dostęp: 8.09.2017).

Współczesne teorie samorządu lokalnego i polityk lokalnych, http://www.republika.pl/finanse_lokalne/sektor_publiczny/wspolczesne_teorie.htm#LOKALIZM (dostęp: 26.10.2004).

Wysocka E. (1994), *Przesłanki nowej filozofii planowania*, [w:], „Człowiek i Środowisko", t. 18, nr 3 „Planowanie przestrzenne – metody", Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s. 323–336.

Zaucha J. (2007), *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych. Ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Zaucha J. (2012), *Synteza aktualnego stanu wiedzy dotyczącej rozwoju sustensywnego* i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym, [w:] E. Toczyska (red.), *Planowanie przestrzenne*

w rozwoju zrównoważonym. Inspiracje i dobre praktyki Ecoregionu. Inspiracje projektu EcoRegion. Część I, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 7–32.

Zaucha J. (2014), *Sea basin maritime spatial planning: A case study of the Baltic Sea region and Poland*, „Marine Policy, vol. 50, s. 34–45.

Zaucha J. (2018), *Gospodarowanie przestrzenią morską*, Wydawnictwo Akademickie SEDNO, Warszawa.

Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. (2015), *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Wydawnictwo Difin SA, Warszawa.

Zieleniewski J. (1981), *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę (2008), Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego {SEC(2008) 2550}, COM(2008) 616 wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela.

Zielone Polesie, http://www.mpu.lodz.pl/page/666,zielone-polesie.html (dostęp: 5.04.2018).

Zimny L. (2007), *Definicje i podziały systemów rolniczych. Definitions and division of farming systems (Artykuł problemowy)*, „Acta Agrophysica", nr 10(2), http://karnet.up.wroc.pl/~zimny/systemy.html (dostęp: 13.09.2017).

Ziobrowski Z. (1998), *Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie podstawowym*, [w:] B. Dziewałtowska (red.), *Planowanie przestrzenne skutecznym instrumentem rozwoju kraju. Ogólnopolska konferencja planowania przestrzennego Arsenał IX*, Agencja Wydawnicza Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Wrocław, s. 57–62.

Ziobrowski Z. (2015), *Ku zintegrowanemu planowaniu*, [w:] T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, „Studia KPZK PAN", t. CLXI, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 27–30.

Zipser T. (1983), *Zasady planowania przestrzennego*, Politechnika Wrocławska, Wrocław.

Zuziak Z.K. (1995), *Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych w gospodarce przestrzennej*, [w:] P. Bury, T. Markowski, L.M. Salamon, R.A. Seidel (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHKO, Łódź, s. 138–167.

Zuziak Z.K. (1998), *Strefowanie przez standardy w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna", t. 22, nr 1–2 „Standardy urbanistyczne", Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s. 85–93.

Żuber P. (2011), *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN", t. CXXXIV, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 7–24.

Żylicz T. (1996), *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*, [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa, s. 167–191.

Żylicz T. (2004), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Akty normatywne oraz inne dokumenty publiczne

Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, wydanie polskie, L 108, tom 50, 25 kwietnia 2007).

Dyrektywa 2008/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, wydanie polskie, L 164, tom 51, 25 czerwca 2008).

Dyrektywa 2014/89/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, wydanie polskie, L 257, tom 57, 28 sierpnia 2014).

Opinia Komitetu Regionów: „Ocena oddziaływania terytorialnego" (2013/C 280/04) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, nr C 280, wydanie polskie, Informacje i zawiadomienia, tom 56, 27 września 2013).

Projekt ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 15 marca 2018 r., Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju RP (maszynopis elektroniczny).

Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 [without reference to a Main Committee (A/70/L.1)], 70/1. „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development" (2015), General Assembly, United Nations, A/RES/70/1, 21 October, http://stat.gov.pl/zrownowazony-rozwoj/akty-prawne-i-dokumenty-strategiczne/ (dostęp: 8.09.2017).

Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. [bez odniesienia do Komitetu Głównego (A/70/L.1)], 70/1. „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030" (2015), Zgromadzenie Ogólne, Organizacja Narodów Zjednoczonych, A/RES/70/1, 21 października, http://stat.gov.pl/zrownowazony-rozwoj/akty-prawne-i-dokumenty-strategiczne/, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/5989/1/1/agenda_2030_pl_2.pdf (dostęp: 8.09.2017).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 155, poz. 1298).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia" (Dz.U. z 2017 r., poz. 1290).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 202, wydanie polskie, Informacje i zawiadomienia, Powiadomienie nr 2016/C 202/01, tom 59, 7 czerwca 2016).

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 202, wydanie polskie, Informacje i zawiadomienia, Powiadomienie nr 2016/C 202/01, tom 59, 7 czerwca 2016).

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2016 r., poz. 2145 oraz z 2017 r., poz. 32, 60 i 785).

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 1991 r. Nr 114, poz. 492; tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 495).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r., poz. 2120).
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. z 2006 r. Nr 45, poz. 319).
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1657).
Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529, tekst ujednolicony: Dz.U. z 2017 r., poz. 1481, z 2018 r., poz. 106, 138, 650).
Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 478, tekst ujednolicony: Dz.U. z 2017 r., poz. 1148, 1213, 1593, z 2018 r., poz. 9, 650).
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774).
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730).
Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566, tekst ujednolicony: Dz.U. z 2017 r., poz. 1566, 2180, z 2018 r., poz. 650, 710).
Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r., poz. 1496).

Akty planistyczne i dokumenty strategiczne

Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020 (2012), materiały do konsultacji przez Naukową Radę Programową, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, maszynopis powielony, Łódź, kwiecień.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 11 stycznia. Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (poz. 121). Mon. Pol. Dziennik Urzędowy RP, Warszawa, 1 marca 2013 r., poz. 121.

ESDP – European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (1999), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru Unii Europejskiej (2000), Zarząd Główny Towarzystwa Urbanistów Polskich, „Biuletyn Informacyjny", numer specjalny, styczeń, Warszawa.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (2001), załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Mon. Pol., Nr 26, poz. 432, 16 sierpnia, Warszawa.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2012a), dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wydanie II zmienione po reasumpcji w dniu 21 marca 2012 r., Warszawa.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2012b), załącznik do Uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski, 2012, poz. 252, dnia 27 kwietnia 2012, Warszawa.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 13 lipca, Warszawa.

Projekt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi (2017); Uchwała LXVI/1415/13, http://www.mpu.lodz.pl/page/637,wylozenie.html (dostęp: 17.09.2017).

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (2017), dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r., Ministerstwo Rozwoju, Departament Strategii Rozwoju, Warszawa.

Strategia Rozwoju Kraju 2020 (2012), dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa.

Studium Uwarunkowań Zagospodarowania Przestrzennego Polskich Obszarów Morskich wraz z analizami przestrzennymi (2015), Instytut Morski w Gdańsku, Samodzielna Pracownia Polityki Przestrzennej, Gdańsk.

Streszczenie

Planowanie jako instrument polityki przestrzennej jest rodzajem prakseologicznej działalność człowieka, usprawniającej procesy sterowania i zarządzania rozwojem, zgodnie z przyjmowanym współcześnie paradygmatem rozwoju sustensywnego. Planowanie przestrzenne, poza aspektem prakseologicznym, ma jeszcze jeden istotny wymiar – regulacyjny, przy czym w dużej mierze to właśnie on przesądza o skuteczności planowania jako narzędzia osiągania rozwoju sustensywnego. Należy to rozumieć w ten sposób, że za pomocą planów zagospodarowania przestrzennego państwo interweniuje w obarczony ułomnościami mechanizm rynku gruntów, który sam z siebie nie generuje impulsów do trwałego i zrównoważonego ze środowiskiem przyrodniczym użytkowania przestrzeni. Uzasadnieniem potrzeby planowania przestrzennego w gospodarce rynkowej jest więc specyfika rynku gruntów i wynikająca z niej zawodność mechanizmów rynkowych w gospodarowaniu przestrzenią (tj. nieoptymalność alokacji zasobu, jakim jest przestrzeń). Na potrzebę planistycznej, regulacyjnej interwencji sektora publicznego w procesy użytkowania gruntów składają się w szczególności takie zjawiska i przyczyny, jak:

1) podaż gruntów, która w sensie absolutnym jest wielkością stałą (grunty nie są – zasadniczo – wytwarzane w procesie produkcji),
2) rynkowa alokacja zasobów Ziemi, która wiąże się z generowaniem negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych, prowadzących do powstawania konfliktów społecznych w tych miejscach, gdzie ujawniają się sprzeczności funkcji w zagospodarowaniu przestrzennym,
3) nieracjonalność użytkowania przestrzeni tam, gdzie stanowi ona dobro publiczne lub dobro mieszane bądź zalicza się do kategorii dóbr wolnych, co przejawia się zjawiskiem określanym w ekonomii jako „tragedia dóbr wspólnych",
4) potrzeba dokonywania przestrzennej alokacji dostarczanych przez państwo dóbr publicznych.

Wadliwość mechanizmu rynkowego nie stanowi jedynego problemu w gospodarowaniu przestrzenią. Na zawodność rynku „nakładają się" ułomności instytucjonalne państwa, wynikające między innymi z upolitycznienia podejmowanych przez podmioty publiczne decyzji dotyczących sposobów zagospodarowania przestrzeni, co powoduje, że interwencja państwa również bywa zawodna. Implikuje to potrzebę ciągłego korygowania i dostosowywania rozwiązań regulacyjnych

składających się na system interwencji publicznej w rynek gruntów, jakim jest planowanie przestrzenne.

Planowanie przestrzenne jako instrument korygowania rynku pełni więc funkcję regulacyjną, ale nie jest to jego jedyna rola w zarządzaniu rozwojem w wymiarze terytorialnym. Od planowania oczekuje się również, aby było narzędziem koordynacji ludzkiej działalności w przestrzeni, dostarczało informacji o zamierzeniach władzy publicznej dotyczących przewidywanych sposobów wykorzystania przestrzeni. Planowanie ma również stanowić wyraz określonych koncepcji zagospodarowania przestrzennego oraz przyczyniać się – finalnie – do ich kreacji. Współcześnie, w warunkach narastającej konkurencji między jednostkami terytorialnymi, oczekuje się od niego również, aby pełniło funkcję marketingową. Planowanie stanowi więc istotny instrument sterowania i zarządzania rozwojem przestrzennym jednostek terytorialnych, można więc powiedzieć, że pełni funkcję narzędziową.

Aby planowanie przestrzenne mogło skutecznie wypełniać przypisywane mu funkcje, w szczególności usprawniać mechanizm rynkowy we wskazanych wyżej obszarach jego zawodności, musi odznaczać się określonymi cechami. Współcześnie oczekuje się od planowania, aby było: holistyczne, zintegrowane, systemowe, prorynkowe (zorientowane na rynek), uspołecznione oraz ciągłe, perspektywiczne i antycypacyjne. Cechy te, wraz z zasadami planowania przestrzennego (rozumianymi jako uniwersalne reguły praktyczne), determinują jego skuteczność. Szczególną rolę wśród zasad planowania odgrywa zasada subsydiarności (pomocniczości), która wskazuje właściwy sposób ukształtowania systemowych relacji między różnymi procedurami planistycznymi, planami i innymi instrumentami gospodarowania przestrzenią stosowanymi na różnych poziomach zarządzania rozwojem terytorialnym. Skuteczność planowania przestrzennego w szczególności zależy od właściwego ukształtowania systemu spójnych i uzupełniających się planów zagospodarowania przestrzennego i formalnych relacji między nimi.

Na tle tak zarysowanych problemów teoretyczno-konceptualnych planowania przestrzennego, przedstawionych w pierwszych trzech rozdziałach niniejszej pracy, dokonano (w rozdziale czwartym) charakterystyki polskiego systemu planowania, a następnie (w rozdziale piątym) oceny jego skuteczności, w kontekście użyteczności jako instrumentu osiągania sustensywnego rozwoju. W szczególności uwypuklone zostały zagadnienia związane z przydatnością planowania w zachowaniu i ochronie walorów przyrodniczych oraz krajobrazowych przestrzeni. Ocena skuteczności planowania przestrzennego w Polsce stała się podstawą do sformułowania w końcowej części pracy wniosków i rekomendacji dotyczących pożądanych kierunków zmian systemowych i przedstawienia szczegółowych rozwiązań w tym zakresie.

Abstract

Planning as an instrument of spatial policy is a kind of praxeological human activity, streamlining the processes of control and management of territorial development, in accordance with the paradigm of sustainable development, which is commonly accepted today. Spatial planning, apart from the praxeological aspect, has, however, one more important dimension – a regulatory one, and, to a large extent, it determines the effectiveness of planning as a tool for achieving sustainable development. This should be understood in such a way that by means of spatial development plans, the state intervenes in the land market mechanism affected by the market failures, which by itself does not generate impulses for the sustainable use of land, respecting environmental protection requirements. The justification for the need of spatial planning in a market economy is therefore the specificity of the land market which results in market failure mechanisms (i.e. the not optimal allocation of the spatial resources). The need for planning intervention of the public sector in land use processes, in regulatory form, includes in particular such phenomena as:

1) supply of land, which in absolute terms is a constant in quantity (land is not – in principle – produced in the process of management and use),
2) market allocation of land resources, which is associated with the emergence of negative technological externalities, leading to the formation of social conflicts, in places where conflicts of functions in spatial development reveal themselves,
3) inefficiency in the use of spatial resources, where the land is a public good or mixed good, or belongs to the category of free goods, which manifests itself in a phenomenon defined in economics as a "tragedy of common goods",
4) the need for spatial allocation of public goods provided by the state.

However, the weakness of the market mechanism is not the only problem in spatial management – market failures "overlap" with some institutional and government failure of the state, resulting from politicization of decision making process, made by public entities regarding spatial development goals and directions, which makes state intervention also unreliable. This implies the need for constant adjustment and improvement of regulatory solutions that create the public intervention system in the land market, which is spatial planning.

Spatial planning as an instrument to correct market failures therefore plays a regulatory role, but it is not its only role in managing development in the

territorial dimension. Planning is also expected to be a tool for coordinating human activities in the spatial dimension, providing information on the objectives and intentions of public authority as to the intended uses of space. Planning is also intended to express specific spatial development concepts and, ultimately, contribute to the creation of land development and built environment. Nowadays, in the situation of growing competition between territorial units, it is also expected to perform a marketing function. Planning is thus an important instrument for the control and management of spatial development of territorial units, so it can be said that it has also a "tool" function.

In order for spatial planning to effectively fulfill the functions assigned to it, in particular to improve the market mechanism in the above-mentioned aspects of its failure, it must be characterized by specific features. Nowadays, planning is expected to be: holistic, integrated, system-oriented, pro-market (market oriented), socialized, also continuous, perspective and anticipatory. These features together with spatial planning principles (understood as universal practical rules) determine its effectiveness. The principle of subsidiarity plays a special role in the principles catalogue of planning, because indicates the appropriate way to shape systemic relations between various planning procedures, different plans and other spatial management instruments applied at various levels of territorial development management. The effectiveness of spatial planning in particular depends on the proper construction of a system of coherent and complementary spatial development plans and formal relations between them.

On the background of the theoretical and conceptual problems of spatial planning outlined in the first three chapters of this book, the characteristics of the Polish system of spatial planning were made (in the fourth chapter). Final part of this book (chapter five) includes evaluation of effectiveness of planning system in the context of usefulness as an instrument for achieving sustainable development. In particular, issues related to the usefulness of spatial planning in the preservation and protection of natural and landscape values were emphasized. The assessment of the effectiveness of spatial planning in Poland has become the basis for formulating, in the final part of the work, conclusions and recommendations regarding the appropriate directions of systemic changes and presenting proposals of detailed solutions in this issue.

Słowa kluczowe
planowanie, planowanie przestrzenne, planowanie zintegrowane, planowanie strategiczne, planowanie fizyczne, planowanie zagospodarowania terenu, miejscowe planowanie przestrzenne, planowanie lokalne, planowanie urbanistyczne, planowanie regionalne, planowanie krajowe, planowanie terytorialne, planowanie rozwoju, planowanie środowiskowe, polityka przestrzenna, polityka rozwoju, ład przestrzenny, ład zintegrowany, rozwój przestrzenny, rozwój sustensywny, rozwój zrównoważony, rozwój trwały, rozwój lokalny i regionalny, zarządzanie rozwojem, zarządzanie terytorialne, gospodarka przestrzenna

Keywords
planning, spatial planning, integrated planning, strategic planning, physical planning, land use planning, local planning, urban planning, regional planning, national planning, territorial planning, development planning, environmental planning, spatial policy, development policy, spatial order, spatial development, sustainability, sustainable development, local and regional development, territorial management, spatial economy

Od redakcji

Dominik Drzazga jest absolwentem studiów magisterskich na kierunku ochrona środowiska na Wydziale Biologii i Nauk o Ziemi Uniwersytetu Łódzkiego, ze specjalnością w zakresie planowania i zarządzania środowiskiem (1999) oraz doktorem nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu ze specjalnością w zakresie zarządzania miastem i regionem (2005). W obszarze jego zainteresowań naukowych i dydaktycznych mieszczą się zagadnienia ekonomiki i polityki ochrony środowiska, problematyka zarządzania środowiskiem w sektorze publicznym oraz gospodarka przestrzenna. Pracuje na stanowisku adiunkta w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego. Był zatrudniony na stanowisku głównego projektanta w Biurze Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi. Prowadzi badania w zakresie skuteczności planowania przestrzennego w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem w układach terytorialnych. Jest członkiem kilku organizacji pozarządowych (m.in. Towarzystwa Urbanistów Polskich, Rady Fundacji Centrum Strategii i Rozwoju IMPACT, Towarzystwa Przyrodników Ziemi Łódzkiej) oraz stowarzyszeń naukowych (Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN). Brał udział w opracowywaniu krajowych (rządowych) oraz regionalnych i lokalnych (samorządowych) dokumentów strategicznych, m.in.: *Eksperckiego projektu Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, *Strategii rozwoju województwa łódzkiego 2020* oraz *Koncepcji strategii rozwoju Makroregionu Polski Centralnej 2030*, a także projektu *Zintegrowanej strategii rozwoju warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego do roku 2030*. Na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego kierował przez wiele lat studiami podyplomowymi adresowanymi do kadr samorządowych, a także studiami MPA (Master of Public Administration).

Zainteresowania naukowo-badawcze:

- planowanie przestrzenne, zintegrowane planowanie rozwoju;
- środowiskowe i przyrodnicze aspekty gospodarki przestrzennej, planowania przestrzennego oraz urbanistyki;
- ekonomia środowiska i zasobów naturalnych; polityka ochrony środowiska;
- planowanie, programowanie, zarządzanie w ochronie środowiska;
- terytorialne aspekty zarządzania trwałym i zrównoważonym rozwojem miast i regionów.

Academic biography

Dominik Drzazga

He is a graduate of the master's degree in environmental protection at the Faculty of Biology and Earth Sciences of the University of Lodz, with a specialization in environmental planning and management (1999) and a PhD in economics in the discipline of management with a specialization in city and regional management (2005). His scientific and didactic interests include: environmental economics and environmental policy, problems of environmental planning and environmental management in the public sector as well as spatial development issues. He works as an adjunct at the Department of City and Regional Management at the Faculty of Management at the University of Lodz. Before, he was employed as the chief designer in the Spatial Planning Office of the Lodz Voivodship in Lodz (Poland). He conducts research on the effectiveness of spatial planning as an instrument for sustainable development in local, regional and national territorial systems. He is a member of several non-governmental organizations (including the Association of Polish Town Planners, the Council of the Center for Strategy and Development IMPACT Foundation, the Society of Naturalists of the Lodz Region) and scientific associations (the Committee for Spatial Development of the Polish Academy of Sciences). He participated in the development of national (central state level) as well as regional and local strategic documents, among others: *Expert project of the National spatial development concept until 2033*, *Development strategy of the Lodz Voivodeship 2020* and the *Concept of development strategy of the Central Poland Macroregion 2030*, as well as the *Integrated Development Strategy for the Warsaw-Lodz functional area by 2030*. At the Faculty of Management at the University of Lodz, he managed for many years postgraduate studies addressed to local authorities, as well as postgraduate program of the MPA (Master of Public Administration).

Scientific interests and research fields:

- spatial planning, integrated development planning;
- environmental aspects of spatial development, spatial planning and urban planning;
- environmental and natural resource economics, environmental policy;
- environmental planning, environmental management;
- territorial aspects of sustainable development.

Spis ramek

Ramka 1. Zestawienie (wyciąg) wybranych wskaźników ujętych w aplikacji Wskaźniki Zrównoważonego Rozwoju (GUS), mających odniesienie do kwestii ładu przestrzennego ... 117

Ramka 2. Zasięg terytorialny planowania w ujęciu administracyjnym i funkcjonalnym ... 192

Ramka 3. Uogólniony schemat procedury wykonywania SOOŚ ... 267

Ramka 4. Wytyczne z zakresu ochrony środowiska do planowania przestrzennego sformułowane w ustawie Prawo ochrony środowiska ... 339

Ramka 5. Zakres treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ... 346

Ramka 6. Procedura bilansowania terenów przeznaczonych pod zabudowę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ... 348

Ramka 7. Zakres treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ... 350

Ramka 8. Uproszczony schemat działań rewitalizacyjnych prowadzących do opracowania w gminie miejscowego planu rewitalizacji ... 355

Ramka 9. Inwestycje celu publicznego ... 364

Ramka 10. Procedura opracowywania audytu krajobrazowego – formalności ... 380

Ramka 11. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa – procedura opracowywania ... 383

Ramka 12. Zakazy wprowadzane w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu w strefach ochrony krajobrazów priorytetowych wynikających z audytu krajobrazowego ... 424

Spis rysunków

Rysunek 1. Zintegrowana strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego 91
Rysunek 2. Schemat integracji ładu społecznego, gospodarczego i przyrodniczego w relacji do ładu przestrzennego i instytucjonalnego ... 97
Rysunek 3. Polityka przestrzenna na tle innych polityk publicznych (układ – powiązania polityk publicznych) ... 130
Rysunek 4. Podsystemy polityki przestrzennej ... 138
Rysunek 5. Spójność terytorialna – schemat ideowy ... 139
Rysunek 6. Miejsce planowania w procesie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych ... 152
Rysunek 7. Schemat kształtowania i wdrażania zintegrowanej polityki rozwoju na szczeblu lokalnym – powiązania między politykami problemowymi i sektorowymi/działowymi (szczegółowymi/cząstkowymi) oraz strategią, planami i programami ... 153
Rysunek 8. Obieg planistyczny – etapy działania w urbanistyce ... 172
Rysunek 9. Relacje logiczne między planowaniem rozwoju, planowaniem przestrzennym i urbanistyką ... 174
Rysunek 10. Zasady planowania przestrzennego określające podział kompetencji między administracją centralną (rządową) a lokalną (samorządową) oraz podmiotami społecznymi ... 196
Rysunek 11. Uogólniony schemat powiązań między treściami planów zagospodarowania przestrzennego: krajowego, regionalnych i lokalnych ... 205
Rysunek 12. Podstawowe elementy podsystemu planowania ... 218
Rysunek 13. Typowe elementy planu i procesu planowania zagospodarowania przestrzennego w kontekście funkcji planowania ... 220
Rysunek 14. Typy strefowania w gospodarowaniu przestrzenią ... 234
Rysunek 15. Schemat strefowania elastycznego polegającego na transferze praw do zabudowy (ze strefy chronionej do strefy transferowej) ... 246
Rysunek 16. Typologia standardów zagospodarowania przestrzennego ... 258
Rysunek 17. Ogólny schemat logiczny wykonywania procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) do planu zagospodarowania przestrzennego ... 265
Rysunek 18. Sekwencja działań i ocen w ramach hierarchicznego systemu planowania i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć ... 265
Rysunek 19. Potencjalne instrumenty wyznaczania kierunków i regulowania sposobów zagospodarowania przestrzennego ... 327
Rysunek 20. Terytorialne poziomy planowania przestrzennego w Polsce ... 342
Rysunek 21. Formalne powiązania w systemie planowania przestrzennego w Polsce ... 394

Rysunek 22. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie gminnym 436
Rysunek 23. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym 442
Rysunek 24. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie krajowym 446

Spis tabel

Tabela 1. Typologia dóbr według kryteriów: wykluczalności podmiotów z konsumpcji i rywalizacyjności (konkurencyjności podmiotów o dobro) 30

Tabela 2. Syntetyczna charakterystyka źródeł efektów zewnętrznych w obszarach chronionych 45

Tabela 3. Konceptualizacja i operacjonalizacja idei (paradygmatu) sustensywnego rozwoju w odniesieniu do wybranych sfer aktywności społeczno-gospodarczej 85

Tabela 4. Kapitał terytorialny jako suma potencjałów 90

Tabela 5. Przykładowe zjawiska będące przejawem nieładu (chaosu) przestrzennego wraz z możliwymi sposobami przeciwdziałania im lub ich eliminowania (standardy ładu zagospodarowania przestrzennego oraz zakazy) 102

Tabela 6. Konceptualizacja różnych aspektów ładu przestrzennego w różnych skalach przestrzennych 112

Tabela 7. Przykłady wskaźników stanu ładu przestrzennego (lub przejawów chaosu) na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym 122

Tabela 8. Ewolucja celów polityki przestrzennej 135

Tabela 9. Klasyfikacja instrumentów polityki przestrzennej według Malisza 147

Tabela 10. Rodzaje instrumentów polityki przestrzennej 149

Tabela 11. Przegląd ujęć z zakresu planowania przestrzennego 167

Tabela 12. Ogólna typologia planowania przestrzennego – rodzaje planów i przypisywane im funkcje według kryterium sposobu oddziaływania na użytkowników przestrzeni („siły sprawczej" planowania) 169

Tabela 13. Porównanie cech planowania antycypacyjnego i śledzącego 212

Tabela 14. Typy planów przestrzennych i innych instrumentów regulujących sposoby zagospodarowania przestrzennego oraz ich zastosowania 216

Tabela 15. Przykładowe rodzaje stref zabudowy mieszkaniowej w ogólnym planie struktury zagospodarowania przestrzennego miasta (jako przykład strefowania klasycznego) 237

Tabela 16. Przykładowe typy obszarów i obiektów, dla których opracowywane są standardy urbanistyczne 252

Tabela 17. Wymiary (aspekty) i kryteria szczegółowe oceny oddziaływań terytorialnych 261

Tabela 18. Rodzaje lokalnych instrumentów zagospodarowania przestrzennego oraz ich podstawowe funkcje 285

Tabela 19. Ogólna charakterystyka zastosowania poszczególnych rodzajów lokalnych instrumentów zagospodarowania przestrzennego 286

Tabela 20. Rodzaje regionalnych instrumentów zagospodarowania przestrzennego oraz ich podstawowe funkcje 293

Tabela 21. Ogólna charakterystyka zastosowania poszczególnych rodzajów regionalnych instrumentów zagospodarowania przestrzennego ... 294
Tabela 22. Rodzaje krajowych instrumentów zagospodarowania przestrzennego oraz ich podstawowe funkcje ... 301
Tabela 23. Ogólna charakterystyka zastosowania poszczególnych rodzajów krajowych instrumentów zagospodarowania przestrzennego ... 301
Tabela 24. Etapy procesu zagospodarowywania przestrzeni i jego główne instrumenty ... 331
Tabela 25. Przegląd instrumentów w polskim systemie planowania przestrzennego według typów ... 333
Tabela 26. Pokrycie planistyczne MPZP ogółem w latach 2009–2016 (w ha) ... 405
Tabela 27. Pokrycie planistyczne MPZP na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., w latach 2009–2016 (w ha) ... 406
Tabela 28. Pokrycie planistyczne MPZP w latach 2009–2016 (udział w powierzchni ogółem) (w %) ... 406
Tabela 29. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydane w latach 2009–2016 (w szt.) ... 407
Tabela 30. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (ogółem) (w szt.) ... 407
Tabela 31. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne) (w szt.) ... 408
Tabela 32. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne) (w szt.) ... 408
Tabela 33. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (zabudowa usługowa) (w szt.) ... 408
Tabela 34. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2009–2016 (inna zabudowa) (w szt.) ... 409
Tabela 35. Syntetyczna charakterystyka zbioru standardów krajowych zagospodarowania przestrzennego według propozycji Dylewskiego ... 452
Tabela 36. Zestawienie rekomendowanych rodzajów instytucji wchodzących w skład publicznych służb planowania rozwoju ... 463