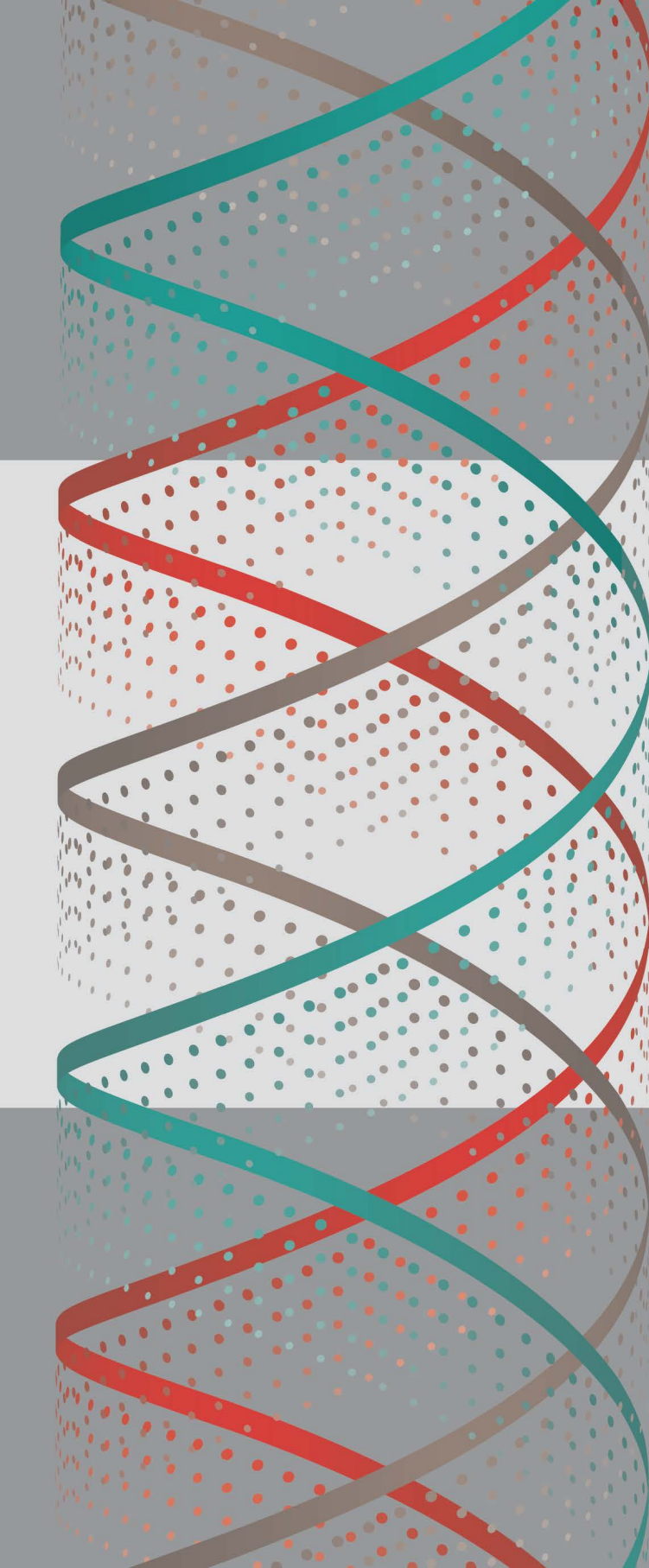




Leksykon zintegrowanego planowania rozwoju

Tadeusz Markowski

Maciej J. Nowak

Małgorzata Błaszke

Małgorzata

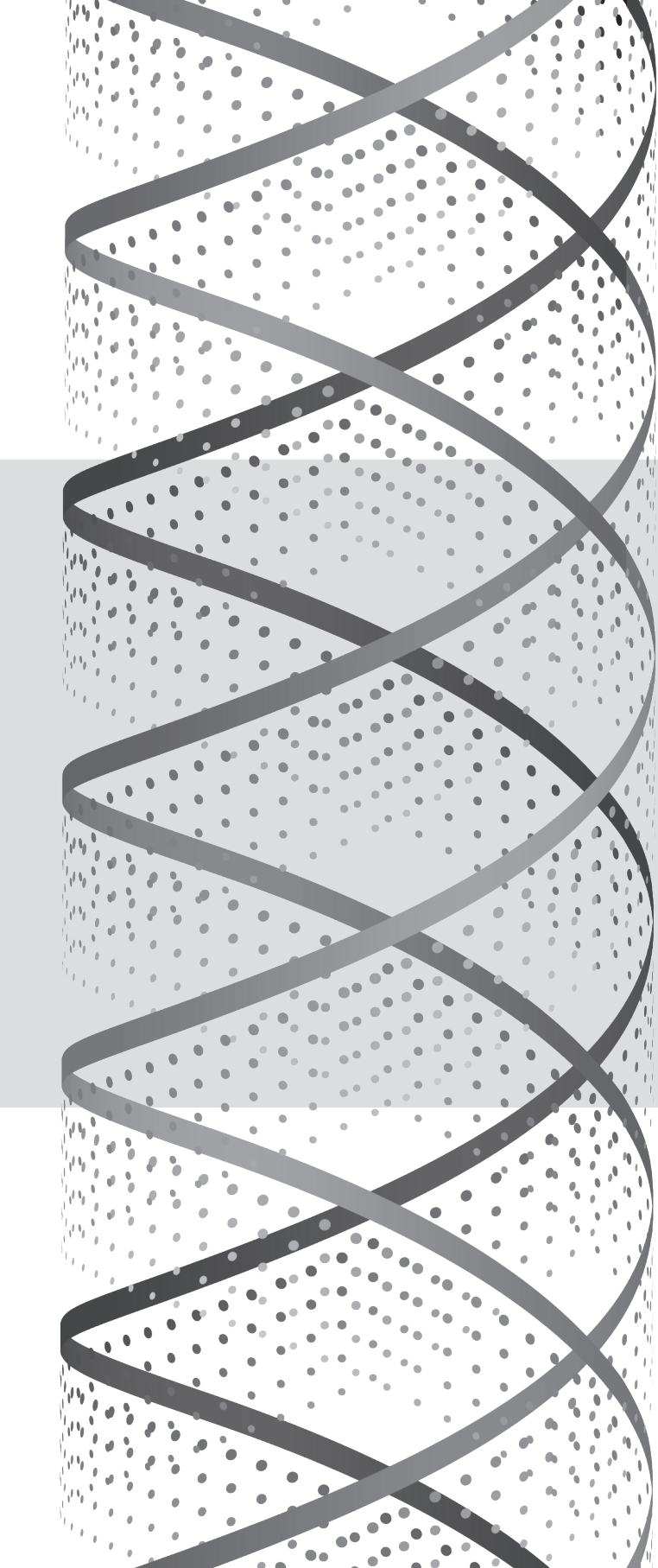
Żak-Skwierczyńska



Leksykon
zintegrowanego
planowania
rozwoju



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO



Leksykon zintegrowanego planowania rozwoju

*Tadeusz Markowski
Maciej J. Nowak
Małgorzata Błaszke
Małgorzata
Żak-Skwierczyńska*

REDAKCJA NAUKOWA

Tadeusz Markowski (ORCID: 0000-0001-6618-4787)

Małgorzata Żak-Skwierczyńska (ORCID: 0000-0001-5633-6118) – Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

Maciej J. Nowak (ORCID: 0000-0001-6437-3226)

Małgorzata Błaske (ORCID: 0000-0001-7806-6710)

– Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości, 71-210 Szczecin, ul. Żołnierska 47

RECENZENT

Tadeusz Kudłacz

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Monika Poradecka

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

KOREKTA TECHNICZNA

Wojciech Grzegorzczak

PROJEKT OKŁADKI

Grzegorz Krzysztof Sufa-Chrostowski

© Copyright by Authors, Łódź 2023

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2023

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10785.22.0.K

Ark. wyd. 14,2; ark. druk. 12,75

ISBN 978-83-8220-996-9

e-ISBN 978-83-8220-997-6

<https://doi.org/10.18778/8220-997-6>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Leksykon zintegrowanego planowania rozwoju	11
Analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne w planowaniu przestrzennym ..	13
Analizy strategiczne w planowaniu	14
Audyt krajobrazowy	16
Budżet zadaniowy	18
Chaos przestrzenny	19
Czasoprzestrzeń miasta – fizyczny i ekonomiczno-społeczny (relacyjny) charakter czasoprzestrzeni	21
Decyzja lokalizacyjna	22
Dezurbanizacja	24
Diagnoza prospektywna	25
Dobra klubowe	27
Dobra kultury współczesnej	27
Dobra prywatne i dobra publiczne	30
Doktryna urbanistyczna	31
Efekty zewnętrzne	33
Elastyczność planowania przestrzennego a elastyczność planu	34
ESPON (European Spatial Planning Observation Network) – Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego	36
Foresight terytorialny (analizy – badania foresightowe)	37
Fundusze strukturalne	40
Gospodarka nieruchomościami	42
Gospodarka przestrzenna	43
Instrumenty (narzędzia polityki)	44
Interes publiczny w planowaniu przestrzennym	46
Internalizacja efektów zewnętrznych	51
Inwestycje (projekty zintegrowane)	52
Inwestycje celu publicznego	53
Inwestycje publiczne	54
Jednostka urbanistyczna	56
Kapitał intelektualny	57
Kapitał ludzki	57

Kapitał społeczny	58
Kapitał terytorialny	60
Karta Ateńska	60
Konflikty przestrzenne, konflikty społeczne	62
Konkurencyjność regionalna (podmiotowa i przedmiotowa)	64
Kontynuacja funkcji	65
Konwergencja i dywergencja społeczno-gospodarcza	66
Krajobraz kulturowy	68
Ład przestrzenny	69
Ład zintegrowany	70
Metropolia	71
Metropolizacja przestrzeni	74
Miejski obszar funkcjonalny, obszar metropolitalny	76
Miękkie przestrzenie	78
Normatywy urbanistyczne	79
Obszar funkcjonalny	81
Obszar strategicznej interwencji	82
Ocena oddziaływania na środowisko	84
Oплата planistyczna	86
Oplaty urbanistyczne	89
Partycypacja	90
Plan ogólny	92
Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	93
Planowanie nieformalne	95
Planowanie publiczne	96
Planowanie regulacyjne	97
Planowanie społeczne	98
Podatek katastralny	100
Podatek od nieruchomości	101
Podatki majątkowe, podatki rzeczowe, podatki dochodowe	110
Podział i scalanie gruntów	112
Polityka osadnicza	114
Polityka przestrzenna	115
Polityka publiczna	117
Polityka regionalna (polityka rozwoju regionalnego)	118
Polityka urbanistyczna	121
Pozwolenie na budowę	122
Projektowanie urbanistyczne (planowanie urbanistyczne, <i>urban design</i> , <i>town planning</i>)	123
Przeznaczenie terenu	123
Pułapki społeczne	124
Regeneracja urbanistyczna i regeneracja miast	125

Region (geograficzny, administracyjny)	126
Renta budowlana, renta rolna, cena ziemi	127
Rezyliencja układów terytorialnych	129
Rozlewanie się miast	129
Rozwój sustensywny (<i>sustainable development</i>)	131
Rozwój zintegrowany (rozwój ukierunkowany na miejsca)	132
Rozwój zrównoważony	133
Rynek nieruchomości	133
Rynek terenów budowlanych	134
Semiurbanizacja	135
Skutki uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego	136
Spekulacja gruntami	137
Spójność społeczno-gospodarcza	138
Spójność terytorialna. Terytorialny wymiar polityki spójności	142
Strefa zabudowy	144
Strefowanie (<i>zoning</i>)	144
Struktura funkcjonalno-przestrzenna	145
SWOT	149
System planowania przestrzennego	150
Urbanizacja	151
Usługi ekosystemowe	152
Ustalenia planistyczne	154
Walory ekonomiczne przestrzeni	154
Wartość nieruchomości	157
Warunki zabudowy	164
Własność prywatna	165
Własność publiczna	166
Własność samorządowa/komunalna	167
Własność spółdzielcza	167
Własność warstwowa	168
Wspólnota mieszkaniowa	168
Współwłasność	169
Współzarządzanie	170
Wybór publiczny	173
Zarządzanie publiczne	175
Zarządzanie rozwojem lokalnym (terytorialnym)	177
Zasada proporcjonalności w planowaniu przestrzennym	181
Zasady finansowej interwencji w politykach publicznych Unii Europejskiej	182
Zawodność rynków	183
Zawodność władz i instytucji publicznych	184
Zielona infrastruktura	184
Zintegrowana analiza SWOT	185

Zintegrowane planowanie rozwoju	186
Zintegrowane projekty systemowe (ZPS) w pobudzaniu rozwoju obszarów funk- cjonalnych	188
Wykaz autorów	191
Indeks	195

WSTĘP

Sfera publicznych działań związanych z rozwojem współczesnych demokratycznych państw ulega ciągłej ewolucji pod wpływem zachodzących złożonych, globalnych zmian politycznych, społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Problematyka pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego w gospodarce otwartej i rynkowej wymaga coraz bardziej złożonego i jednocześnie holistycznego podejścia do wciąż komplikującego się procesu planistyczno-decyzyjnego. Konieczność zintegrowanego podejścia do współczesnej polityki rozwoju narzuca potrzebę wprowadzenia do języka naukowego i praktyki planistycznej nowych pojęć, dotychczas pozostających poza bezpośrednią sferą praktyki planistycznej i decyzyjnej lub stosowanych tylko w wąskich ujęciach sektorowych. Z uwagi na szybkie zmiany paradygmatów i koncepcji współczesnego planowania rozwoju spotykamy się z rozbieżną interpretacją stosowanych pojęć – często wynikającą z dość dowolnej i różnorodnej lingwistycznej interpretacji terminów wprowadzonych przez liderujące kraje Unii Europejskiej w dziedzinie doskonalenia publicznych polityk na rzecz rozwoju.

Stan taki sprawia, że komunikacja nie tylko między naukowcami, ale i między praktykami i interesariuszami współczesnej polityki jest utrudniona. Opóźnia to znacząco budowanie konsensusu wokół potrzebnych reform instytucjonalnych, rozwijanie nowoczesnych koncepcji planistycznych i tworzenie właściwego systemu regulacji. Uznaliśmy, że sferą pojęciową szczególnie ważną dla polskiej polityki regionalnej i przestrzennej, wymagającą uporządkowania i wyjaśnienia wielu pojęć, jest sfera zintegrowanego planowania rozwoju. W warunkach współczesnych zagrożeń klimatycznych, epidemicznych, geopolitycznych, negatywnych efektów środowiskowych i globalizacji dóbr publicznych staje się ona sferą publicznych działań o znaczeniu strategicznym dla sprawnego wychodzenia z kryzysów. Poprawa sprawności działania instytucji publicznych, rządowych i samorządowych, odpowiedzialnych za rozwój zrównoważony wymaga sprawnego procesu planistycznego i jednoznacznego rozumienia pojęć i zjawisk. Dzięki temu łatwiejsze będzie też budowanie konsensusu społecznego i podejmowanie trafniejszych decyzji, tak ważnych dla zrównoważonego rozwoju.

Problematyka związana z planowaniem rozwoju podlega ciągłym dynamicznym zmianom. Z jednej strony wywierają na nią wpływ kolejne przełomowe zdarzenia i zagrożenia. Było to doskonale widoczne jeszcze przed rokiem 2020. Niemniej jednak również pandemia, coraz bardziej zauważalne i odczuwalne konsekwencje zmian klimatu, kryzysy społeczno-gospodarcze, a nawet radykalne zmiany polityczne nie pozostają bez konsekwencji. Te i inne kwestie modyfikują znacząco i na różne sposoby paradygmat rozwoju. Również z perspektywy zdarzeń zauważalnych w samej Polsce (z jej specyfiką) można

odnotować pewne zmiany i potwierdzające się bariery. Najlepszym tego przykładem może być wciąż pogłębiający się w naszym kraju chaos przestrzenny.

Sfera naukowa, ale również praktyczna próbują na bieżąco udzielać odpowiedzi na pytania dotyczące wskazanych wydarzeń. Problem polega jednak na tym, że odpowiedzi te – zwłaszcza z perspektywy systemowej – bywają często indywidualne i fragmentaryczne. Można odnotować zwłaszcza poważne rozbieżności terminologiczne, wynikające z różnych sposobów prowadzenia debaty, ale także ze specyfiki (i ograniczeń) poszczególnych dyscyplin naukowych. Często dochodzi więc do sytuacji, w której nawet doprecyzowanie pozornie prostych i oczywistych pojęć nieoczekiwanie budzi dylematy. Wpływa to nie tylko na jakość samej debaty naukowej, ale także na sferę praktyczną. Najlepszym tego przykładem jest ogrom nieporozumień i wątpliwości pojawiających się przy wykładni prawnej typowo urbanistycznych przepisów. Problem jest jednak zdecydowanie szerszy.

Niniejszy leksykon ma na celu przynajmniej częściowe uporządkowanie terminologii związanej z planowaniem rozwoju. Wyodrębniono w nim ponad sto pojęć, które – zdaniem autorów – mogą budzić pewne wątpliwości, i zaproponowano sposoby ich rozumienia. W zależności od pojęcia wskazano na możliwe problemy lub też ograniczono się do konkretnego ujęcia i zdefiniowania. Formuła leksykonu zakłada syntetyczne przedstawienie poszczególnych terminów. Autorzy mają świadomość, że przy większości zagadnień można dokonywać ich uzupełnień, na przykład w ramach indywidualnych publikacji (czasem nawet o charakterze szerokim, monograficznym). Często jest to wskazane, a nawet potrzebne. Niemniej celem leksykonu jest wypracowanie pewnego wspólnego mianownika, stanowiącego punkt odniesienia dla takich (wzajemnie zróżnicowanych) analiz. Może on również sprowokować do dalszych dyskusji, co powinno znaleźć przełożenie na sfery praktyczną i dydaktyczną.

Podkreślenia wymaga właśnie ten ostatni element: wymiary praktyczny oraz dydaktyczny niniejszej publikacji. Z tej perspektywy czasami szczegółowe dyskusje naukowe nie będą aż tak istotne jak pierwszy kontakt niektórych odbiorców z danym pojęciem. Leksykon ma pomóc także w zrozumieniu zarówno konkretnych terminów, jak i podstawowych zasad i wyzwań polityki rozwoju. Autorzy wyrażają nadzieję, że niniejsza publikacja zrealizuje również ten cel. Odbiorcami leksykonu mogą być pracownicy samorządowi i rządowi, nauczyciele akademicki i studenci, szczególnie z kierunków związanych z gospodarką przestrzenną, geografią ekonomiczną, urbanistyką, administracją i prawem, a także nauk o polityce publicznej i zarządzaniu publicznym.

LEKSYKON
ZINTEGROWANEGO PLANOWANIA ROZWOJU

Analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne w planowaniu przestrzennym

Analizy powinny stanowić jedno z kluczowych działań w planowaniu przestrzennym, znajdujących możliwie najszersze przełożenie na poszczególne akty polityki przestrzennej. Wskazane pojęcie ma szeroki zakres i może być powiązane z:

- 1) wynikami badań dotyczących planowania przestrzennego;
- 2) analizami prowadzonymi na szczeblu związanym z organem władzy publicznej, czasami ujmowanymi w ustawie.

Sposób przełożenia analiz na treść konkretnych aktów stanowi jedno z ważniejszych wyzwań (zarówno z perspektywy naukowej, jak i praktycznej). Z jednej strony analizy nie mogą być równoważne aktom prawnym. Jednak z drugiej nie można ich pomijać przy ocenie konkretnych rozstrzygnięć planistycznych. Tak więc wypracowanie optymalnego rozwiązania, gwarantującego uwzględnienie w sferze regulacyjnej kluczowych celów i wartości systemu planowania przestrzennego, stanowi poważne wyzwanie.

W obecnie obowiązującej Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne zostały przywołane w art. 10 ust. 5. Dotyczy on sporządzania bilansu terenów pod zabudowę. Wskazane analizy powinny stanowić podstawę dla określenia zapotrzebowania na nową zabudowę. Czym innym są natomiast analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, które – zgodnie z art. 32 ustawy – powinny być prowadzone w każdej gminie (Izdebski, Zachariasz, 2013). Są one jednak niezależne od konkretnej procedury dotyczącej prac nad danym aktem (ich wynik może, ale nie musi przyczynić się natomiast do podjęcia takich prac).

Wskazane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stwarzają więc mocnych, kategoriycznych powiązań pomiędzy analizami a lokalną polityką przestrzenną. Zwłaszcza zakres analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych (czyli tych określonych w art. 10 ust. 5 ustawy) bywa rozumiany bardzo szeroko i subiektywnie. W związku z powyższym trzeba zastrzec, że wskazane analizy:

- 1) muszą być przygotowane bezpośrednio w związku z procedowaniem konkretnych projektów aktów planistycznych (nie można więc przy tej okazji wykorzystywać innych, przeprowadzonych wcześniej analiz);
- 2) muszą określać możliwe kierunki (i zakres) dalszej zabudowy w gminie, a jednocześnie jeszcze bardziej jednoznacznie wskazywać na ograniczenia (i nieprzekraczalne ramy).

Po spełnieniu wskazanych warunków analizy mogą stać się szerszym uzasadnieniem konkretnych rozstrzygnięć planistycznych – również w trakcie ewentualnych postępowań przed sądami administracyjnymi. Podkreślenia wymaga, że punktem wyjścia dla wskazanych analiz jest ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego (Nowak, Lorens, 2020). Tym samym analizy ekonomiczne i społeczne nie mogą sprowadzać się do prostej realizacji indywidualnych oczekiwań użytkowników przestrzeni w zakresie realizacji zabudowy (co nie oznacza, że nie mają uwzględniać tej perspektywy). Powinny być powiązane z ochroną interesu publicznego. Sprowadzanie roli wskazanych analiz do prostej, bezrefleksyjnej realizacji formalnego obowiązku (jak to często dzieje się w praktyce) zdecydowanie utrudnia realizację wskazanych założeń i pogłębia chaos przestrzenny.

Konkludując, analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne w planowaniu przestrzennym to analizy dotyczące konkretnych (ujętych w danym akcie planistycznym) rozwiązań przestrzennych, nastawione na kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego oraz interesu publicznego, które:

- 1) są konkretne, weryfikowalne na etapie sądowo-administracyjnym;
- 2) jednoznacznie określają zarówno ramy, jak i bariery konkretnych rozwiązań przestrzennych.

Literatura przedmiotu

Izdebski H., Zachariasz I. (2013), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX Wolters Kluwer, Warszawa.

Nowak M., Lorens P. (2020), *Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Propozycje kierunku wykładni*, [w:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 104–128.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Analizy strategiczne w planowaniu

Planowanie jest pierwszą i fundamentalną funkcją zarządzania, kluczową m.in. z punktu widzenia kształtowania rozwoju lokalnego czy ponadlokalnego oraz rozwiązywania problemów zidentyfikowanych na danym terytorium w dłuższym horyzoncie czasowym, przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Celem planowania jest utrzymanie korzystnej równowagi między organizacją (a jest nią samorząd terytorialny) a jej otoczeniem w dłuższej perspektywie czasowej.

Planowanie strategiczne zostało zdefiniowane jako „zdyscyplinowany wysiłek w celu wytworzenia fundamentalnych decyzji i działań, które kształtują i kierują tym, czym jest organizacja, co robi i dlaczego to robi” (Bryson, 1995, s. 46). To systematyczny proces gromadzenia informacji na temat ogólnego obrazu analizowanej organizacji (terytorium) i wykorzystania ich w celu określenia długoterminowego kierunku rozwoju, a następnie przełożenia go na konkretne cele i działania. Łączy futurystyczne myślenie, obiektywną analizę i subiektywną ocenę celów i priorytetów, aby wytyczyć przyszły kierunek działań, który zapewni vitalność i skuteczność organizacji w dłuższej perspektywie (Poister, Streib, 2005). Zintegrowane planowanie opiera się na podobnej logice i strukturze jak w przypadku klasycznej metody planowania. Jest rozumiane jako „holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do wyznaczonych w tym procesie celów, uwzględniający najważniejsze współzależności między najważniejszymi elementami sterowanego systemu” (Markowski, Turała, 2015, s. 21–22) oraz ilościowe i jakościowe relacje rynkowe i pozarynkowe, występujące między elementami podsystemów: społecznego, gospodarczego i szeroko rozumianego środowiska życia.

Proces gromadzenia informacji może być realizowany z wykorzystaniem wielu metod. Podejmowanie decyzji na bazie wiedzy zgromadzonej dzięki nim określa się mianem polityki opartej na dowodach (*evidence based policy*). Za podstawowy składnik dowodu uznaje się wysokiej jakości i pochodzącą z różnych źródeł informację, która przekłada się na stanowienie dobrej jakości polityki (Prime Minister and Minister for the Cabinet Office, 1999). W procesie tym wykorzystuje się np. analizę strategiczną, która związana jest m.in. z diagnozowaniem stanu rozwoju wybranego terytorium w celu identyfikacji zasobów, problemów i barier, w kontekście zewnętrznych uwarunkowań rozwoju (Nowakowska, 2016). Współcześnie wiele narzędzi i metod koncentruje się na analizie makro-otoczenia, otoczenia konkurencyjnego czy potencjału strategicznego. Poniżej omówione zostaną tylko wybrane:

1. Diagnoza – w sposób wszechstronny i rzetelny charakteryzuje stan rozwoju wybranego terytorium, wydobywając jego specyfikę, tempo zachodzących przemian oraz czynniki (pozytywne i negatywne) determinujące jego rozwój. Powinna identyfikować kluczowe problemy do rozwiązania, wobec których staje władza publiczna, oraz określić, co jest ich przyczyną oraz jakie działania są niezbędne, by je rozwiązać zgodnie z teorią programu (Górnjak, Mazur, 2012). Polega na ocenie stanu rozwoju jednostki terytorialnej, wskazaniu czynników i barier jej rozwoju, identyfikacji specyficzności i endogeniczności zasobów i mechanizmów rozwoju, rozpoznaniu procesów i trendów w rozwoju jednostki terytorialnej, identyfikowaniu powiązań i współzależności w mechanizmach rozwoju jednostki terytorialnej oraz określeniu przyczyn i skutków stanu istniejącego w rozwoju jednostki terytorialnej. Opis problemów i procesów rozwojowych zawarty w diagnozie powinien być ujęty w formie ilościowej i jakościowej. Ze względu na złożoność problematyki rozwoju diagnozę dla wybranego terytorium opracowuje się w podziale na części, uwzględniające m.in. charakterystykę sytuacji gospodarczej, problemów i potrzeb społecznych, stanu środowiska przyrodniczego i zagrożeń dla niego, stanu (jakości) zagospodarowania przestrzennego (Drzazga, 2015), wykorzystując m.in. analizy wskaźnikowe.

2. Analiza SWOT – służy analizie mocnych (S – *strengths*) i słabych stron (W – *weaknesses*), szans (O – *opportunities*) i zagrożeń (T – *threats*) wybranego terytorium. Przygotowana jest m.in. na podstawie diagnozy (patrz hasła: SWOT oraz Zintegrowana analiza SWOT).

3. Analiza TOWS – podobnie jak analiza SWOT służy badaniu mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń, przy czym TOWS skupia się w pierwszej kolejności na zewnętrznych uwarunkowaniach rozwoju (tj. szansach i zagrożeniach) i ich wpływie na terytorium.

4. PEST – metoda służąca pogłębionej analizie otoczenia dalszego, która opiera się na jego segmentacji na czynniki: prawno-polityczne (P – *political*), ekonomiczne (E – *economic*), społeczne (S – *social*), technologiczne (T – *technological*). Rozszerzona analiza PEST uwzględnia wymiar środowiskowy (E – *environment*) – PESTE oraz prawny (L – *legal*) – PESTEL.

5. Benchmarking terytorialny – metoda szeroko definiowana, którą w skrócie można określić jako proces porównywania czegoś lub kogoś z najlepszą praktyką (Andersen, 1994). Istotą benchmarkingu terytorialnego jest porównywanie wskaźników opisujących daną jednostkę terytorialną z jednostkami o podobnym charakterze, przy wykorzystaniu

określonego zestawu wskaźników, w wyniku którego powstaje przejrzysta diagnoza poziomu rozwoju danej jednostki na tle wybranej grupy odniesienia (Olechnicka i in., 2014).

Metody scenariuszowe zakładają, że przyszłości nie da się przewidzieć, dlatego należy opracować różne „scenariusze” rozwoju obecnej sytuacji. Scenariusz stanowi zatem opis przyszłości (lub wybranych jej aspektów), będący podstawą do identyfikowania strategicznych działań i antycypowania przyszłości. Wyróżnia się dwa zasadnicze typy scenariuszy, tj. scenariusze antycypacyjne (alternatywne opisy przyszłych obrazów) i scenariusze ewolucyjne (będące opisami różnych sekwencji zdarzeń prowadzących do urzeczywistnienia obrazów przyszłości) (Godet, 1977).

Literatura przedmiotu

- Andersen B. (1994), *The basis on benchmarking: what, when, why and how?*, [w:] *Proceedings. Pacific Conference on Manufacturing*, Institute of Physics Publishing (IOP), Indonesia, s. 47–70.
- Bryson J.M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Drzazga D. (2015), *Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządów*, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź, s. 37–52.
- Godet M. (1977), *Crise de la prévision. Essor de la prospective*, PUF, Paris.
- Górniak J., Mazur S. (red.) (2012), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Markowski T., Turała M. (red.) (2015), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządów*, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź.
- Nowakowska A. (2016), *Zintegrowane strategie rozwoju miast*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *EkoMiasto #Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 61–82.
- Olechnicka A., Wojnar K., Celińska-Janowicz D., Rok J. (2014), *Modele i narzędzia analizy terytorialnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Poister T.H., Streib G. (2005), *Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades*, „Public Administration Review”, vol. 65, no. 1, s. 45–56.
- Prime Minister and Minister for the Cabinet Office (1999), *Modernising Government*, Stationary Office, London.

Audyt krajobrazowy

Audyt krajobrazowy został wprowadzony tzw. ustawą krajobrazową (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu) poprzez dodanie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 38a ustanawiającego obowiązek jego sporządzenia dla obszaru województwa. Audyt krajobrazowy musi być sporządzany nie rzadziej niż raz na 20 lat. Sporządza się go w celu identyfikacji krajobrazów występujących na całym obszarze województwa oraz

określenia ich cech charakterystycznych, a także dokonania oceny ich wartości. W uzasadnieniu do projektu ustawy krajobrazowej wskazano, że przewiduje się wprowadzenie powszechnej identyfikacji i waloryzacji krajobrazów, zadanie to zaś przypisuje się jako zadanie własne samorządowi województwa (Buliński, 2021). Narzędziem jego realizacji jest cykliczne (nie rzadsze niż raz na 20 lat) sporządzanie audytu krajobrazowego. Audyt krajobrazowy pełni trojako funkcję:

- 1) w skali całego województwa dokonuje identyfikacji i scharakteryzowania typów krajobrazu przy wykorzystaniu klasyfikacji ustalonej w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych);

- 2) w skali całego województwa dokonuje waloryzacji krajobrazu; w literaturze przedmiotu proponowane są różne metody takiej waloryzacji – zarówno eksperckie, jak i społeczne, ilościowe i jakościowe; przepisy ustawy nie przesądzają wyboru konkretnej metody – jest to pozostawione do rozstrzygnięcia w drodze aktu wykonawczego wydanego przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; celem waloryzacji jest określenie wartości wszystkich krajobrazów na obszarze województwa; w ten sposób następuje wskazanie krajobrazów szczególnie cennych, czyli zgodnie z zaproponowaną w projekcie ustawy terminologią – krajobrazów priorytetowych (Wieczorek, 2021);

- 3) ustala zagrożenia dla rozpoznanych krajobrazów priorytetowych – na podstawie ich analizy planuje się sposoby ich ochrony.

Procedura tworzenia dokumentu audytu składa się z konkretnych, powiązanych ze sobą etapów. Pierwszym krokiem jest identyfikacja istniejących na obszarze danego województwa krajobrazów, której dokonuje się zgodnie z klasyfikacją. Następnie należy scharakteryzować każdy z nich, aby w dalszej kolejności wyznaczyć tzw. krajobrazy priorytetowe. W kolejnych dwóch etapach następuje wskazanie zagrożeń dla możliwości zachowania najcenniejszych walorów każdego z krajobrazów oraz sformułowanie rekomendacji i wniosków w celu lepszego i skuteczniejszego kształtowania i ochrony krajobrazów (Wiśniewski, 2021). Ostatnim krokiem jest określenie lokalnych form architektonicznych zabudowy dla krajobrazów priorytetowych.

Za sporządzenie projektu audytu krajobrazowego odpowiedzialny jest zarząd województwa, uchwałę w zakresie jego przyjęcia podejmuje zaś sejmik województwa. Zarząd województwa przy sporządzaniu projektu audytu ma obowiązek współdziałania z organami o kompetencjach specjalistycznych oraz zapewnienia partycypacji społecznej w procedurze jego sporządzania.

Audyty krajobrazowy jest aktem kompleksowym, opisującym i waloryzującym wszystkie rodzaje krajobrazów występujących na terenie województwa (Szlachetko, 2019). Samo sporządzenie audytu krajobrazowego nie wprowadza jeszcze ograniczeń w gospodarowaniu przestrzenią, jednakże jego ustalenia stanowią podstawę do wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu i w ich granicach stref ochrony krajobrazu, w których możliwe jest wprowadzenie określonych zakazów.

Literatura przedmiotu

- Buliński K. (2021), *Art. 38(a) Audyt krajobrazowy*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, art. 38(a).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 394).
- Szlachetko K. (2019), *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, nr 1(8), s. 97–108.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 1688 ze zm.).
- Wieczorek A. (2021), *Kształtowanie przestrzeni – sprawny system czy chaos? Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego – zakres stanowienia*, „MAZOWSZE Studia Regionalne”, nr 37, s. 33–55.
- Wiśniewski J. (2021), *Audyt krajobrazowy jako „Nowy instrument ochrony krajobrazu”*, „Tutoring Gedanensis”, vol. 6(3), s. 80–85.

Budżet zadaniowy

Budżetowanie zadaniowe to próba rozwiązania problemu alokacji środków budżetowych w sposób obiektywny i systematyczny. Łukasz Hardt i Maarten de Jong (2011) uważają, że wprowadzanie reform nakierowanych na implementację budżetów zadaniowych wiązało się z wieloma pozytywnymi oczekiwaniami (przede wszystkim ze zwiększeniem przejrzystości wydatków rządowych i związanych z nimi wyników, a tym samym z osiągnięciem celów dobrego rządzenia).

Wymogi formalne dotyczące konstrukcji budżetów jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy art. 235 i 236 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z definicją encyklopedyczną budżet zadaniowy to „metoda planowania i ewidencji wykonania budżetu drogą ustalania kosztów w układzie zadań” (Lisiński, 2007, s. 35). Dość powszechnie stosowaną definicję budżetu zadaniowego sformułował Marc Robinson (2007), według którego budżet zadaniowy odnosi się do zachodzących w sektorze finansów publicznych mechanizmów oraz procesów zaprojektowanych w celu wzmacniania zależności między nakładami finansowymi a rezultatami, co ma się dokonywać dzięki kompleksowemu wykorzystaniu informacji o stopniu wykonania zadań budżetowych, a to z kolei powinno zapewniać coraz lepsze zarządzanie środkami budżetowymi. W polskiej literaturze zbliżone podejście do budżetu zadaniowego prezentuje Stanisław Owsiak (2005), definiujący go jako plan finansowy państwa (lub jednostek samorządu terytorialnego), który – niezależnie od obowiązującej klasyfikacji wydatków i dochodów budżetowych – zawiera także zapis konkretnych zadań charakteryzujących się jednorodnością. Każde zadanie ma ilościowo i jakościowo określone cele, koszt oraz wskaźniki efektywności. Ponadto wskazana jest również osoba odpowiedzialna za realizację danego zadania. Zdaniem Teresy Lubińskiej (2007) istota budżetu zadaniowego polega na wprowadzeniu zarządzania środkami publicznymi przez odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane cele, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów (czyli realizacji

zadań), które są mierzone za pomocą przyjętego systemu mierników. Według Mariusza Olczaka (2000) zakres informacji podany w sposób opisowy w budżecie zadaniowym pozwala mieszkańcom i inwestorom na wyrobienie sobie własnego zdania na temat sytuacji finansowej, planowanych inwestycji oraz kosztów funkcjonowania samorządu. Krzysztof Pakoński, pisząc o budżecie zadaniowym, zauważa, że jest to nie tylko plan finansowy gminy lub dowolnej jednostki samorządu terytorialnego, ale również „lepsze związanie wydatków z efektami, jakim mają one służyć” (Pakoński, 2000, s. 25).

Wspólnym założeniem powyższych definicji wydaje się nowoczesne podejście do procesu budżetowania. Punktem wyjścia procesu budżetowania są potrzeby, które będą zaspokajane poprzez określone w budżecie zadania charakteryzujące się spójnością. Precyzyjne określenie zadań umożliwia łatwiejszą ocenę efektów uzyskanych wskutek ponoszenia wydatków budżetowych.

Literatura przedmiotu

- Hardt Ł., Jong M. de (2011), *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Wydawnictwo Sprawne Państwo, program Ernst & Young, Warszawa.
- Lisiński M. (red.) (2007), *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.
- Lubińska T. (red.) (2007), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Olczak M. (2000), *Budżet zadaniowy. Zalety i obawy*, „Współnota”, nr 32, s. 13–29.
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pakoński K. (red.) (2000), *Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągnąć cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów. Zintegrowane zarządzanie finansami. Poradnik dla gmin – 3*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Robinson M. (red.) (2007), *Performance Budgeting Models and Mechanisms*, [w:] *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*, International Monetary Fund, New York, s. 1–18.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305).

Chaos przestrzenny

Termin *chaos przestrzenny* przez wiele lat występował w literaturze naukowej, ale bez przyporządkowanej mu szerszej definicji. Orientacyjnie łączył się z „zanieczyszczeniami estetycznymi spowodowanymi przez brzydką zabudowę” (Kamiński, Kostrowicki, Szyrmer, 1981). Odpowiednikiem „chaosu przestrzennego” w takim ujęciu był również „beład przestrzenny”. Można zaznaczyć, że wskazane pojęcie w ograniczonym zakresie występuje również w literaturze zachodniej.

Niewątpliwie przełomowe dla dyskusji były *Studia nad chaosem przestrzennym* (Śleszyński, Kowalewski, Markowski, 2018), w których szczegółowo przeanalizowano zarówno uwarunkowania, jak i koszty chaosu przestrzennego. Wskazano tam, że chaos przestrzenny jest brakiem uporządkowania, harmonii oraz pożądaných i racjonalnych relacji strukturalno-funkcjonalnych pomiędzy różnymi elementami składowymi zagospodarowania przestrzennego i funkcjami struktury przestrzennej, powodującym

obniżenie sprawności procesów społeczno-gospodarczych oraz jakości życia. Autorzy zaznaczają, że chaos przestrzenny należy też wiązać ze złą i nieefektywną organizacją przestrzenną różnych form działalności człowieka, a także z kolizją funkcji przyrodniczych, społecznych, gospodarczych, niewłaściwym użytkowaniem terenu oraz dysharmonią i niską estetyką krajobrazu. Tak szerokie ujęcie umożliwia różnicowanie kosztów chaosu przestrzennego.

Należy stwierdzić, że powyższe ujęcie wciąż pozostaje kluczowym punktem odniesienia w dyskusjach naukowych. Termin ten powinien być możliwie najszerzej dyskutowany również w sferze praktycznej. Zdefiniowanie związanych z nim problemów i cech chaosu przestrzennego jest bowiem kluczowe także z perspektywy konkretnej gminy. W tym ujęciu wątpliwe (ale potrzebne) są próby przeniesienia „chaosu przestrzennego” do dyskusji prawnej. Termin *chaos przestrzenny* nie występuje ani w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani w innych aktach prawnych. Czasami jednak przywołuje się go w orzeczeniach sądowych. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 marca 2021 r. (II SA/Ol 23/21). Zgodnie z nim dopuszczenie w planie możliwości wydzielania działek budowlanych, których nie będzie można zabudować, należy uznać za niezgodne z zasadą ładu przestrzennego i dobrą praktyką planowania przestrzennego, tworzy to bowiem rodzaj chaosu przestrzennego i może prowadzić do konfliktów społecznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 marca 2020 r. (IV SA/Wa 2427/19) uznał, że wyłączając w planie dopuszczalność nowej zabudowy na ww. terenach, organ stworzył spójną ze studium oraz zgodną z potrzebami ochrony walorów krajobrazowych i środowiska koncepcję przeciwdziałania niekontrolowanemu chaosowi przestrzennemu w gminie atrakcyjnej inwestycyjnie ze względu na uwarunkowania przyrodnicze, tworząc tym samym warunki dla zrównoważonego rozwoju gminy.

Z perspektywy urbanistycznej niniejsze ujęcia są bardzo nieprecyzyjne i fragmentaryczne (w wielu orzeczeniach powtarza się np. dziwne sformułowanie „tworzy to rodzaj chaosu przestrzennego”). Chaos przestrzenny w tym ujęciu sądy rozumieją ogólnie jako przeciwieństwo ładu przestrzennego. Mimo szczegółowych wątpliwości odnośnie do sformułowań należy pozytywnie ocenić tego rodzaju próby odniesień. Zarówno w praktycznym, jak i typowo prawnym ujęciu trudniejsze bywa zrozumienie/wyodrębnienie „krowania ładu przestrzennego”. Znacznie bardziej zauważalne jest „ograniczanie kosztów chaosu przestrzennego”. Również tego typu działania zasługują na powiązanie z interesem publicznym. Wskazane problemy są sukcesywnie rozwijane w literaturze naukowej (Manthey, Pokorski, 2020; Śleszyński i in., 2020; Lityński, Hołuj, 2021).

Postulowanym rozwiązaniem jest również próba przenoszenia tez polskiej dyskusji o ładzie przestrzennym i chaosie przestrzennym do dyskusji międzynarodowej. Może to być istotnym punktem odniesienia dla rozważań o prawidłowej organizacji przestrzeni, zrównoważonym rozwoju, sprawiedliwości przestrzennej czy prawie do miasta. Szersze akcentowanie perspektywy związanej z chaosem przestrzennym może nawet służyć do bardziej precyzyjnego (i problemowego) ujęcia wskazanych powyżej koncepcji.

Literatura przedmiotu

- Kamiński W., Kostrowicki A.S., Szyrmer J. (1981), *Wybrane zagadnienia teorii i metod oceny oddziaływania człowieka na środowisko*, „Prace Geograficzne”, nr 139, Instytut Gospodarki i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Lityński P., Hołuj A. (2021), *Macroeconomics Perspective of Urban Sprawl: A Multidimensional Approach in Poland*, „Land”, vol. 10(2), s. 1–20, <https://doi.org/10.3390/land10020116>
- Mantey D., Pokorski W. (2020), *New Indicators of Spatial Chaos in the Context of the Need For Retrofitting Suburbs*, „Land”, vol. 9(8), s. 1–20, <https://doi.org/10.3390/land9080276>
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T. (2018), *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXXXII, s. 23–45.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M. (2020), *The contemporary economic costs of spatial chaos: Evidence from Poland*, „Land”, vol. 9(7), s. 1–28.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.)

Czasoprzestrzeń miasta – fizyczny i ekonomiczno-społeczny (relacyjny) charakter czasoprzestrzeni

Relacyjna (społeczna) czasoprzestrzeń (Hausner, 2020) to kategoria społeczno-ekonomiczna. Jest ona wynikiem procesu transformacji dobra naturalnego w dobro przetworzone w relacyjnym procesie społecznych i prywatnych kosztów przetwarzania i wytwarzania. Najważniejszym uwspólnionym dobrem naturalnym jest intensywnie użytkowana przestrzeń miejska, a więc *de facto* fragment czasoprzestrzeni, w jakiej żyjemy, o rozmytych granicach (wymiarach).

Przestrzeń, podobnie jak słońce czy powietrze, jest dobrem wolnym, darem natury. Dobrem publicznym – czyli kategorią ekonomiczną – staje się w momencie ponoszenia kosztów wytworzenia lub przetworzenia w wyniku działalności dostawców lub współużytkowników. Przestrzeń publiczna, a szerzej ujmując – cała przestrzeń miejska, jest przestrzenią przetworzoną w procesie społeczno-gospodarczym. Możliwy jest różny poziom jej prywatyzacji, czyli zawłaszczania w każdym z jej wymiarów i na różne sposoby.

Zgodnie z ekonomiczną teorią dóbr publicznych przestrzeń miejska jest dobrem klubowym, czyli dobrem quasi-publicznym. Traktuje się ją tak ze względu na cechy wykluczalności i konkurencyjności oraz mechanizm wspólnotowego (przez użytkowników i mieszkańców miasta) kontrolowania procesu jej wytwarzania. Jest ograniczona przez swój społeczny charakter, ale jednocześnie nieograniczona dzięki wiedzy ludzkiej. To sprawia, że w pewnym okresie jej fizyczna ograniczoność wywołuje konkurencyjność i wykluczenia (monopol naturalny), które można pokonywać dzięki rozwojowi wiedzy ludzkiej oraz innowacyjnym inwestycjom. Ponieważ wiedza ludzka jest nieskończona (Dembowski, 1989), to nadaje ona w długim okresie także cechy nieskończoności przestrzeni jako dobru relacyjnemu, chociaż ograniczonemu w sensie rzeczowym (przestrzeń kuli ziemskiej). Z uwagi na wielowymiarowy i warstwowy w użytkowaniu charakter przestrzeni jej nieskończoność możemy uzyskiwać niezależnie w każdym jej wymiarze. Przestrzeń pełni jeszcze jedną

ważną funkcję. Jest nośnikiem i/lub ogranicznikiem w dostępie do innych dóbr wytwarzanych i konsumowanych w mieście. Jest zatem swoistym dobrem stowarzyszonym (lub zintegrowanym) z innymi dobrami (produktami, innymi dobrami wolnymi oraz efektami zewnętrznymi). A więc w relacyjnej czasoprzestrzeni miasta w procesie konsumowania innych dóbr pojawiają się stowarzyszone z nimi koszty zewnętrzne (Markowski, 2021). Wynikają one m.in. z konieczności poniesienia kosztów pokonania oporu przestrzeni lub innych interakcji przy konsumowaniu dóbr, gdzie ważnym czynnikiem jest ograniczoność przestrzeni (z czego wynikają np. koszty kongestii). Jeśli zaakceptujemy ten tok rozumowania o przestrzennym związaniu wytworów ludzkiej działalności, to *de facto* dochodzimy do przekonania, że tzw. aterytorialne produkty (a także wartości) nie istnieją. Wszystkie bowiem wytwory ludzkiej działalności wymagają poniesienia kosztów pokonania oporu przestrzeni (energii) – czy to w procesie wytwarzania, czy konsumowania.

Wielowymiarowy charakter przestrzeni oznacza, że mamy także do czynienia z wielowymiarowym procesem uwspólniania przy wytwarzaniu i użytkowaniu tego dobra – nie tylko „przestrzeni jako dobra samego w sobie” (w ujęciu fizycznym i społecznym), ale przede wszystkim jako dobra stowarzyszonego, którego cechy kształtujemy przez gospodarowanie przestrzenią. Ponieważ proces uwspólniania i tworzenia dobra jest zróżnicowany w każdym wymiarze czasoprzestrzeni, to w konsekwencji do tych czterech wymiarów muszą zostać także odpowiednio „dopasowane” systemy regulacyjne i transakcyjne. Chcąc użytkować wymiar trzeci, związany np. z wysokością czy głębokością, musimy pokonać grawitację, ciśnienie etc. Z tym związane są określone skutki zewnętrzne, w tym zagrożenia i koszty indywidualne lub grupowe. W każdym bowiem wymiarze przestrzeni działalność użytkowników powoduje zmiany dotyczące innych osób. To zaś wymaga odpowiedniej interwencji ze strony władz publicznych, chroniącej interesy wspólnoty.

Literatura przedmiotu

- Dembowski J. (1989), *Zarys ogólnej teorii zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hausner J. (2020), *Social Space-Time as a Cognitive Category and a Category of City Development*, <https://oees.pl/wp-content/uploads/2021/01/Social-Space-Time-as-a-Cognitive-Category-and-a-Category-of-City-Development-Professor-Jerzy-Hausner.pdf> (dostęp: 20.03.2022).
- Hausner J. (2021), *Miasto jako otwarta społeczna czasoprzestrzeń*, [w:] *Uwspólnianie zasobów i dobra wspólne*, II seminarium Świeradowskie, OEES, Kraków.
- Markowski T. (2021), *Uwspólnianie czasoprzestrzeni miasta – fizyczny i ekonomiczno-społeczny (relacyjny) charakter czasoprzestrzeni*, [w:] *Uwspólnianie zasobów i dobra wspólne*, II seminarium Świeradowskie, OEES, Kraków.

Decyzja lokalizacyjna

Można wyodrębnić szersze i węższe znaczenie wskazanego pojęcia.

W ujęciu szerszym chodzi o przybierające różne formy rozstrzygnięcia przestrzenne dotyczące konkretnego terenu. W tym przypadku decyzja lokalizacyjna przesądza o prze-

znaczeniu i zasadach zagospodarowania danego terenu. Może być ostatecznie wyrażona zarówno w formie decyzji administracyjnej, jak i aktu planowania przestrzennego. W szczególności decyzja lokalizacyjna w szerszym znaczeniu może wynikać z postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W węższym znaczeniu decyzja lokalizacyjna oznacza konkretną decyzję administracyjną. W polskim systemie planowania przestrzennego jest to decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W jej skład wchodzi dwa rodzaje decyzji:

- 1) decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) decyzja o warunkach zabudowy.

Decyzja lokalizacyjna określa warunki zagospodarowania terenu w przypadku, kiedy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pierwsza ze wskazanych decyzji określa lokalizację inwestycji celu publicznego, a druga pozostałe zmiany zagospodarowania terenu, polegające na budowie obiektu budowlanego, wykonywaniu innych robót budowlanych, a także na zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W doktrynie można wyodrębnić teoretyczną dyskusję na temat realnych skutków decyzji lokalizacyjnych oraz charakteru deklaratoryjnego/konstytutywnego (Leoński, Szewczyk, Kruś, 2012). Z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej kluczowe jednak wydają się same skutki ich stosowania. Poważnym problemem jest to, że w skali roku samych decyzji o warunkach zabudowy wydaje się około 140 tysięcy (Nowak i in., 2022). Tak duża liczba decyzji (których inicjatywa wydania należy do inwestora i które przede wszystkim uwzględniają jego perspektywę) prowadzi do prostego wniosku o poważnym zablokowaniu realnego planowania przestrzennego w Polsce. Nie może ono być efektywnie prowadzone w sytuacji, w której tak duża liczba koncepcji w zakresie zagospodarowania terenu wychodzi od samych użytkowników przestrzeni, bez uwzględnienia kierunków zawartych w planach zagospodarowania przestrzennego (które na większości obszarów Polski nie obowiązują). Decyzje lokalizacyjne powinny mieć charakter uzupełniający względem porządku przestrzennego. Tylko w takim ujęciu mogą być rozpatrywane w systemie planowania przestrzennego.

Decyzje lokalizacyjne w rozumieniu szczegółowym stanowią więc jeden z kluczowych czynników pogłębiających w Polsce chaos przestrzenny. Dzieje się tak przede wszystkim z powodu nieostrych kryteriów, które nie pozwalają wszystkim organom administracji publicznej chronić ładu przestrzennego. Nie oznacza to, że każda formuła decyzji lokalizacyjnych z zasady wiąże się z negatywnymi skutkami. Niemniej właśnie podejmowanie decyzji stanowi ten etap, w którym ryzyko nadmiernie subiektywnych rozstrzygnięć jest największe.

Literatura przedmiotu

- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M. (2021), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Nowak M., Śleszyński P., Nadin V., Śpiewak-Szyjka M., Oleńczuk-Paszal A., Ostrowska A. (2022), *Spatial conflicts and spatial defective legal regulations. A case study of Polish disputes over zoning decisions*, maszynopis.

Dezurbanizacja

Dezurbanizacja (zwana również kontrurbanizacją) jest procesem odwrotnym do urbanizacji. Jest to proces zmian ludnościowych w przestrzeniach metropolitalnych lub niemetropolitalnych, polegający na dekoncentracji ludności, będący skutkiem przemieszczania się ludności z rdzenia metropolitalnego na jego obrzeża, z obszarów miejskich na tereny wiejskie oraz z większych jednostek osadniczych do mniejszych (Bolton, Chalkey, 1990; Antrop, 2000; Brown, Schafft, 2002; Smailes, Argent, Griffin, 2002). W wyniku dezurbanizacji obserwowany jest zysk migracyjny na terenach charakteryzujących się nasilonym przyływem ludności (Dahms, McComb, 1999).

Pojęcie dezurbanizacji jest szeroko stosowane. Wraz z zagadnieniami demograficznymi wykorzystywane jest przy charakterystyce różnorodnych przestrzennych procesów, dotyczących m.in. ekonomicznych, przyrodniczych, socjologicznych czy ruralistycznych skutków urbanizacji.

Dezurbanizacja może być spowodowana różnorodnymi czynnikami, np. zanieczyszczeniem środowiska, przeludnieniem, problemami z dostępnością infrastruktury społecznej, kongestią, kosztami funkcjonowania, ceną zakupu mieszkania lub domu, postawami antymiejskimi itp. Najczęściej jest to jednak chęć zamieszkania na terenach znajdujących się w oddali od „tętniącego życiem” miasta. Dostęp do otwartej przestrzeni, terenów zielonych, spełnienie marzenia o własnym domu zazwyczaj rekompensuje koszty utraconego czasu oraz dojazdów z terenów podmiejskich do miasta rdzeniowego (por. Lityński, Hołuj, 2017)¹. Rekompensata może być całkowita w sytuacji, gdy odpływ ludności z miasta podyktowany jest zmianą miejsca zamieszkania oraz miejsca pracy (uczęszczania do szkoły), a koszty zamieszkania zostały zredukowane.

Ustalenie granic przestrzennego zasięgu dezurbanizacji oraz czasu niezbędnego na rozpoczęcie, przeprowadzenie i zakończenie tego procesu jest zadaniem trudnym. Podobnie wygląda to w przypadku innych procesów przestrzennych, takich jak urbanizacja, reurbanizacja, *urban sprawl*, suburbanizacja. Obserwowane zmiany w ośrodku (np. rdzeniu miasta), w jakim identyfikowana jest dekoncentracja ludności, mogą być stymulowane wyłącznie uwarunkowaniami wewnętrznymi lub preferencyjną sytuacją na obrzeżach tego ośrodka (np. rozwój działalności gospodarczej, lokalizacja inwestycji w strefach podmiejskich, suburbiach, dających zatrudnienie osobom, które opuściły rdzeń miejski). Może być także pewnego rodzaju wypadkową zachodzących procesów, np. o charakterze rozwojowym, w przestrzeni rdzenia zurbanizowanego i jego suburbiów.

Już na początku lat sześćdziesiątych XX wieku w miastach rozwiniętych społecznie i gospodarczo identyfikowane były pierwsze symptomy dezurbanizacji. Miało miejsce spowolnienie wzrostu liczby ludności w przestrzeniach centralnych. Na terenach zurbanizowanych obserwowano zmianę kierunku napływu ludności. Wskazując przykład pierwszych badań w tym przedmiocie, należy odnieść się do analiz miast w USA, gdzie zostało zidentyfikowane zjawisko rzeczywistego odwrócenia populacji (*actual population reversals*) (Beale, 1975).

¹ O rekompensacie można mówić po dokonaniu odrębnej analizy w każdym przypadku.

W latach osiemdziesiątych XX wieku przedstawiono model cyklu miasta. Wyróżniono w nim cztery stadia rozwoju regionów miejskich: urbanizacji, suburbanizacji, dezurbanizacji oraz reurbanizacji (Klaasen, Scimemi, 1981). Badania poświęcono zależnościom w zakresie zmian liczby ludności, występującym w rdzeniu miasta oraz na jego obrzeżach. Były one realizowane w różnych państwach Europy, m.in. w Polsce, Francji, Rumunii, Danii, Anglii, Austrii oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Kanadzie, Japonii i Australii (Champion, 2001). Zaproponowany model należy uznać za poprawny, jednak z zastrzeżeniem, że przejście wszystkich stadiów i faz rozwoju obszarów miejskich nie zostało jeszcze jednoznacznie dowiedzione.

Aktualnie można przyjąć, że proces dezurbanizacji nie jest znaczącym zagrożeniem dla terenów miejskich. Jest natomiast szansą w rozwoju terenów wiejskich znajdujących się w zasięgu miejskiej zurbanizowanej struktury. Maksymalizacja oraz optymalizacja wykorzystania istniejących zasobów w przestrzeni może doprowadzić do minimalizacji kosztów funkcjonowania. Prawdopodobnie zależność ta będzie mieć zastosowanie w zakresie zmniejszania oddziaływania podmiotów generujących efekty zewnętrzne gospodarki przestrzennej na podmioty je odczuwające. Ponadto procesy dekoncentracji i koncentracji mogą zachodzić jednocześnie – nie wykluczają się wzajemnie.

Literatura przedmiotu

- Antrop M. (2000), *Changing patterns in the urbanized countryside of Western Europe*, „Landscape Ecology”, vol. 15, s. 257–270.
- Beale C.L. (1975), *The revival of population growth in nonmetropolitan America*, ERS 605, Economic Research Service, US Department of Agriculture, Washington.
- Bolton N., Chalkey B. (1990), *The rural population turnaround: a case-study of North Devon*, „Journal of Rural Studies”, vol. 6, s. 29–43.
- Brown D.L., Schafft K.A. (2002), *Population deconcentration in Hungary during the post-socialist transformation*, „Journal of Rural Studies”, vol. 18, s. 233–244.
- Champion T. (2001), *Urbanization, suburbanization, counterurbanization and reurbanization*, [w:] R. Paddison (red.), *Handbook of Urban Studies*, Sage Publications, London, s. 143–161.
- Dahms F., McComb J. (1999), *‘Counterurbanization’, interaction and functional change in a rural amenity area – a Canadian example*, „Journal of Rural Studies”, vol. 16, no. 2, s. 129–146.
- Klaasen L.H., Scimemi G. (1981), *Theoretical issues in urban dynamics*, [w:] L.H. Klaassen, W.T.M. Molle, J.H.P. Paelinck (red.), *Dynamics of Urban Development*, Netherlands Economic Institute, Gower, s. 146–165.
- Lityński P., Hołuj A. (2017), *Urban sprawl costs: The valuation of households’ losses in Poland*, „Journal of Settlements and Spatial Planning”, vol. 8(1), s. 11–35.
- Smailes J.P., Argent N., Griffin T.L.C. (2002), *Rural population density: its impact on social and demographic aspects of rural communities*, „Journal of Rural Studies”, vol. 18, s. 385–404.

Diagnoza prospektywna

Diagnoza prospektywna to rodzaj diagnozy strategicznej polegającej na analizie i ocenie uwarunkowań rozwojowych dokonywanych na podstawie dostępnych danych dotyczących konkretnej jednostki badawczej. Określenie zewnętrznych i wewnętrznych

uwarunkowań mających wpływ na formułowanie zakresu i sposobu prowadzenia polityki rozwoju regionalnego odbywa się przy uwzględnieniu czynników obiektywnych, subiektywnych oraz innych ograniczeń i barier rozwojowych (Dziemianowicz i in., 2012).

Diagnoza może być opracowana w formie analizy SWOT i obejmować różne sfery, m.in. gospodarczą, społeczną, przestrzenną. W ramach poszczególnych sfer definiuje się obszary strategicznej interwencji, zależne od specyfiki danej jednostki terytorialnej, np. ludność i procesy demograficzne, rynek pracy, rozwój gospodarki, nauki, edukacji, kultury, przedsiębiorczości, zdrowia, bezpieczeństwa itp. Kompleksowa ocena sytuacji społeczno-gospodarczej badanej jednostki pozwala na wypracowanie wniosków i rekomendacji dotyczących prognozowanej przyszłości, które mogą stanowić wytyczne do podejmowania decyzji strategicznych dotyczących sposobu zarządzania daną jednostką. Diagnoza powinna spełniać jednocześnie trzy kryteria: rzetelności, istotności oraz aktualności. Łukasz Nazarko, Danuta Szpilko i Justyna Jankowska (2013) jako elementy kompleksowej diagnozy strategicznej regionu wymieniają m.in. ocenę dotychczas realizowanej strategii, prospektywną analizę trendów w otoczeniu, wybór kluczowych obszarów diagnozy, ocenę województwa i jego pozycji (benchmarking).

Diagnoza prospektywna jest etapem poprzedzającym opracowanie strategii rozwoju, a jej wnioski są uwzględniane w dokumencie (Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Celem diagnozy jest rozpoznanie trendów i charakterystyki terytorialnego zróżnicowania procesów społeczno-gospodarczych oraz wyznaczenie kierunków działania w celu minimalizowania słabości i barier, a tym samym wzmocnienia kluczowych aspektów przyszłego rozwoju. Zasadniczym wymogiem jest wiarygodny opis szerokiego spektrum właściwości jednostki samorządu terytorialnego i czynników na nią oddziałujących (Sztando, 2010).

Diagnoza prospektywna jest formą prezentacji przyszłego rozwoju danej jednostki terytorialnej i wymaga umiejętności łączenia domeny empirycznej i prospektywnej (Kogut-Jaworska, 2011). W odpowiedzi na dynamicznie zmieniającą się sytuację społeczno-ekonomiczną powinno się tworzyć wizje czy prognozy rozwoju oraz wariantowe scenariusze działań (Hoinkis i in., 2021).

Literatura przedmiotu

- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Dąbrowska A., Nowicka P. (2012), *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Hoinkis D., Cieplak J., Machowski T., Odzimek W. (2021), *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Kogut-Jaworska M. (2011), *Procedura budowy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 142–188.
- Nazarko Ł., Szpilko D., Jankowska J. (2013), *Zakres i metody diagnozy strategicznej w dokumentach strategicznych polskich regionów*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4/64, s. 47–60.
- Sztando A. (2010), *Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, nr 3(1), s. 99–110.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 1057).

Dobra klubowe

Dobra klubowe możemy zdefiniować jako quasi-dobra publiczne. Wynika to z następujących cech odróżniających je od dóbr publicznych. W porównaniu do dóbr publicznych są one wytworem klubu (grupy), są więc ponoszone koszty ich wytworzenia. Koszty te jednak nie są bezpośrednio transmitowane na to dobro. Związek pomiędzy rzeczowym kosztem a wytworzonym dobrem nie ma charakteru bezpośredniego. Jest adresowany do grupy, a nie identyfikowany z danym produktem. Koszt ma charakter quasi-społeczny, adresat jest grupowy, a nie indywidualny. Tzw. koszty społeczne (zdefiniowane przez Kappa) ponoszą wszyscy – oznacza to, że są one kosztami rozwoju cywilizacyjnego. Cechą dobra klubowego – w odróżnieniu od efektów zewnętrznych – jest pojawienie się elementów wewnętrznej kontroli między użytkownikami dobra (kontroli w klubie), ale pozostających w relacjach pozarynkowych (por. Samuelson, 1954; Mishan, 1981; Markowski, 1999; Stiglitz, 2022).

Dobro klubowe jest prorynkowym wytworem działalności człowieka. Z jego użytkowania nie można całkowicie wykluczyć jednostki należącej do klubu, a w ramach klubu nie ma konkurencji. Wykluczenie z użytkowników dobra klubowego wynika z różnie rozkładających się kosztów internalizacyjnych, a stopień wykluczalności zależy od charakteru dobra i środka jego transportu (transmisji) z miejsca wytworzenia do miejsca jego odbioru, czyli można mówić o zróżnicowanych i bezpośrednio niepowiązanych ze sobą kosztach jego wytworzenia oraz (innych) zróżnicowanych kosztach jego odbioru.

Literatura przedmiotu

Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Mishan E.J. (1981), *Economic Efficiency and Social Welfare*, G. Allen & Unwin Ltd., London.
Samuelson P.A. (1954), *The pure theory of public expenditure*, „The Review of Economic and Statistics”, no. 4, s. 387–388.
Stiglitz J.E. (2022), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Dobra kultury współczesnej

Dobra kultury współczesnej to obiekty materialnej i niematerialnej kultury o wysokich walorach artystycznych, które są odzwierciedleniem dziedzictwa kultury danego narodu i stanowią dorobek współcześnie żyjących twórców. Do katalogu dóbr kultury mogą być zaliczone obiekty architektury oraz ich wnętrza i detale, założenia urbanistyczne i krajo-brazowe, dzieła sztuki (m.in. witraże, mozaiki), utwory muzyczne czy literackie (Białkiewicz, Stelmach, Żychowska, 2020).

Do 2003 roku ochrona dóbr kultury współczesnej nie była regulowana prawnie. Tematykę tę powiązano z zakresem planowania i zagospodarowania przestrzennego, nakładając na samorządy na poziomie wojewódzkim i lokalnym obowiązek katalogowania i ochrony dóbr kultury współczesnej. Wspólna odpowiedzialność organów administracyjnych różnych szczebli stwarza potrzebę stosowania jednolitych kryteriów zarówno klasyfikacji

obiektów, jak i spójnego systemu ich ochrony. Definicja prawna oraz wymagania w zakresie ochrony dóbr kultury współczesnej są zawarte w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „przez dobra kultury współczesnej należy przez to rozumieć niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna” (art. 2 pkt 10).

Definicja ta jednoznacznie wskazuje, że dobrami kultury współczesnej nie mogą być obiekty objęte formami ochrony zabytków, zgodnie z Ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Kolejne cechy dóbr kultury współczesnej są następujące: po pierwsze – powinny one być uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, a po drugie – powinny cechować się wysoką jakością artystyczną i historyczną. Obie te cechy wymagają wprowadzenia wspólnych kryteriów, ponieważ ocena jakości artystycznej nie może być w pełni obiektywna i w wielu przypadkach wymaga dystansu pozwalającego na ugruntowanie się powszechnego uznania jakości danego obiektu. Selekcja potencjalnych dóbr kultury współczesnej często budzi bowiem kontrowersje związane ze sposobem postrzegania wagi czy walorów danego obiektu i jego znaczenia dla rozwoju kultury danego narodu (Siwek, 2011; Szmygin, 2017). Przykładem może być obiekt cechujący się wysokimi walorami artystycznymi, ale związany z niepoprawnym politycznie okresem historycznym. Obiekt może być także silnie związany z historią danej społeczności lub miejscem, ale nie mieć wysokich walorów historycznych. W tym zakresie przez wiele lat w Polsce toczył się spór o zasadność obejmowania ochroną „socjalistycznych” czy „komunistycznych” budynków reprezentujących epokę, która jest niechlubnym okresem historii Polski.

Regulacje prawne wskazują, że dobra kultury współczesnej powinny być uwzględniane w treści opracowań planistycznych, m.in. planach zagospodarowania przestrzennego województw, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Na szczeblu wojewódzkim w planach zagospodarowania przestrzennego województwa określa się w szczególności system obszarów chronionych, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Na szczeblu lokalnym/gminnym sporządzane są dwa dokumenty: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się uwarunkowania wynikające ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a następnie w planach miejscowych określa się obszary, zasady ich ochrony oraz wytyczne do tych zasad. Część studium dotycząca uwarunkowań powinna zawierać inwentaryzację dóbr kultury współczesnej wraz z ich waloryzacją, która z uwagi na zakres opracowania dokumentu obejmuje cały obszar danej gminy. Natomiast w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu

publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy; Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Formułowane w planach miejscowych ustalenia zawierają określenie obiektów i terenów chronionych, w tym nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jednak na obszarach o stosunkowo małym pokryciu planami ustalenia te są w swej zasadzie nieskuteczne. Warunki dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej zawierają również decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy. W dokumentach tych określa się m.in. ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, które formułuje się poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu.

Ciekawym przykładem w tym zakresie jest Warszawa. W 2006 roku Oddział Warszawski SARP złożył na ręce Prezydenta m.st. Warszawy wniosek o objęcie ochroną w planach miejscowych pierwszej wersji Listy Dziedzictwa Kultury Współczesnej (Stowarzyszenie Architektów Polskich, b.d.). Ta pionierska inicjatywa nie zapewniła skutecznej ochrony wielu ważnym obiektom architektonicznym Warszawy, które zostały zburzone (np. warszawski Supersam). Jednak mimo kilku niepowodzeń przyczyniła się ona do rozwoju debaty na temat architektonicznego dziedzictwa PRL, której skutkiem była zupełna zmiana podejścia do jego oceny. W 2020 roku powstała w Warszawie nowa lista dóbr kultury współczesnej – jako wynik prac powołanego do życia w październiku 2019 roku zespołu do spraw dóbr kultury współczesnej przy Prezydencie m.st. Warszawy. Lista ta obejmuje budynki powstałe od lat osiemdziesiątych do dziś (najmłodszy jest z 2016 roku, najstarszy z końca lat siedemdziesiątych).

W 2021 roku w ramach Narodowego Instytutu Architektury i Urbanistyki powołano Zespół Ekspertki ds. Ochrony Dóbr Kultury Współczesnej. Efektem przeprowadzonych przez niego analiz jest raport, w którym dokonano m.in. oceny ochrony prawnej dóbr kultury współczesnej, opracowano propozycję rozwiązań kompleksowej ich ochrony oraz jednolite kryteria wyboru obiektów i przestrzeni pod kątem zapewnienia najbardziej efektywnej ochrony i utrzymania. Do zadań zespołu należało również opracowanie propozycji zakresu i zasad prawnych ochrony dóbr kultury współczesnej do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Raport Zespołu Ekspertkiego...*, 2021).

Literatura przedmiotu

- Białkiewicz A., Stelmach B., Żychowska M.J. (2020), *Dobra kultury współczesnej. Zarys problemu ochrony*, „Wiadomości Konserwatorskie”, nr 63, s. 152–162.
- Raport Zespołu Ekspertkiego ds. Ochrony Dóbr Kultury Współczesnej Narodowego Instytutu Architektury i Urbanistyki. Opracowanie propozycji zakresu i zasad prawnych ochrony dóbr kultury współczesnej do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (2021), Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1589 ze zm.).

- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r., poz. 2404 ze zm.).
- Siwek A. (2011), *Między zabytkiem a dobrem kultury współczesnej*, „Kurier Konserwatorski”, nr 10, s. 5–11.
- Stowarzyszenie Architektów Polskich (b.d.), *Lista dóbr kultury współczesnej*, <https://sarp.warszawa.pl/lista-dobr-kultury-wspolczesnej> (dostęp: 20.03.2022).
- Szmygin B. (red.), (2017), *Dziedzictwo XX wieku – kryteria wyboru, zasady ochrony*, Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r., poz. 710 i 954).

Dobra prywatne i dobra publiczne

Twórcą teorii dóbr publicznych jest Paul A. Samuelson (1954). Według niego dobra te charakteryzują się dwiema cechami:

- 1) rozmiary ich podaży stanowią argument funkcji użyteczności każdego obywatela;
- 2) ich spożycie przez jednego konsumenta nie ogranicza ilości tych dóbr dostępnej dla pozostałych osób.

Dobro prywatne charakteryzuje się tym, że jego jednostka może zaspokoić tylko jednego konsumenta. Fizyczną niemożliwością jest np. zajmowanie tego samego miejsca w tym samym czasie przez dwie osoby. Z charakterystyki dobra prywatnego wynika więc, że dobro publiczne reprezentuje biegunową odwrotność tego pierwszego. Dobro w pełni publiczne to takie dobro, którego jednostka może zaspokoić więcej niż jednego konsumenta, a dodatkowy konsument nie redukuje ilości dostępnej dla innych.

Jeśli więc do n konsumentów dodamy jednego konsumenta, to nie wymaga to więcej niż m jednostek podaży tego dobra. Oznacza to, że nie jest potrzebny dodatkowy zasób materialny do produkcji dobra, które jest pożądane teraz przez większą liczbę konsumentów, a tym samym marginalny koszt dobra w konsumpcji jest równy zero (np. program radiowy).

Drugą cechą charakteryzującą dobro w pełni publiczne jest jego niewykluczalność w konsumpcji, co oznacza, że jedno dostarczone dobro jest dostępne dla każdego, lub (przynajmniej) że żaden konsument nie może być wykluczony z korzystania z niego.

Według Ezry J. Mishana (1969) o dobrach publicznych można mówić tylko dla określonego przedziału czasu. Tak długo jak wzrost liczby użytkowników nie wywołuje wykluczalności i konkurencyjności, tak długo dobro publiczne w potocznym rozumieniu tego słowa jest rzeczywiście dobrem publicznym, zgodnym z przyjętą definicją.

Jeżeli dobro dostarczane nieodpłatnie nie wykazuje z upływem czasu tendencji do wykluczalności i konkurencyjności, to korzyści konsumpcji równe są ilości otrzymywanego dobra, a dobro zachowuje w pełni publiczny charakter, ponieważ nie występuje redukcja efektu zewnętrznego. Jeśli natomiast z upływem czasu pojawia się wykluczalność

lub/i konkurencyjność, to mamy do czynienia z dobrem mieszanym, a więc mającym cechy zarówno dobra publicznego, jak i prywatnego.

Mishan (1969), przyjmując kryterium swobody decydowania o ilości konsumowanych dóbr, wyróżnił dobra publiczne fakultatywne oraz dobra publiczne nefakultatywne.

Dobra publiczne fakultatywne to takie, przy których konsumpcji każdy człowiek ma swobodę decydowania o ich ilości. Przykładem może być korzystanie z oświetlonej ulicy, oglądanie publicznej fontanny itp. Dobra publiczne nefakultatywne lub inaczej obligatoryjne to takie, przy których konsumpcji żadna osoba nie ma wyboru, a wręcz jest zmuszana do wchłaniania (odbioru) całości dostarczanego dobra. Na przykład w wyniku wywołania sztucznego deszczu nad obszarami rolnymi każda osoba musi zaakceptować tę samą ilość deszczu i wody, i tę samą ilość oświetlenia słonecznego. W tym przypadku dobro publiczne może mieć również negatywny charakter, jeśli ilość wywołanego deszczu przekroczy pożądany poziom. Szkoda spowodowana nadmiarem deszczu może zostać wyeliminowana tylko poprzez poniesienie określonych kosztów.

Przyjmując kryterium występowania kosztu związanego z pozyskiwaniem dóbr, możemy wyróżnić dwie ich grupy:

- 1) dobra, których pozyskanie nie wymaga ponoszenia kosztów ze strony odbiorcy – przykładem jest system dróg, który w pełni pokrywa potrzeby;
- 2) dobra, których pozyskanie wymaga od odbiorcy poniesienia określonych kosztów pozyskania dobra; koszty te zależą od jego lokalizacji w przestrzeni w stosunku do miejsca świadczenia usług; pokonanie oporu przestrzeni wymaga poniesienia określonych kosztów w postaci wysiłku, czasu, pieniędzy; koszty pozyskania dobra publicznego mogą mieć charakter jednorazowy (np. koszt podłączenia do zbiorczej anteny telewizyjnej) lub też występować za każdym razem, kiedy podejmuje się decyzję o konsumpcji dobra (np. dojazd samochodem do urzędzeń świadczących usługi publiczne) (Markowski, 1999).

Literatura przedmiotu

Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Mishan E.J. (1981), *Economic Efficiency and Social Welfare*, G. Allen & Unwin Ltd., London.

Samuelson P.A. (1954), *The Pure Theory of public Expenditure*, „The Review of Economic and Statistics”, no. 4, s. 387–388.

Doktryna urbanistyczna

Doktryna urbanistyczna to ogół poglądów, założeń i twierdzeń z zakresu urbanistyki, tworzących koncepcję czy ideę kształtowania struktur urbanistycznych i zarządzania ich rozwojem, które można uznać za reprezentatywne dla danej szkoły, nurtu czy okresu historycznego. W pewnym uproszczeniu ogólnych definicji encyklopedycznych są to wartości, pożądane cele oraz sposoby ich osiągnięcia. Doktryna stanowi z reguły ogólne twierdzenia, które są podstawą do tworzenia teorii urbanistyki i wpływają na rozwój zjawisk przestrzennych, kształtując system myślenia i działania w ramach urbanistyki. Doktryna urbanistyczna odzwierciedla system wartości i poglądów większości przedstawicieli

nauki, wybitnych praktyków i innych komentatorów, wyrażonych w publikacjach naukowych, literaturze fachowej i komentarzach. Wśród realnych możliwości oddziaływania przyjętych doktryn urbanistycznych na proces planowania można wyodrębnić dwie podstawowe: przepisy prawa oraz edukację (Hanzl, 2010). Jednak doktryna urbanistyczna reprezentowana w systemie projektowo-decyzyjnym musi być wpisana w system polityczny i społeczno-gospodarczy, ponieważ inaczej zostanie odrzucona (Markowski, Nowak, 2021). W Polsce ta zasada rodzi problemy związane z innymi systemami wartości urbanistycznych wyrażanych w kręgach społecznych i politycznych.

Tadeusz Zipser (2006) zwraca uwagę, że życie nie ma swojej doktryny, jako całość doktryny mogą zatem dotyczyć ustosunkowania się do pewnych sytuacji życiowych. W takim rozumieniu doktryna urbanistyczna powinna mieć określony zakres zainteresowania. Wśród najważniejszych składników, jakie są potrzebne do zbudowania doktryny, Zipser wymienia: definicje, cel jej budowania oraz rozpoznanie warunków, w jakich doktryna ma ten cel spełniać. Mieczysław Kochanowski (2014) zauważa, że doktryna urbanistyczna nie powstaje samoistnie, co odróżnia ją od stylu czy autorskiej koncepcji, która jest bardziej suwerenna i podlega ograniczeniom wynikającym z uwarunkowań. Doktryna urbanistyczna dotyczy raczej sposobu rozwiązania jakiegoś problemu, a sam problem ma charakter obiektywny i powstaje raczej poza sferą struktury i formy miasta.

W Polsce potrzeba formułowania doktryny urbanistycznej jest przywoływana przy okazji Kongresów Urbanistyki Polskiej organizowanych przez Towarzystwo Urbanistów Polskich. W 2010 roku podczas III Kongresu Urbanistyki Polskiej sformułowano przesłanie pt. „Doktryna urbanistyczna na nowe czasy”, w którym zawarto wiele zaleceń, jakie nowa doktryna powinna uwzględniać i obejmować. Wśród nich wymieniono: podstawy teoretyczne i zasady praktyczne, konkretyzację pojęcia ładu przestrzennego jako dobra publicznego, uwzględnianie zmieniających się aspiracji, potrzeb, możliwości, upodobań i zwyczajów społeczeństwa polskiego, odniesienie do problemów i tendencji rozwojowych polskich miast i całej przestrzeni kraju, respektowanie obiektywnych praw rządzących urbanizacją, ograniczenie się do określenia podstawowych kanonów, pozostawiając pole do ich twórczej interpretacji, uwzględnienie pryncypiów leżących u podstaw polityki Unii Europejskiej (Lorens, 2010). Kolejne kongresy były również arenami dyskusji na temat przyszłości miasta, niezbędnych do podjęcia działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz wypracowania i stosowania skutecznej realizacji polityki przestrzennej.

Niezależnie od doktryny urbanistycznej w teorii i praktyce urbanistycznej pojawiają się trendy – kierunki projektowania. Należą do nich na przykład idea miasta zwarteego czy idea miasta zielonego, których założenia mogą wydawać się czasem przeciwstawne. W zakresie urbanistyki definiowane są również nurty dotyczące zarówno zabudowy, jak i relacji człowiek–środowisko oraz stylu życia, np. *slow city*, *smart city*, *smart growth*, *ditch urbanism* (Solarek, 2012).

Współczesne miasto w głoszonych postulatach polityki rozwoju najczęściej jawi się jako miasto przyjazne dla ludzi i środowiska przyrodniczego, a jednocześnie racjonalnie gospodarujące swoimi zasobami. Wpisuje się ono w postulat rozwoju zrównoważonego, wskazywany przez Zbigniewa K. Zuziaka jako jeden z kierunków ewolucji dyscypliny urbanistycznej

(Zuziak, 2007). Jednak poza ogólnie zdefiniowanymi kierunkami rozwoju miast nie ma dziś spójnych i jednoznacznych zasad kształtowania struktur przestrzennych miast, decydujących o ich transformacji. Problemem jest tu pewna sprzeczność występująca pomiędzy głoszonymi postulatami a rzeczywistymi działaniami nie tylko ze strony organów władzy, ale również przedstawicieli środowisk zawodowych związanych z kształtowaniem przestrzeni.

Literatura przedmiotu

- Hanzl M. (2010), *Doktryna urbanistyczna. Teoria i praktyka*, „Przegląd Urbanistyczny”, t. II, s. 21–24.
- Kochanowski M. (2014), *Bardzo krótka historia współczesnych doktryn urbanistycznych*, [w:] P. Lorens, I. Mironowicz (red.), *Wybrane teorie współczesnej urbanistyki*, Akapit DTP, Gdańsk, s. 246–251.
- Lorens P. (2010), *Doktryna urbanistyczna na nowe czasy*, „Przegląd Urbanistyczny”, R. 2, t. 1/2, s. 15–17.
- Markowski T., Nowak M. (2021), *Współczesne trendy w rozwoju gospodarczym a potrzeba nowej doktryny urbanistycznej – w stronę elastyczności w planowaniu przestrzennym*, [w:] M. Nowak (red.), *Polityka przestrzenna w czasie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 109–139.
- Solarek K. (2011), *Współczesne koncepcje w rozwoju miasta*, Komisja Urbanistyki i Architektury PAN, Warszawa, s. 51–71.
- Zipser T. (2006), *Aktualna doktryna urbanistyczna wśród ślepych uliczek*, [w:] T. Ossowicz, T. Zipser (red.), *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, II Kongres Urbanistyki Polskiej, Biblioteka Urbanisty, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa, s. 114–121.
- Zuziak Z. (2007), *Ekologiczne definiowanie urbanistyki*, „Czasopismo Techniczne”, R. 104, z. 7-A, s. 9–20.

Efekty zewnętrzne

Efekty zewnętrzne to materialne i niematerialne produkty, jakie otrzymuje wyróżniony podmiot (odbiorca) ze swego otoczenia, bez rekompensowania z jego strony kosztów ich wytwarzania, przy założeniu, że odbiorca nie jest w stanie kontrolować i oddziaływać na rozmiary działalności jednostek tworzących to otoczenie.

Efekty zewnętrzne wpływają pozytywnie lub negatywnie na funkcję użyteczności konsumpcji lub produkcji danego odbiorcy. Stąd też często mówi się o korzyściach lub niekorzyściach zewnętrznych, co bardziej jednoznacznie wyraża charakter oddziaływania otoczenia (Samuelson, 1954; Mishan, 1981; Markowski, 1999; Stiglitz, 2022).

Efekty zewnętrzne są wynikiem:

- 1) powstawania różnych ubocznych produktów w podstawowych procesach produkcji i konsumpcji;
- 2) odchylania się cen od społecznych kosztów produkcji w wyniku działania praw rynkowych;
- 3) celowego działania władz i instytucji publicznych w przypadku dostarczania dóbr publicznych;
- 4) świadomego zastępowania działania mechanizmu rynkowego metodami administracyjnego ustalania cen dóbr i czynników produkcji oraz warunków dystrybucji w celu stworzenia określonym podmiotom mniej lub bardziej sprzyjających warunków działania.

Ze względu na formę przejawiania się efekty zewnętrzne dzieli się na:

- 1) pieniądze (w tym pośrednio pieniądze);
- 2) technologiczne (uboczny efekt produkcji lub konsumpcji);
- 3) polityczne (uboczne skutki decyzji podejmowanych w imię ochrony interesów partyjnych w celu utrzymywania się u władzy);
- 4) publiczne (w tym dobra publiczne);
- 5) prywatne;
- 6) klubowe;
- 7) przestrzenne (silnie powiązane z oporem przestrzeni – *spillover effects*);
- 8) aprzestrzenne.

Literatura przedmiotu

Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Mishan E.J. (1981), *Economic Efficiency and Social Welfare*, G. Allen & Unwin Ltd., London.
Samuelson P.A. (1954), *The Pure Theory of public Expenditure*, „The Review of Economic and Statistics”, no. 4, s. 387–388.
Stiglitz J.E. (2022), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Elastyczność planowania przestrzennego a elastyczność planu

Potrzeba elastycznego planowania wynika z konieczności dostosowania metodologii planistycznej do elastycznej i wysoce zmiennej gospodarki. Należy podkreślić, że istotą zagadnienia jest zapewnienie elastyczności planowania jako działalności prakseologicznej władz publicznych, ukierunkowanej na rzecz rozwoju, a nie stworzenie elastycznego planu jako instrumentu regulacyjnego.

W rezultacie elastycznego procesu planowania można uzyskać zapisy w planach, które pozwalają na lepsze dopasowanie ustaleń i regulacji do potrzeb inwestorów, gwarantują lepsze dostosowanie zabudowy do nowych funkcji i zapewniają „aktualność planu” przy nowych warunkach.

Dużymi zagrożeniami w takim szybkim, reaktywnym planowaniu są: podatność układu lokalnego na korupcję, zagrożenia spekulacyjne powiązane w skali globalnej, występująca asymetria w dostępie do informacji (wiedzy) pomiędzy władzą lokalną a wiedzą inwestora, przewaga negocjacyjna inwestora wynikająca z dużej mobilności kapitału wobec stojących pod presją władz lokalnych etc. Takie planowanie wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Ważnym czynnikiem wpływającym na jakość elastycznego planowania jest poziom kultury planistycznej i kapitału społecznego danego kraju. Elastyczne planowanie miejscowe w warstwie stanowiącej powinno przejawiać się w stosowaniu przepisów miejscowych mniej szczegółowych oraz w koncentracji na przesądzeniach strategicznych – najważniejszych dla rozwoju zrównoważonego, tj. jednocześnie realnie chroniącego wartości środowiska przyrodniczego i antropogenicznego w długiej perspektywie trwania.

Wskazane jest, aby plan „nowej generacji” zawierał tzw. zasady i reguły o charakterze indykatywnym dla inwestorów i deweloperów (część z nich może być ofertą negocjacyj-

ną z miastem, jeśli dotyczy interesu publicznego i powiązana jest z określonymi warunkami uzyskania korzyści lub rekompensat kosztów z tytułu postulowanych ograniczeń). Taka forma planowania będzie podstawą budowania zaufania w relacji gmina–inwestor i zwiększy elastyczność (pojemność) planu na nowe sytuacje.

Nie chodzi zatem o to, aby zapisy planu pozwalały na dowolną interpretację, bo wówczas nie spełni się ważnych warunków, jakimi są pewność i minimalizacja ryzyka, że w otoczeniu danego inwestora zajdą nieprzewidziane zmiany. Zapisy planu mają mieć nieprzekraczalne wartości brzegowe ustaleń, wyrażające określone, wyważone interesy publiczne o skali lokalnej i ponadlokalnej. Niemniej jednak również przy powyższych zastrzeżeniach postanowienia planu nie mogą być nadmiernie szczegółowe. W aktualnej literaturze zagranicznej (dotyczącej systemów różnych państw) można wyodrębnić silny nurt przeciwstawiający elastyczność planowania podejściom z nadmiernie szczegółowymi postanowieniami planistycznymi.

Elastyczność procesu planowania wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta, a także wparcia procedur negocjacyjnych lokalnymi, uchwalonymi strategiami rozwoju, pozwalającymi np. na poruszanie się przez negocjatorów w pewnych społecznie akceptowalnych granicach, wyrażonych w strategicznym dokumencie rozwoju.

Istotą elastycznego i otwartego planowania regulacyjnego jest także szybka i elastyczna procedura zmiany planu oraz prawnie dopuszczona różnorodność treści i formy planów miejscowych, adekwatnych do złożoności istniejących i antycypowanych procesów inwestycyjnych. Przepisy proceduralne nie mogą w tych przypadkach być czynnikiem blokującym ani dostosowującym zróżnicowane uwarunkowania i wyzwania planistyczne do jednego schematu.

W elastycznym planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym wzrastać powinna subsydiarna rola państwa w dostarczaniu specyficznych informacji o inwestorach i nowych publicznych wartościach (np. prowadzenie scentralizowanych wywiadowni gospodarczych o inwestorach czy posiadanie i prowadzenie strategicznej narodowej polityki urbanistycznej wraz z systemem dokumentów proceduralnych i regulacyjnych).

Trzeba podkreślić, że w państwach o niskim poziomie kultury planistycznej (i w konsekwencji wysokim chaosie przestrzennym) wprowadzanie elastyczności w planowaniu musi być bardzo ostrożne. Istnieje bowiem ryzyko, że gwarantujące elastyczność w planowaniu rozwiązania formalnoprawne będą stosowane wbrew intencjom ustawodawcy. Dlatego tak ważne jest szersze rozumienie elastyczności w planowaniu. Dopiero realizacja różnych (wyżej opisanych) warunków zagwarantuje spełnienie celów związanych z elastycznością (Markowski, Nowak, 2021a; 2021b).

Literatura przedmiotu

- Markowski T., Nowak M. (2021a), *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni*, [w:] M. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 29–54.
- Markowski T., Nowak M. (2021b), *Współczesne trendy w rozwoju gospodarczym a potrzeba nowej doktryny urbanistycznej w stronę elastyczności w planowaniu przestrzennym*, [w:] M. Nowak (red.), *Polityka przestrzenna w czasie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 109–138.

ESPON (European Spatial Planning Observation Network) – Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego

ESPON jest programem badań stosowanych, ustanowionym w roku 2002 przez Komisję Europejską w celu wspomagania formułowania i realizacji terytorialnie ukierunkowanych polityk rozwoju. Program finansowany jest przez Komisję Europejską, natomiast jego zarządzanie powierzono Instytucji Zarządzającej umiejscowionej w Ministerstwie Energii i Planowania Przestrzennego w Luksemburgu, działającej jako Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej² (EUWT). W pracach ESPON w zakresie ustalania celów i kierunków działań, monitorowania ich realizacji oraz ewaluacji osiągniętych efektów biorą obecnie udział 32 państwa członkowskie, do których należą państwa Unii Europejskiej, Wielka Brytania, Norwegia, Szwajcaria, Islandia i Liechtenstein.

Od chwili rozpoczęcia działalności w ramach programu powstało kilkadziesiąt opracowań naukowo-badawczych dotyczących różnych zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym i rozwojem terytorialnym, zarówno na poziomie europejskim, jak i w różnych układach terytorialnych (np. regionalnym, miejskim, obszarów wiejskich). Kluczowym obszarem zainteresowania programu ESPON są trendy rozwoju sytuacji terytorialnej w perspektywie wieloletniej, potencjały rozwojowe regionów, miast i innych obszarów oraz system zarządzania procesami rozwoju terytorialnego.

W ramach obecnej edycji programu ESPON 2020 szczególna uwaga poświęcana jest takim obszarom tematycznym, jak gospodarka regionalna, społeczne i kulturowe aspekty rozwoju, wyzwania środowiskowe, przepływy kapitału, dóbr, usług, wpływ nowych wyzwań społeczno-gospodarczych i środowiskowych na przestrzeń, rola miast i sposoby zarządzania, rozwój obszarów wiejskich, rozwój w układach transgranicznych i makroregionalnych, modele zarządzania na różnych typach terytoriów, metodologie i rozwiązania mające na celu poprawę jakości statystyki i zarządzania różnymi typami terytoriów. W ramach ESPON 2020 realizowanych jest pięć celów szczegółowych:

- 1) lepsze opracowywanie danych terytorialnych poprzez badania stosowane i analizy;
- 2) usprawniony transfer wiedzy i analityczne wsparcie użytkownika;
- 3) usprawnione obserwacje terytorialne i narzędzia do analiz terytorialnych;
- 4) szerszy zasięg i korzystanie z danych terytorialnych;
- 5) uproszczone, skuteczniejsze i efektywniejsze przepisy dotyczące realizacji oraz bardziej zaawansowane wsparcie w ramach programu.

Projekty w obecnej edycji ESPON 2020 prowadzone są przez zespoły badawcze pochodzące z ośrodków naukowo-badawczych reprezentujących wszystkie kraje członkowskie. Przybierają one formę długoterminowych badań stosowanych (*applied research projects*) oraz bardziej praktycznie ukierunkowanych analiz celowych (*targeted analyses*). Odbiorcami prac powstałych w ramach ESPON są: Komisja Europejska, władze krajowe, samorządowe, inne podmioty publiczne oraz środowisko naukowe. Jak pokazują dotych-

² Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – instrument prawny UE ułatwiający współpracę transgraniczną pomiędzy podmiotami z dwóch i więcej państw członkowskich UE. Więcej: Sieć Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, 2021.

czasowe doświadczenia, prace ESPON mają istotne znaczenie zarówno dla poszerzania wiedzy z zakresu zjawisk i przewidywanych trendów rozwoju sytuacji przestrzennej na poziomie europejskim, jak i w odniesieniu do poszczególnych typów terytoriów. Mają także duży wpływ na formułowanie w ramach kolejnych okresów budżetowych celów i instrumentów europejskiej polityki spójności oraz oddziałują na priorytety odnoszące się do wymiaru przestrzennego polityk europejskich i krajowych, określanych w dokumentach międzyrządowych, takich jak Agenda Terytorialna, czy inicjatyw dotyczących miast (Karta Lipska, Pakt z Amsterdamu). Program ma także duże znaczenie dla wypracowywania koncepcji metodologii analizy trendów i identyfikacji wyzwań przestrzeni europejskiej oraz instrumentów oddziaływania. W Polsce, podobnie jak w innych krajach uczestniczących w programie, działa Krajowy Punkt Kontaktowy zlokalizowany w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Literatura przedmiotu

Krajowy Program ESPON (b.d.), <https://www.espon.eu/> (dostęp: 5.05.2022).

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (b.d.), ESPON, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/espon3> (dostęp: 5.05.2022).

Sieć Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (2021), *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*, <https://www.ewt.gov.pl/strony/skozystaj/europejskie-ugrupowania-wspolpracy-terytorialnej/> (dostęp: 5.05.2022).

Foresight terytorialny (analizy – badania foresightowe)

Proces planowania strategicznego w obszarach, w których klasyczne metody analizy są niewystarczające do identyfikowania i antycypowania współczesnych procesów rozwoju, bywa uzupełniany o metody prognozowania. Prognozę rozumie się jako próbę przedstawienia najbardziej prawdopodobnego przebiegu procesów rozwojowych analizowanego terytorium w przyszłości. Potrzeba wykonywania prognoz wynika 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 (Drzazga, 2015).

Termin *foresight* jest różnie definiowany. Jest rozumiany jako proces rozpoznania sił kształtujących odległą przyszłość, które powinny być uwzględniane w określaniu polityki, planowaniu i podejmowaniu decyzji (Coates, 1985), lub też jako proces systematycznego i partycypacyjnego gromadzenia wiedzy dotyczącej przyszłości, polegający na budowaniu wizji rozwoju w średnio- i długookresowej perspektywie, zorientowany na obecne decyzje i wymuszający wspólne działania (FOREN Network, 2001). Foresight definiowany jest również jako metoda projekcji przyszłości – określania potrzeb, szans oraz zagrożeń związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym (Matusiak, Kuciński, Gryzik, 2009). W metodzie tej nacisk położony jest na identyfikację trendów i budowanie scenariuszy rozwoju, stanowiących podstawę do identyfikowania strategicznych działań i antycypowania przyszłości. Foresight postrzegany jest jako scenariuszowa metoda budowania prawdopodobnych

tendencji zmian (Przygodzki, Nowakowska, 2016). Przez metodę foresightu rozumie się również procedurę badawczą, na którą składa się sekwencja powiązanych ze sobą etapów analitycznych, podporządkowanych kreacji podstawowych produktów foresightu (tj. wizji, scenariuszy i strategii rozwoju), jak również zbiór technik mogących znaleźć zastosowanie w poszczególnych etapach procedury (Klasik, Biniecki, 2016).

Strategiczność foresightu wynika z łączenia trzech orientacji, tj.:

1) orientacji aksjologiczno-normatywnej – związanej z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie „Jakiej przyszłości chcemy?”; w orientacji tej foresight jest procesem kreowania wizji rozwoju ukierunkowanym przez i na wartości;

2) orientacji sytuacyjno-eksploracyjnej – związanej z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie „W jakich warunkach przyjdzie nam w przyszłości działać?”, w ramach której eksponowane są uwarunkowania zewnętrzne, którym podlegać może otoczenie, co pozwala na budowanie alternatywnych scenariuszy ewolucji otoczenia i ich wykorzystywanie do testowania realizowalności i żywotności wizji oraz tworzenia i testowania strategii rozwoju;

3) orientacji strategiczno-decyzyjnej – związanej z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie „Jakie działania podjąć, aby – uwzględniając przyszłe uwarunkowania – wykreować przyszłość pożądaną?”; pozwala na formułowanie i rekomendację takich rodzajów decyzji strategicznych, jak opcje, kierunki i projekty (Klasik, Biniecki, Ochojski, 2014).

Do podstawowych atrybutów foresightu zalicza się długookresową perspektywę, systemowość, globalność i holistyczność, wielodyscyplinarność, aksjologiczność, jakościowość, stosowanie wielorakich metod heurystycznych, systematyczność i formalizację, zespołowość, partycypacyjność i interaktywność (Klasik, Biniecki, Ochojski, 2014).

Oprócz różnorodności definicyjnej foresight charakteryzuje również różnorodność metodologiczna oraz mnogość podejść i typologii. Wyróżnia się:

1) foresight metropolitalny, regionalny, krajowy, ponadnarodowy (ze względu na zasięg terytorialny);

2) foresight branżowy (przemysłowy) i technologiczny (ze względu na przedmiot);

3) foresight zorientowany na potrzeby, na rozwiązanie problemu lub na zastosowanie (Przygodzki, Nowakowska, 2016).

Z punktu widzenia metodologicznego foresight jest zbiorem narzędzi pozwalających na (Klasik, Biniecki, 2013):

1) budowę wizji przyszłości terytorium – w ramach tego procesu, w zależności od przedmiotu analizy oraz pożądanego jej wyniku, stosuje się takie narzędzia, jak model wewnętrznego mechanizmu zmian, metodę delficką, analizę strukturalną, metodę ekspercką, analizę gry aktorów, ustrukturuwany proces zbiorowego tworzenia i rozwijania pomysłów oraz ich transformacji w myśli przewodniej zapisu wizji, dialog z uczestnikami;

2) budowę scenariuszy rozwoju w określonej perspektywie czasowej – w zależności od podstawowych segmentów foresightu, związanych z realizowanymi w jego ramach orientacjami, wyróżnia się różne podejścia metodyczne, w tym:

- a) analizę systemową, analizę STEEP, prospektywną analizę strukturalną, analizę gry aktorów, oceny eksperckie, *delphi*, analizę *cross-impact* – stosowane w orientacjach aksjologiczno-normatywnej i sytuacyjno-eksploracyjnej,
- b) *brain-storming*, analizę ADWS, podejście *bottom-up & top-down*, *road mapping*, metodę ekspercką – stosowane w orientacji strategiczno-decyzyjnej (Klasik, Biniecki, Ochojski, 2013);
- 3) budowę strategii rozwoju.

Podstawę studiów foresightowych stanowią trzy modele. Pierwszym jest model dynamiki wewnętrznej terytorium, którego podstawową funkcją jest umożliwienie identyfikacji kluczowych zmiennych endogenicznych i rozpoznanie zachodzących między nimi współzależności. Stanowią one tworzywo strategicznej wizji rozwoju badanego terytorium. Drugim jest model dynamiki zmian w otoczeniu, którego istotą jest identyfikacja egzogenicznych czynników napędowych (*drivers*). Na podstawie tych czynników budowana jest treść alternatywnych scenariuszy uwarunkowań rozwojowych, z których następnie mogą być dedukowane przyszłe wyzwania (którym należy sprostać) oraz szanse (które będzie można wykorzystać). Trzecim jest model gry aktorów, który uzupełnia proces tworzenia wizji i budowy scenariuszy o wymiar podmiotowy (Klasik, Biniecki, 2016).

Terytorialny foresight strategiczny swoją istotę myślenia strategicznego koncentruje na układach terytorialnych.

Literatura przedmiotu

- Coates J.F. (1985), *Foresight in Federal Government Policy Making*, „Futures Research Quarterly”, vol. 1, s. 29–53.
- Drzazga D. (2015), *Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządów*, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź, s. 37–52.
- FOREN Network (Foresight for Regional Development), European Commission Research Directorate General, STRATA Programme (2001), *Practical Guide to Regional Foresight*, Seville.
- Klasik A., Biniecki J. (2013), *Metropolitalny foresight strategiczny – studium przypadku górnośląskiego obszaru metropolitalnego*, „Studia KPZK PAN”, t. CLIII, s. 87–92.
- Klasik A., Biniecki J. (2016), *Terytorialny foresight strategiczny. Refleksja metodologiczna*, [w:] A. Zakrzewska-Półtorak, P. Hajduga, M. Rogowska (red.), *Gospodarka przestrzenna XXI wieku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 124–137.
- Klasik A., Biniecki J., Ochojski A. (2014), *Metropolitalny foresight strategiczny: metodologia i studium przypadku*, „Studia KPZK PAN”, t. CLX.
- Matusiak K.B., Kuciński J., Gryzik A. (red.) (2009), *Foresight kadr nowoczesnej gospodarki*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Przygodzki Z., Nowakowska A. (2016), *Zintegrowane metody i narzędzia zarządzania miastem*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Ekomiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 109–138.

Fundusze strukturalne

Pojęcie *fundusze strukturalne* oznacza w szerokim rozumieniu europejskie instrumenty finansowe utworzone na podstawie traktatowej, mające przede wszystkim na celu inwestowanie w rozwój gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i wspieranie przekształceń strukturalnych, zarówno w swoich specyficznych obszarach działania, jak i w wymiarze terytorialnym.

Fundusze strukturalne są głównymi instrumentami realizacji europejskiej polityki spójności, ale także innych polityk europejskich, takich jak: rozwoju kapitału ludzkiego, rozwoju obszarów wiejskich, restrukturyzacji i konwersji obszarów zależnych od rybołówstwa, rozwoju europejskich sieci transportowych i ochrony środowiska.

Szczegółowe zasady, cele i przepisy realizacyjne funduszy strukturalnych ustalane są w cyklach 6–7-letnich w ramach unijnych wieloletnich perspektyw finansowych w postaci rozporządzeń Rady i Parlamentu Europejskiego oraz wynikających z nich innych aktów prawnych.

W perspektywie finansowej 2014–2020 do Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) zaliczono pięć funduszy (Komisja Europejska, 2015; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, 2021):

1) powstały w 1957 roku Europejski Fundusz Społeczny (EFS), wspierający europejską politykę zatrudnienia i rozwoju kapitału ludzkiego, a w wymiarze terytorialnym wspomagający procesy rozwoju społecznego, restrukturyzacji zatrudnienia, dostarczania dobrej jakości usług społecznych i podnoszenia jakości kapitału ludzkiego;

2) utworzony w 1975 roku Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), w ramach którego wspierane są inwestycje mające na celu rozwój i wspomaganie przekształceń strukturalnych na wszystkich terytoriach UE (w szczególności regionów, w tym rozumianych funkcjonalnie, miast i obszarów przygranicznych) oraz zmniejszanie różnicowań społeczno-gospodarczych i przestrzennych na poziomie regionalnym (NUTS II);

3) utworzony w 1993 roku Fundusz Spójności (FS), współfinansujący strategiczne projekty w dziedzinie transportu (w tym także poprzez wkład do instrumentu Łącząc Europę, finansujący sieci TEN-T) i ochrony środowiska w krajach, w których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej; do jego beneficjentów należą obecnie Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry; ze względu na powiązanie tego funduszu z kryteriami makroekonomicznymi w zakresie deficytu budżetowego jego działanie może zostać wstrzymane w przypadku, gdy kraj członkowski nie dotrzyma programu konwergencji dla Unii Gospodarczej i Walutowej;

4) Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), wyodrębniony z powstałego w roku 1957 Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, wspomagający dywersyfikację i wieloaspektowy rozwój obszarów wiejskich;

5) utworzony w 1993 roku Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) (początkowo jako Instrument Finansowy Rozwoju Rybołówstwa, a od 2021 roku jako Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury), wspierający zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i rybactwa śródlądowego oraz obszary zależne od rybołówstwa i rybactwa śródlądowego w dywersyfikacji działalności gospodarczej.

W perspektywie finansowej 2021–2027 Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich działać będzie poza ramami polityki spójności, choć nadal obowiązuje konieczność koordynacji i demarkacji jego działań z działaniami innych funduszy.

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu (*European Green Deal*) jako element Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji został utworzony Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, wspierający przekształcenia strukturalne obszarów zależnych od paliw kopalnych. Fundusz ten jest programowany w formie planów transformacji danych obszarów razem z funduszami strukturalnymi.

Niezmiennie, podstawowe zasady programowania i wdrażania funduszy strukturalnych zostały sformułowane w wyniku reformy polityki spójności, która weszła w życie w roku 1988 w następstwie Jednolitego Aktu Europejskiego. Należą do niej m.in. zasady:

1) koncentracji – środki płyną w największym stopniu do regionów najbiedniejszych, w których poziom PKB jest poniżej 75% średniej unijnej;

2) partnerstwa – w proces programowania i realizacji funduszy włączone są oprócz Komisji Europejskiej i państw członkowskich także władze regionalne, samorządy lokalne, partnerzy społeczni i podmioty prywatne;

3) programowania – środki z funduszy przeznaczone są na realizację wieloletnich programów rozwoju odnoszących się do terytoriów lub obszarów kluczowych dla osiągnięcia celów strukturalnych; programy uwzględniają także konkretne polityki unijne i krajowe; obok programów wszystkie państwa UE korzystające z funduszy strukturalnych przygotowują ogólny plan rozwoju od roku 2014, nazywany Umową Partnerstwa;

4) współfinansowania – fundusze finansują tylko część planowanych inwestycji: w przypadku inwestycji publicznych maksymalny poziom dofinansowania uzależniony jest głównie od poziomu zamożności regionów (NUTS II), natomiast w przypadku inwestycji prywatnych zależy od przepisów dotyczących polityki konkurencji.

Obok powyższych do kluczowych zasad funduszy strukturalnych należą także monitoring i ewaluacja podejmowanych działań, co wypływa z ogólnej zasady oparcia interwencji w ich ramach na dowodach. W kontekście przestrzennym istotne są: zasada zintegrowanego podejścia oraz ukierunkowanie interwencji na miejsca zamiast podejścia sektorowego. W ostatnich latach (od 2014 roku) w celu zwiększenia efektywności i powiązania operacji funduszy strukturalnych z priorytetami UE, w tym określanych wcześniej w strategii Europa 2020, a obecnie Zielony Ład, a także w ramach procesu Semestru Europejskiego, zostały wzmocnione mechanizmy warunkowości i przeznaczania określonej puli środków na priorytety europejskie, w tym w szczególności cele środowiskowe i klimatyczne, związane z cyfryzacją, a w wymiarze terytorialnym przeznaczone dla miast i na realizację strategii dla obszarów funkcjonalnych.

Od roku 2014 wszystkie fundusze zaliczane do strukturalnych obok odrębnych prawnych regulacji mają wspólne, podstawowe zasady realizacji, ustalone w odrębnym rozporządzeniu Rady i Parlamentu Europejskiego. Specjalne zasady zostały sformułowane także w odniesieniu do funkcjonowania działań funduszy w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. W perspektywie budżetowej 2021–2027 fundusze realizują pięć celów polityki spójności:

1) Bardziej konkurencyjna i inteligenta Europa;

2) Zielona, niskoemisyjna, zmierzająca w kierunku zeroemisyjności Europa;

- 3) Bardziej skomunikowana Europa;
- 4) Europa społeczna i włączająca społecznie;
- 5) Europa bliska obywatelom.

W przeciwieństwie do polityk i programów zarządzanych centralnie (Wspólna Polityka Rolna, Program Horyzont, Erasmus i inne) wdrażanie funduszy strukturalnych oparte jest na zasadzie zarządzania dzielonego, w którym państwa członkowskie (lub za ich zgodą inne podmioty, w tym w szczególności władze regionalne) odpowiedzialne są za przygotowanie i realizację programów oraz realizację inwestycji zgodnie z ustalonymi celami, zasadami i wskaźnikami. Państwa członkowskie odpowiadają także za ustanowienie skutecznych mechanizmów zarządzania i kontroli środków zgodnie z przepisami funduszy („Official Journal of the European Union”, 2021). Komisja Europejska w tym systemie odgrywa rolę nadzorującą oraz kontrolną.

Literatura przedmiotu

Komisja Europejska (2015), *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne na lata 2014–2020: Teksty urzędowe i komentarze*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_pl.pdf (dostęp: 5.05.2022).

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii (2021), *Komentarz do rozporządzeń UE dla polityki spójności na lata 2021–2027*, <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/dokumenty/komentarz-do-rozporzadzen-ue-dla-polityki-spojnosci-na-lata-2021-2027/> (dostęp: 5.05.2022).

„Official Journal of the European Union”, 30 June 2021, vol. 64, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2021:231:TOC> (dostęp: 5.05.2022).

Gospodarka nieruchomościami

Gospodarka nieruchomościami na gruncie literatury nie jest definiowana jednoznacznie. W znaczeniu słownikowym słowo *gospodarka* objaśniane jest jako gospodarowanie, czyli sposób podejmowania decyzji ekonomicznych i ich realizacji, zarządzanie, kierowanie gospodarką jako całością i poszczególnymi jej podmiotami.

Gospodarka nieruchomościami według Ryszarda Żróbka (2010), traktowana jako system, jest zarówno „konsumentem”, jak i „producentem” informacji o terenie oraz szczególnym systemem, w którym istotny jest sposób opisywania rzeczy.

Według Moniki Balawajder i Moniki Miki (2015) gospodarka nieruchomościami może być postrzegana jako złożony system dynamiczny, w którym szczególną rolę odgrywają uwarunkowania rynku nieruchomości. W pewnym zakresie jest ona działaniem wykonawczym w odniesieniu do procesów planistycznych, ponieważ uwzględnia zasady zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przez co określa również warunki i metody zarządzania daną przestrzenią oraz znajdującymi się w niej obiektami. Właściwe gospodarowanie gruntami w miastach wiąże się więc nierozzerwalnie z koniecznością odpowiedniego kształtowania jego struktury przestrzennej.

W ujęciu praktycznym zakres pojęciowy gospodarki nieruchomościami jest określany przez szczegółową analizę przepisów prawnych dotyczących uprawnień i obowiązków określonych podmiotów publicznych (Pieniek i in., 2000).

Reasumując, za Małgorzatą Renigier-Biłozor (2008) można stwierdzić, że gospodarowanie nieruchomościami jest pojęciem złożonym, w którego zakres wchodzi m.in. inwestowanie w nieruchomości, zarządzanie nieruchomościami, użytkowanie i zmiana przeznaczenia nieruchomości oraz obrót nimi. Chcąc uzyskać wysoką efektywność gospodarowania nieruchomościami, konieczna jest znajomość i umiejętność wykorzystywania w praktyce metod i procedur podejmowania decyzji.

Literatura przedmiotu

- Balawejder M., Mika M. (2015), *Aktualne problemy gospodarki nieruchomościami w Polsce na tle przemian organizacyjno-prawnych*, Wyższa Szkoła Inżynieryjno-Ekonomiczna, Rzeszów.
- Pieniek G., Hopfer A., Mamraj Z., Mzyk E., Żróbek R. (2000), *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. 1, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra.
- Popularna encyklopedia powszechna* (1995), t. 6, Forga Oficyna Wydawnicza, Kraków.
- Renigier-Biłozor M. (2008), *Problematyka teorii zbiorów przybliżonych w gospodarce nieruchomościami*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, t. 16, nr 1, s. 10–18.
- Żróbek R. (2010), *Zasady gospodarki nieruchomościami z uwzględnieniem podstaw informacyjnych*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, t. 18, nr 1, s. 22–31.

Gospodarka przestrzenna

Pojęcie to jest ujmowane na różne sposoby. Z perspektywy klasyfikacji dyscyplin naukowych gospodarkę przestrzenną w sposób arbitralny zaliczono do nowo utworzonej dyscypliny geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna. Pomijając jednak to ujęcie, trzeba wskazać, że gospodarka przestrzenna to ogół procesów oddziałujących na zagospodarowanie przestrzeni, podejmowanych zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne (Nowak, 2017). Gospodarka przestrzenna wiąże się z szerokim ujęciem procesów zachodzących w przestrzeni (Domański, 2021). Mieści się w nich również (jednak jako pojęcie węższe) polityka przestrzenna. Gospodarka przestrzenna wiąże się z ogółem prawnych, ekonomicznych, społecznych, geograficznych, środowiskowych i kulturowych reguł kształtujących wszystkie procesy oddziałujące na przestrzeń. Tadeusz Kudłacz (2015) rozumie przez to całokształt zasobów i działalności prowadzonej w sferze produkcji, usług, inwestycji, dystrybucji i konsumpcji na danym terytorium, łącznie z ich rozmieszczeniem w przestrzeni fizycznej, przy wyraźnym akcentowaniu rozmieszczenia jako właściwości, na którą kierowana jest uwaga. Jerzy Jan Parysek (2007) zaznacza, że przedmiotem gospodarki przestrzennej jest przestrzeń. Wyodrębniane są również jej podmioty i cele. W takim ujęciu można także mówić o systemie gospodarki przestrzennej (poszczególne elementy tego systemu są wzajemnie ze sobą powiązane oraz współzależne).

Tadeusz Zipser, Ryszard Domański, Bohdan Jałowiecki, Andrzej Hopfer, Tadeusz Markowski oraz inni członkowie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju

Polskiej Akademii Nauk, którzy aktywnie włączyli się w rozwijanie tej interdyscyplinarnej nauki, poczynając od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, ujmowali gospodarkę przestrzenną w dwóch wymiarach: zarówno jako systemy reguł i działań związanych z gospodarowaniem przestrzenią (jako szczególnym i rzadkim wspólnym dobrem), jak i systemy reguł i działań społecznych i gospodarczych w przestrzeni. Takie ujęcie traktuje gospodarkę przestrzenną nie tylko interdyscyplinarnie, ale i holistycznie, obejmując wiele dyscyplin naukowych, a w szczególności urbanistykę, planowanie przestrzenne, geografie ekonomiczną, ochronę środowiska, ekonomię, politykę publiczną. Tak rozumiana gospodarka przestrzenna jest podstawą naukową i pragmatyczną dla zintegrowanego planowania rozwoju w politykach publicznych.

Literatura przedmiotu

- Domański R. (2021), *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kudłacz T. (2015), *Polityka rozwoju regionalnego Polski w drugiej dekadzie XXI w. Spostrzeżenia i oceny wyzwań przyjętych w KSRR*, [w:] T. Kudłacz (red.), *Rozwój regionalny w świetle wyzwań XXI w.*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXX, s. 11–28.
- Nowak M. (2017), *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXXV, s. 17–33.
- Parysek J. (2007), *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.

Instrumenty (narzędzia polityki)

Natalia Gajl (1979) przyjmuje, że instrument to układ pomagający w osiągnięciu zamierzonego celu. Podobny pogląd wyraża Jerzy Reguński (1982), podkreślając prawny kontekst instrumentów (w jego ujęciu instrumenty stanowią określone prawem sposoby) oraz fakt, że rolą instrumentu jest skłonienie podmiotów polityki do dostosowania określonych zachowań do celów polityki. Podobnie ujmuję to Barrie Needham (1982), akcentując tylko silniej rolę instrumentów polityki w zakresie sterowania pewnymi procesami. O przydatności poszczególnych instrumentów decyduje konkretna sytuacja (która może być mocno zróżnicowana w poszczególnych, nawet sąsiednich gminach). Zresztą dana sytuacja może być postrzegana z różnych punktów widzenia, które ją determinują (np. skala lokalna/regionalna/krajowa, ponadkrajowa – w zależności od sytuacji możliwe będzie także odmienne różnicowanie). Podkreślenia wymaga również to, że część instrumentów powstaje na podstawie swobodnej gry sił rynkowych – dopiero potem stają się usankcjonowane prawnie.

W zależności od stopnia i formy zaangażowania podmiotu polityki w realizację celów operacyjnych wyróżnia się instrumenty bezpośredniej i pośredniej realizacji celów operacyjnych. Przez instrumenty rozumie się wprowadzenie rozwiązań systemowych, które w sposób długofalowy wpływają na zmianę okoliczności działania podmiotów użytkujących przestrzeń i przez zmianę ich zachowań służą osiągnięciu zapisanych celów strate-

gicznych (Kot, Markowski, 1992; Markowski, 1999; 2001). W tej grupie instrumentów możemy przyjąć, iż będzie to podatek katastralny związany z wartością nieruchomości (który powinien być wprowadzony ustawą) albo wprowadzenie do praktyki planistycznej powszechnie obowiązujących parametrów i przepisów urbanistycznych, zakładając, iż te instrumenty służyć będą poprawie ładu przestrzennego. Istotne jest również kryterium rodzajowe. Pozwala ono na lepsze rozpoznanie specyfiki instrumentu. W zależności od formy rodzajowej wyróżnia się następujące instrumenty:

- 1) inwestycje rządowe i samorządowe o charakterze publicznym;
- 2) programy rządowe, zintegrowane programy inwestycyjnie (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – ZIT);
- 3) instrumenty finansowe (dotacje, subwencje, pożyczki, dopłaty do kredytów etc.);
- 4) instrumenty fiskalne (podatki, opłaty);
- 5) instrumenty prawno-administracyjne;
- 6) instrumenty informacyjne;
- 7) instrumenty instytucjonalno-organizacyjne.

Tego typu instrumenty będą występować zarówno w grupie instrumentów bezpośrednich, jak i pośrednich.

Uznanie inwestycji lub obszaru za publiczny oznacza możliwość stosowania specjalistycznych narzędzi gospodarki przestrzennej (trzeba przygotować pakiet narzędzi i rozporządzeń, pozwalający na zastosowanie skutecznych form realizacji celów interesu publicznego, np. w ustawie o gospodarce gruntami można proponować odpowiednio zhierarchizowane proceduralnie narzędzia służące realizacji ustaleń planu miejscowego – dając priorytet rozwiązaniom rynkowym, np. zasada pierwokupu, dobrowolny wykup, następnie wywłaszczenie, wywłaszczenie z prawem natychmiastowej wykonalności, obowiązek reparcelacji oraz narzędzia egzekucji, jeśli właściciele nie chcą się poddać procedurze scaleniowej i reparcelacyjnej – reparcelacja może być potraktowana jako interes publiczny z uwagi na to, iż zwiększa intensywność zabudowy i hamuje rozlewanie się miast).

W Polsce lokalne instrumenty planowania przestrzennego mogą zostać zaskarżone do sądów administracyjnych. Skarżącymi mogą być przede wszystkim właściciele nieruchomości, które są objęte tymi planami. Sądy rozpatrują wówczas zgłoszone zarzuty. Zarzuty te mogą dotyczyć spraw proceduralnych (mniej istotnych z perspektywy niniejszego tematu), ale także konkretnej treści skarżonych planów. Sądy mogą dokonywać (ze swojej, wyłącznie prawnej perspektywy) oceny:

- 1) tego, czy zawarte w planach ograniczenia związane z możliwościami zagospodarowania terenu są wystarczające;
- 2) tego, czy zawarte w planach ograniczenia nie stanowią zbyt dużej (nieuzasadnionej) ingerencji w prawa właścicieli nieruchomości.

Literatura przedmiotu

- Gajl N. (1979), *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kot J., Markowski T. (1992), *Ekonomiczne i finansowe instrumentarium polityki przestrzennej. Aspekty metodologiczne na tle doświadczeń międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, s. 11–21.

- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T. (2001), *Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe*, [w:] *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (zbiór ekspertyz)*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 195, s. 135–151.
- Needham B. (1982), *Choosing the Right Policy Instruments*, Gower, Hants.
- Regulski J. (1982), *Ekonomika miast*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Interes publiczny w planowaniu przestrzennym

Interesy publiczne związane z przestrzenią nierozzerwalnie łączą się z kategorią dóbr publicznych. Do celów praktycznych definiuje się je jako wszystkie wytwory ludzkiej działalności leżące w polu zainteresowania każdego obywatela, a do których dostęp na równych zasadach gwarantują władze publiczne (wszystkich poziomów) zgodnie z ich realnymi kompetencjami i możliwościami gospodarki (Markowski, 2013; 2016).

Zadaniem władzy ustawodawczej jest danie gwarancji prawnych dla ich wytworzenia i dostarczania ze strony władz publicznych na różnym poziomie terytorialnej organizacji państwa. Prawo narzuca na władze publiczne wszystkich poziomów obowiązek włączenia się w zapewnienie społecznie akceptowalnego poziomu konsumpcji dóbr publicznych. Szczególna potrzeba interwencji ze strony władzy lokalnej w ochronę interesu publicznego wynika z faktu, że konsumpcja znacznej części dóbr publicznych jest związana z kosztami pokonywania oporu przestrzeni lub warunkowaniem ich wytworzenia przez przestrzeń. Zapewnienie tych warunków (internalizujących kosztowo) dóbr publicznych leży zaś w ustawowych kompetencjach władz lokalnych. Przykładowo: powszechna oświata jest dobrem publicznym, natomiast przestrzenna dostępność do oświaty jest gwarantowana na poziomie lokalnym i zgodnie z zasadą subsydiarności za określoną dostępność odpowiada gmina. Jeśli – z uwagi na szczególne warunki – nie jest w stanie tego zagwarantować, to niezbędne jest wsparcie z poziomu wyższego.

W praktyce – z różnych powodów – dostęp do urządzeń oświatowych został naruszony przez gminy samorządowe. Stąd być może trzeba wprowadzić urbanistyczny standard wyposażenia osiedli mieszkaniowych w placówki i w ten sposób zagwarantować powszechny dostęp do tego dobra publicznego. Interes publiczny jest często mylony z interesem grupowym.

Mówiąc o interesie grupowym, należy zawsze mieć na uwadze konkurencyjność i wykluczalność z konsumpcji dóbr. Jeśli w ofercie dobra (*per definitione*) grupowego występuje zamierzone wykluczenie innych użytkowników z konsumpcji, to ma ono cechy dobra prywatnego.

De facto samorządy lokalne występują w podwójnej roli: jako gwarant ochrony i realizacji interesów publicznych wynikających z uznania przynależności do wspólnoty państwowej i uznanych wspólnych wartości oraz jako reprezentant interesu grupowego. Pod względem interesów grupowych samorząd terytorialny, jak każdy inny podmiot grupowy lub indywidualny, podlega tym samym regułom prawa powszechnie obowiązującego. Lokalne prawo nie może naruszać interesów innych samorządów i katalogu powszechnie obowiązujących interesów publicznych.

W planowaniu przestrzennym decyduje się o systemie reglamentacji dóbr publicznych (ich kosztowej i cenowej internalizacji). I właśnie w zakresie tworzenia terytorialnych warunków dostępności do konsumpcji tych dóbr następuje ich regionalne i lokalne zróżnicowanie.

Jeśli lokalne uwarunkowania nie pozwalają na utrzymanie przez władze lokalne dostępu do dóbr publicznych na poziomie standardu krajowego, wówczas niezbędne jest wsparcie z wyższego poziomu. Taka sytuacja z reguły dotyczy tzw. dóbr uznanych za społecznie ważne (*merit goods*). I właśnie w tym zakresie można mówić o decyzjach stanowiących na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju i o uznaniu danego dobra (interesu) za ważne dla wszystkich lub dla danej grupy społecznej (samorządu terytorialnego).

Uznanie niekwestionowanej w Polsce ustrojowej zasady jednolitości państwa oznacza uznanie przestrzennie zróżnicowanego interesu publicznego, a w konsekwencji uznanie zróżnicowanego przestrzennie zasięgu kompetencyjnego do zabezpieczania i ochrony interesu publicznego przez władze publiczne adekwatnie do terytorialnej jurysdykcji, w jakiej działają w zakresie zagospodarowania przestrzennego i lokalizacji inwestycji służących realizacji interesów publicznych.

Przez inwestycje i tereny pełniące funkcje publiczne rozumie się te formy zagospodarowania, które służą wszystkim obywatelom danej jednostki terytorialnej i które zostały wyznaczone w planie i potwierdzone uchwałami właściwych władz publicznych.

Uznanie danej formy zagospodarowania za lokalny interes publiczny nie wyklucza uznania go za interes publiczny hierarchicznie wyższy, tj. wojewódzki, krajowy czy międzynarodowy. Na przykład wpisanie warszawskiej starówki na listę światowego dziedzictwa UNESCO oznacza, iż poddajemy się w pewnym zakresie regulacjom prawa międzynarodowego w dziedzinie użytkowania i utrzymania tego zasobu oraz zapewnienia szczególnej jego dostępności jako dobra oferowanego w globalnej ofercie „dóbr publicznych”.

Interes publiczny związany z zagospodarowaniem w przestrzeni jest realizowany i chroniony na zasadzie równości interesu publicznego i prywatnego. Miarą równego traktowania powinien być przede wszystkim ekwiwalent finansowy, a nie rzeczowy.

Zasada równego traktowania różnych form własności wobec prawa oznacza, iż każdy rodzaj własności (prywatny i publiczny) jest jednakowo traktowany wobec prawnie określonego i chronionego interesu publicznego. W konsekwencji tego rozumowania interesy publiczne dotyczące przestrzeni, wynikające z aktualnego systemu wartości (interesów krajowych), muszą znaleźć swoje prawne odniesienie bądź to w formie ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym, innych aktów wyższego i niższego rzędu lub w formie ustaleń wiążących w planach zagospodarowania przestrzennego. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym została zawarta ogólna definicja interesu publicznego, zgodnie z którą interesem publicznym jest uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Niniejsze ujęcie nie jest sprzeczne z zaprezentowanym powyżej, niemniej sformułowane jest dosyć ogólnikowo. Zdecydowanie ważniejsze od samej definicji ustawowej jest odpowiednie zapewnienie ochrony i wdrażania interesu publicznego w systemie planowania

przestrzennego. Aby było to możliwe, konieczne jest spełnienie wielu pozaprawnych warunków, w tym odpowiedniego przygotowania służb planistycznych, a także szerszego zaakcentowania powiązanych z interesem publicznym w planowaniu przestrzennym wartości w sferze aksjologicznej (co powinno przełożyć się również na orzecznictwo). Również z tego powodu szersza niż obecnie powinna być rola analiz w planowaniu przestrzennym, wykazujących na poszczególnych szczeblach konkretne konieczności ochrony/realizacji interesu publicznego.

W polskim systemie planowania przestrzennego interes publiczny został zdefiniowany w przepisach prawnych. Zgodnie z art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez interes publiczny należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. W tym (formalnoprawnym) ujęciu interes publiczny rozumiany jest więc jako punkt odniesienia w przyszłości. Orzeczenia polskich sądów precyzują, że pojęcie interesu publicznego powinno być oceniane przez pryzmat następujących wartości: sprawiedliwości, bezpieczeństwa, zaufania do organów państwa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2014 r., V SA/Wa 2819/13).

Przy okazji oceny tego, czy postanowienia konkretnego planu są uzasadnione, czy też nie, sądy czasami odnoszą się do interesu publicznego. Jest to właśnie ten moment, w którym interes publiczny staje się poważnym punktem odniesienia. Jego sposób rozumienia i dostosowania do konkretnej sprawy wpływa na możliwości zagospodarowania nieruchomości (a także na politykę przestrzenną w gminie). Z perspektywy szerszej dyskusji kluczowe jest przedstawienie, w jaki sposób sądy rozumieją zastosowanie interesu publicznego w praktycznej wykładni i na jakiej zasadzie może to być realizowane. Podkreślenia wymaga, że orzeczenia są podejmowane według określonego, powtarzalnego schematu (jest to tzw. dominująca linia orzecznicza). Nie oznacza to, że ten sam kierunek zostanie tak samo uwzględniony przez różne sądy. W skali kraju mogą występować między orzeczeniami różnych sądów pewne różnice.

Jak wskazano powyżej, rozważania sądów o interesie publicznym (znajdujące przełożenie na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy) pojawiają się przy ocenie zasadności ingerencji planistycznej gminy. Oznacza to następujący kierunek działania:

- 1) określony plan wprowadza ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości;
- 2) właściciel nieruchomości kieruje skargę do sądu na plan;
- 3) sąd ocenia postanowienia planistyczne ograniczające zagospodarowanie nieruchomości.

Ocena ta dokonywana jest na zasadzie „wyważania” interesu publicznego i interesu prywatnego na danym terenie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2021 r., II OSK 2435/18). Takie „wyważanie” ma na celu doprowadzenie do sytuacji, w której z jednej strony w możliwie największym stopniu są zabezpieczone potrzeby ogółu społeczności, a z drugiej strony możliwie najmniej narusza się interesy prywatnego właściciela nieruchomości (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., II OSK 2672/18). Nie budzi jednak wątpliwości, że prawo własności może (po spełnieniu tych wymogów) być ograniczane przez potrzeby interesu publicz-

nego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Sz 755/19).

O ile względem powyższych poglądów występuje w polskim orzecznictwie porozumienie, o tyle można odnotować rozbieżność, jeśli chodzi o bardziej szczegółowe ujęcie. Dotyczy to zwłaszcza zdefiniowania, który interes jest bardziej istotny przy dokonywaniu „wyważania”. Większość sądów wskazuje, że pierwszeństwo należy nadać tu interesowi publicznemu. Jednocześnie sugeruje się, że musi to być dostatecznie uzasadnione (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., IV SA/Po 1023/19). W tym miejscu pojawia się problem. Uzasadnienie potrzeb ingerencji planistycznej wykracza poza sferę oceny prawnej. Musi obejmować również sferę urbanistyczną. Sądy nie są natomiast dostatecznie kompetentne, aby dokonywać merytorycznych diagnoz z tej perspektywy. Sytuacji nie rozwiązuje procedura dotycząca tego typu spraw. Nie ma bowiem możliwości przeprowadzenia dowodu np. z zakresu bieglego urbanisty. W konsekwencji oceny wyrażone przez sądy często bywają niezbyt merytoryczne.

Niemniej jednak zdarzają się orzeczenia prowadzące do jeszcze bardziej problematycznych wniosków. Na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (wyrok z dnia 23 stycznia 2018 r., II SA/Ol 893/17) uznał, że wymagania ładu przestrzennego i potrzeby interesu publicznego muszą być uwzględnione w równym stopniu co interesy indywidualnego właściciela nieruchomości. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok z dnia 8 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 575/17) zaznaczył, że nie można dawać interesowi publicznemu żadnych preferencji względem interesu prywatnego. Takie podejście przyczynia się do podważenia postanowień planistycznych szerzej ingerujących w możliwości zagospodarowania terenu. Na marginesie warto przytoczyć tezę Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 października 2016 r. (II SA/Łd 409/16). Wskazał on, że sprzeciw społeczny okolicznych mieszkańców nie może blokować czyichś planów inwestycyjnych. Niniejsza ocena prawna bardzo dobrze ilustruje realną pozycję interesu publicznego w polskim systemie planowania przestrzennego.

Powyższe rozważania można przełożyć na konkretne stany faktyczne. Jak wskazano powyżej – ogólne podejście do interesu publicznego w planowaniu przestrzennym może być różne na szczeblu sądowym. Różnie może to przekładać się na ocenę konkretnych sytuacji. Można podać następujące przykłady:

1) plan zabrania zabudowy uciążliwej dla mieszkańców – właściciel nieruchomości zaskarżył plan do sądu, argumentując, że jest to nieuzasadniona ingerencja w jego prawo własności; sąd oddalił skargę, wskazując, że interes publiczny znajduje priorytet przed partykularnym interesem właściciela, który (korzystając ze swego prawa własności) chce prowadzić działalność uciążliwą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 803/12);

2) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (wyrok z dnia 6 października 2020 r., II SA/Ol 243/20) dopuścił możliwość zakazu w planie przedsięwzięć dotyczących szerszej hodowli i chowu zwierząt na danym obszarze; inwestor kwestionował postanowienia planu jako nadmiernie ingerujące w jego prawo własności; sąd w tym przypadku uznał, że wprowadzony w planie zakaz jest uzasadniony względami interesu publicznego;

3) w sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Sz 756/19) plan wprowadził zakaz zabudowy na nieruchomości położonej bardzo blisko morza; w konsekwencji zupełnie zakazano zagospodarowania nieruchomości na cele komercyjne; właściciel nieruchomości skierował skargę na plan; w odpowiedzi sąd wskazał, że tego typu ograniczenia są uzasadnione koniecznością ochrony środowiska, powiązaną ze względami interesu publicznego.

Podane przykłady obrazują sposób podejścia sądów do zagadnienia interesu publicznego. Przy ocenie konkretnych ograniczeń planistycznych, opierając się na ramach prawnych, sądy dokonują oceny stopnia powiązania tych ograniczeń z interesem publicznym. Jednocześnie jednak:

1) pozycja interesu publicznego względem interesu prywatnego właściciela nieruchomości jest różnie postrzegana;

2) różnie wygląda przyporządkowanie konkretnych ograniczeń planistycznych do względów związanych z interesem publicznym; w wielu wypadkach staje się ono bardzo subiektywne.

Literatura przedmiotu

Markowski T. (2013), *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, „Studia KPZK PAN”, t. CLIII, s. 12–23.

Markowski T. (2016), *Budowanie regulacyjnego systemu planowania przestrzennego. Teoria sprawiedliwości podstawą budowy systemu*, „Kontrola Państwowa”, nr 2, s. 16–27.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2021 r., II OSK 2435/18.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., II OSK 2672/18.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 575/17.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 października 2016 r., II SA/Łd 409/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 stycznia 2018 r., II SA/Ol 893/17.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 października 2020 r., II SA/Ol 243/20.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., IV SA/Po 1023/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Sz 755/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Sz 756/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2014 r., V SA/Wa 2819/13.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 803/12.

Internalizacja efektów zewnętrznych

W zasadzie istnieją dwa podstawowe typy internalizacji efektów zewnętrznych. Pierwszy odbywa się poprzez mechanizm cenowy na rynku wymiany dóbr, drugi natomiast ma charakter kosztowy.

Internalizacja efektów zewnętrznych poprzez system cenowy zachodzi wówczas, kiedy dla produktów w otoczeniu danej jednostki – w naszym przypadku konsumenta – istnieje możliwość utworzenia rynku, a tym samym i ceny. Wtedy to, w drodze zapłaty za uzyskane produkty otoczenia, konsument-odbiorca rekompensuje nadawcy-producentowi koszty ich wytworzenia. Uzyskany w ten sposób efekt z konsumpcji jest efektem wewnętrznym, decyzja o konsumpcji produktu została bowiem podjęta na podstawie przewidywanych kosztów związanych z jego pozyskaniem.

Cechą charakterystyczną tej internalizacji jest przeniesienie kosztów wytworzenia produktu u nadawcy (wraz z produktem), czyli tzw. kosztu źródłowego, na odbiorcę-konsumenta, u którego ujawnia się on w postaci kosztu wewnętrznego. Można tu mieć do czynienia z:

1) internalizacją cenową jako obiektywnym prawem ekonomicznym związanym z działaniem prawa wartości i mechanizmu rynkowego; internalizowanie efektów zewnętrznych jest wypadkową indywidualnych decyzji producentów i konsumentów oraz zmieniających się relacji popytu i podaży, a w konsekwencji oscylowania cen wokół społecznych kosztów produkcji;

2) interwencyjnymi działaniami internalizacyjnymi władz lokalnych (lub centralnych), występującymi w przypadku, kiedy mechanizm rynkowy nie funkcjonuje sprawnie i nie zapewnia pożądanego kierunku rozwoju; w tym przypadku cenowa interwencja dotyczy zarówno nadawcy, jak i odbiorcy.

Internalizacja efektów zewnętrznych poprzez system kosztowy związana jest z produktami, dla których nie można utworzyć rynku. Do produktów, które nie mogą być zinternalizowane poprzez system cenowy, należą między innymi różne formy skażenia środowiska przez gospodarstwa produkcyjne i gospodarstwa domowe – w postaci zwiększonej ilości ścieków, pyłów, odpadów poprodukcyjnych i pokonsumpcyjnych, odpadów radioaktywnych, hałasu itd.

Skutki działania tych skażeń przejawiają się we wzrastającej liczbie chorób współczesnej cywilizacji, takich jak: choroby serca, płuc, żołądka, nerwice, stres itd. Są to właśnie najczęściej występujące negatywne efekty zewnętrzne, jakie ponosi społeczeństwo w wyniku technologicznego przyspieszenia zarówno w produkcji, jak i w konsumpcji. Efekty te w większości przypadków nie mogą być internalizowane przez system cenowy (Markowski, 1999).

W internalizacji kosztowej koszt źródłowy u nadawcy nie może być przeniesiony na odbiorcę. Mimo to odbiorca otrzymuje mniejszy lub większy efekt zewnętrzny netto w wyniku zmiany kosztów jego działalności. Przy internalizacji kosztowej efekt emitowany jako zjawisko fizyczne nadal zachowuje swój zewnętrzny charakter. Przykładem internalizacji kosztowej jest połączenie dwóch producentów A i B, o różnej produkcji, których łączyła relacja związana z przekazywaniem efektu zewnętrznego z A na B o charakterze

technologicznym. Z tego tytułu B ponosił wyższe koszty i nie mógł wpłynąć na zmianę działalności jednostki A. Z chwilą ich połączenia (pomijając przyczyny, dla których do tego doszło) efekt zewnętrzny znajduje swoje pełne odbicie w kosztach połączonych firm.

Internalizacja poprzez system kosztowy zachodzi również wówczas, gdy konsumenci lub producenci korzystają z dóbr o charakterze publicznym, tj. z dóbr fakultatywnych ogólnie dostępnych i zlokalizowanych. Jest to problem redukcji korzyści z konsumpcji tych dóbr poprzez koszty przeciążenia i koszty pokonania oporu przestrzeni w celu pozyskania dobra.

Podobnie jak w przypadku internalizacji poprzez mechanizm cenowy również przy internalizacji kosztowej możemy wyróżnić dwie formy, tj.:

1) internalizację kosztową u odbiorców, wymuszoną zewnętrznymi, obiektywnymi uwarunkowaniami otoczenia (wspomniana już ograniczoność przestrzeni i urządzeń publicznych, rozmieszczenie działalności w przestrzeni itp.) oraz

2) pozarynkowe interwencyjne działania internalizacyjne na kosztowy system funkcjonowania odbiorcy bądź nadawcy; interwencja internalizacyjna poprzez system kosztowy na odbiorców może polegać np. na rekompensowaniu kosztów, których źródło związane jest z efektem zewnętrznym; rekompensata ma wówczas charakter „zysku zewnętrznego”, a więc obniża koszty odbiorców, przy czym produkty zewnętrznego oddziaływania otoczenia nadal pozostają.

Literatura przedmiotu

Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Inwestycje (projekty zintegrowane)

Nowa koncepcja polityki rozwoju koncentruje się wokół zintegrowanego podejścia terytorialnego, które charakteryzuje się m.in. wielopoziomowym, wielopodmiotowym i międzysektorowym podejściem do zarządzania rozwojem. Jego istotą jest m.in. współdziałanie wielu podmiotów na różnych poziomach planowania i zarządzania rozwojem, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy międzysektorowej (szerzej patrz hasło: Zarządzanie rozwojem lokalnym (terytorialnym)). Koncepcja ta znajduje swoje odzwierciedlenie m.in. w inwestycjach/projektach zintegrowanych, realizowanych na poziomie lokalnym lub ponadlokalnym.

Poprzez projekt zintegrowany należy rozumieć złożone, kompleksowe i wieloelementowe przedsięwzięcie, skoncentrowane tematycznie i przestrzennie, wykorzystujące zasoby endogeniczne terytorium, w ramach którego następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań determinujących rozwój w długim horyzoncie czasowym. Projekty zintegrowane to projekty wielopodmiotowe, w ramach których współpraca i partnerstwo (o charakterze publiczno-prywatnym, publiczno-publicznym lub publiczno-społecznym) są niezbędnym warunkiem skutecznej ich realizacji. Istotą tego typu przedsięwzięć jest bowiem łączenie wysiłków wielu podmiotów na rzecz rozwoju i rozwiązywania wspólnych potrzeb w ramach danego terytorium, niezależnie od formalnych

i administracyjnych właściwości poszczególnych instytucji (Danielewicz, Sokołowicz, Żak-Skwierczyńska, 2015).

Projekty zintegrowane tworzone są dla poprawy efektywności i skuteczności prowadzenia polityki rozwoju. Ich realizacja odbywa się w obszarach, w których możliwe są do zastosowania wspólne sposoby działania i narzędzia interwencji publicznej. Są to projekty tworzone w szczególności dla: kształtowania spójnych i zintegrowanych systemów społeczno-gospodarczo-przestrzennych, wzmacniania zdolności rozwojowych, wydobywania i wykorzystania wspólnego, unikalnego i specyficznego potencjału rozwojowego, eliminacji wspólnych barier i problemów rozwojowych występujących w wielu jednostkach terytorialnych (Danielewicz, Sokołowicz, Żak-Skwierczyńska, 2015).

Projekty zintegrowane cechuje strategiczny charakter, co oznacza, iż determinują one rozwój w długim horyzoncie czasowym. Oparte są na podejściu konsolidującym różne wymiary rozwoju społeczno-gospodarczego, środowiskowego – są to projekty kompleksowe i międzysektorowe, w ramach których dochodzi do realizacji działań pozwalających na osiągnięcie wspólnego celu rozwojowego dla konkretnego obszaru. Jednocześnie projekty te mogą przyczyniać się do osiągnięcia więcej niż jednego celu (strategicznego lub operacyjnego) zdefiniowanego dla tego terytorium. Są to projekty, które łączą siły z działania różnych podmiotów nie tylko na etapie planowania, ale przede wszystkim realizacji, dzięki czemu mają również większe szanse na wypracowanie efektów mnożnikowych i uruchomienie efektu synergii.

Literatura przedmiotu

Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M. (2015), *Projekty zintegrowane*, [w:] T. Markowski, M. Turala (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządów*, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź, s. 114–159.

Inwestycje celu publicznego

Inwestycje celu publicznego to inwestycje o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym) (Gąsiorowska-Mącznik, 2018), które stanowią realizację celów wynikających z przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Kryterium, które rozstrzyga charakter inwestycji, jest realizacja celu wymienionego w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a nie pochodzenie środków finansowych czy podmiot, który ten cel realizuje i który jest jego inwestorem (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2019 r., II OSK 2031/17). Pojęcie celu publicznego nie może być interpretowane dowolnie i przy interpretacji nie można odwoływać się do jego potocznego znaczenia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2021 r., I OSK 3767/18). W art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami określony został zamknięty katalog celów publicznych, a wymienione w pkt 10 „inne cele publiczne” to tylko cele określone w odrębnych ustawach. Inwestycja celu publicznego zawsze będzie ukierunkowana na urzeczywistnienie interesu publicznego.

Definicja inwestycji celu publicznego wskazuje na dwie cechy tego pojęcia. Pierwszą cechą charakteryzującą inwestycję celu publicznego jest jej zakres, tj. określenie, czy dane przedsięwzięcie można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym, krajowym czy metropolitalnym. Drugą cechą charakterystyczną tego pojęcia jest cel danego zamierzenia, tj. czy stanowi on realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tylko łączne spełnienie tych dwóch przesłanek może przesądzać, iż dane przedsięwzięcie spełnia wymogi, by można je było zaliczyć do inwestycji celu publicznego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 grudnia 2016 r., II SA/Kr 1218/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 2 sierpnia 2018 r., II SA/Ke 345/18).

W niniejszym ujęciu inwestycje celu publicznego są zdecydowanie bardziej skonkretyzowane niż interes publiczny. Można przyjąć, że inwestycje celu publicznego zawsze wiążą się z realizacją celu publicznego. Niemniej pojęcie zastosowania interesu publicznego jest zdecydowanie szersze. Problemem jest również fakt, że w polskim systemie prawnym przepisy dotyczące inwestycji celu publicznego są często „obchodzone” przez regulacje zawarte w tzw. specustawach. Świadczy to z jednej strony o braku pełnej efektywności aktualnego ujęcia regulacji inwestycji celu publicznego, a z drugiej strony o chaotycznym podejściu ustawodawcy, wprowadzającym zbyt wiele konkurencyjnych rozwiązań. Powyższa ocena nie zmienia faktu, że sformułowanie „inwestycje celu publicznego” stanowi dobre wspólne ujęcie prawne, z przełożeniem na terminologię występującą w innych dyscyplinach. Osobnym zagadnieniem jest ujęcie tego sformułowania w konkretnych przypadkach.

Literatura przedmiotu

- Gąsiorowska-Mącznik E. (2018), *Lokalizacja inwestycji celu publicznego na szczeblu gminnym. Wybrane aspekty*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 527, s. 95–101.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r., poz. 1899).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2019 r., II OSK 2031/17, LEX nr 2728298.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2021 r., I OSK 3767/18, LEX nr 3195661.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 2 sierpnia 2018 r., II SA/Ke 345/18, LEX nr 2534032.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 grudnia 2016 r., II SA/Kr 1218/16, LEX nr 2190150.

Inwestycje publiczne

Pojęcie inwestycji należy do tych kategorii ekonomicznych, którym przypisuje się bardzo różne znaczenie (Michalak, 2007). Chcąc prawidłowo zdefiniować pojęcie inwestycji publicznych, należy odnieść się do charakterystyki samych inwestycji, wynikającej z ich etymologii, której źródłosłów zaczerpnięty jest z łacińskiego *investire* i oznacza ‘odzieżować,

przykrywać, otaczać' (Kopaliński, 1999, s. 347). Inwestowanie jest związane z dążeniem do możliwie największego powiększenia majątku jego posiadacza (Nowak, Pielichaty, Poszwa, 1999).

Zgodnie z definicją słownikową inwestowanie oznacza wykorzystanie posiadanych środków finansowych w taki sposób, aby przyniosły dochód lub zysk (*Słownik wyrazów obcych*, 1999, s. 488). W literaturze zagranicznej podnosi się, że inwestycje publiczne powinny stymulować inwestycje prywatne. Dostarczanie dóbr kapitałowych, takich jak infrastruktura, może mieć wpływ na inwestycje prywatne (Narayan, 2004).

Inwestycje obejmują wiele form działalności, dlatego w literaturze spotkać można wiele kryteriów i definicji działalności inwestycyjnej. Występują również inwestycje, które nie mają na celu ani powiększenia zdolności produkcyjnych, ani powiększenia zysków czy dochodów, lecz podejmowane są dla zabezpieczenia różnych specyficznych potrzeb inwestorów, np. państwa, samorządów. Cechą znaną inwestycji publicznych, odróżniającą je np. od inwestycji komercyjnych, jest ich duża niepewność co do możliwości osiągnięcia zysków w przyszłości. Niekiedy korzyści finansowe generowane w wyniku inwestycji publicznych w ogóle nie występują lub są nieznaczne w stosunku do kapitałochłonności procesu inwestycyjnego (Jajuga, Jajuga, 1996). Inwestycje publiczne mogą być także określone przez pryzmat efektów wynikających z ich przeprowadzenia, a definiowanych jako tzw. korzyści społeczne, tj. wzrost efektywności wykorzystania kapitału własnego, podnoszenie innowacyjności zasobów majątku trwałego oraz usług w gospodarce, kreowanie nowych miejsc pracy. Według Joanny Nowickiej (2012) inwestycje publiczne obejmują decyzje inwestycyjne, podejmowane przez zbiór wszystkich państwowych i komunalnych osób prawnych oraz nieposiadających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej (państwowym i samorządowym). Są to państwowe i samorządowe instytucje oraz jednostki organizacyjne realizujące wyłącznie lub w większości ze środków publicznych niekomercyjne zadania społeczne. Z punktu widzenia finansów publicznych inwestycje publiczne zaliczane są do grupy wydatków budżetowych. Można stwierdzić, że ich realizacja polega na dostarczaniu społeczeństwu określonych dóbr publicznych.

Literatura przedmiotu

- Jajuga K., Jajuga T. (1996), *Inwestycje, instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kopaliński W. (1999), *Podręczny słownik wyrazów obcych*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa.
- Michalak A. (2007), *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Narayan P.K. (2004), *Do public investments crowd out private investments? Fresh evidence from Fiji*, „Journal of Policy Modeling”, vol. 26, s. 747–753.
- Nowak E., Pielichaty E., Poszwa M. (1999), *Rachunek opłacalności inwestycji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Nowicka J. (2012), *Społeczne oddziaływanie inwestycji prywatnych i publicznych w Polsce*, „Rynek – Społeczństwo – Kultura”, nr 1, s. 24–33.
- Słownik wyrazów obcych* (1998), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Jednostka urbanistyczna

Jednostka urbanistyczna (jednostka strukturalna, zespół urbanistyczny) to istniejący lub projektowany obszar struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, wyróżniający się z otoczenia charakterystyczną morfologią, strukturą zabudowy i dominującą funkcją. Genezy jednostek urbanistycznych można upatrywać w idei poszukiwania optymalnej jednostki mieszkaniowej z XIX i XX wieku, która miała stanowić remedium na problemy i wyzwania urbanizacji miast epoki przemysłowej³. Ewolucja tych idei trwa nadal (Solarek, 2011) – jednostka urbanistyczna rozumiana jako zwarta jednostka strukturalna o kontrolowanej wielkości wywodzi się z Howardowskiej idei miasta-ogrodu i stoi w opozycji do wizji miasta nieograniczonego, znanej z idei miasta promiennego Le Corbusiera⁴.

Jednostka urbanistyczna mieszkaniowa jest obecnie coraz częściej postrzegana jako sposób funkcjonowania lokalnej społeczności w wyróżniającej się przestrzennie całości urbanistycznej (Mironowicz, 2016a), charakteryzującej się pewną spójnością społeczną (Jarczewski, Jeżak, 2010). Poza jednostkami mieszkaniowymi można wymienić wiele innych typów jednostek urbanistycznych, np. usługowych (centra biurowe, handlowe), produkcyjnych, zielonych (parki, cmentarze). Podział miasta na jednostki urbanistyczne jest częstym sposobem opisu przestrzeni w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁵. Aktualnym wyzwaniem praktycznym i teoretycznym związanym z zarządzaniem przestrzenią jednostek urbanistycznych jest potrzeba jednoczesnego odnoszenia się do całości organizmu miejskiego i wchodzących w jego skład jednostek urbanistycznych. Z perspektywy teoretycznej tego typu dwutorowe podejście wynika z faktu, że miasto jako całość charakteryzuje się cechami złożonego systemu otwartego w rozumieniu ogólnej teorii systemów (Bertalanffy, 1984), w którym stale zachodzą relacje między jego elementami i światem zewnętrznym. Zmiany i transformacja są więc immanentnymi cechami zarówno całych organizmów miejskich (Mironowicz, 2016b), poszczególnych systemów miejskich, jak i jednostek urbanistycznych.

Literatura przedmiotu

- Bertalanffy L. (1984), *Ogólna teoria systemów*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Jarczewski W., Jeżak J. (2010), *System monitorowania rewitalizacji*, [w:] Z. Ziobrowski, B. Domański (red.), *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*, t. 11, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 32–53.
- Mironowicz I. (2016a), *Analiza funkcjonalna osiedli Wrocławia*, Dom Pokoju, Wrocław.
- Mironowicz I. (2016b), *Modele transformacji miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Solarek K. (2011), *Współczesne koncepcje rozwoju miasta*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki PAN”, nr 4(56), s. 51–71.

³ W tym między innymi: osiedli patronackich, Nowej Harmonii Owena, falansteru Fouriera, miasta-ogrodu Howarda, niemieckich osiedli Tauta, Gropiusa, Haestera, Scharouna, immeubles-villas Corbusiera, jednostki sąsiedzkiej Perry’ego.

⁴ *La Ville Radieuse* – „miasto promienne” to teoretyczny projekt miasta idealnego Le Corbusiera, 1924–1927.

⁵ Jednostki urbanistyczne determinujące strukturę studium są stosowane na przykład w kolejnych edycjach tego dokumentu we Wrocławiu, natomiast przed 2003 rokiem podział na jednostki był stosowany w planach ogólnych, np. Krakowa z 1994 i 1998 roku.

Kapitał intelektualny

Kapitał intelektualny stanowi podstawę tzw. niematerialnych aktywów przedsiębiorstwa. Jest on nierozzerwalnie związany ze współczesnym nurtem nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu, a także z rozwojem i funkcjonowaniem współczesnych przedsiębiorstw. Kapitał intelektualny to podstawa kreowania każdego procesu innowacyjnego, poczynając od pomysłu, a kończąc na pełnej komercjalizacji innowacji (Krajenta-Kopeć, 2015). Na każdym etapie procesu innowacyjnego niezbędna jest wiedza i twórcze podejście do wprowadzanych zmian, a ich źródłem jest kapitał intelektualny podmiotu realizującego innowacje. Kapitał intelektualny to zarówno wiedza sama w sobie, jak i rezultat jej transformacji w aktywa niematerialne (Sokołowski, 2018). Kapitał intelektualny to niewidzialny zasób, który tworzy widzialne efekty. To odpowiednie doświadczenie, technologia organizacyjna, dobre stosunki z klientami oraz wszelkie umiejętności, które pozwalają firmie osiągnąć przewagę konkurencyjną na rynku. Kapitał intelektualny jest kapitałem niefinansowym, odzwierciedlającym ukrytą lukę pomiędzy wartością rynkową i księgową (Edvinsson, Malone, 2001). Za podstawę kapitału intelektualnego przyjmuje się wiedzę użyteczną dla przedsiębiorstwa, ale uwzględnia się także komunikację, intuicję, uczucia i pragnienia pracowników. Kapitał intelektualny każdej organizacji obejmuje kapitał strukturalny i kapitał ludzki. Umiejętność zarządzania tym kapitałem to szansa na sukces rynkowy organizacji. Warunkiem sprawnego zarządzania kapitałem intelektualnym jest możliwość jego wyceny. Metody wyceny kapitału intelektualnego umożliwiają poprawę efektywności oraz skuteczności zarządzania organizacją funkcjonującą w zmiennych warunkach. Zarządzanie kapitałem intelektualnym przynosi przedsiębiorstwu wymierne efekty, które przyjmują postać: wzrostu wartości kapitału intelektualnego, możliwości eliminacji błędów, wzrostu innowacyjności, rozwoju zasobów intelektualnych, promowania wiedzy, zarządzania wiedzą, wzrostu kreatywności i konkurencyjności.

Literatura przedmiotu

- Edvinsson L., Malone M.S. (2001), *Kapitał intelektualny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krajenta-Kopeć A. (2015), *Zarządzanie wiedzą i kapitałem intelektualnym przedsiębiorstwa*, [w:] Ł. Sułkowski, J. Sokołowski (red.), *Metody zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa.
- Sokołowski J. (2018), *Kapitał intelektualny a innowacyjność przedsiębiorstwa*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie”, nr 2(27), s. 21–32.

Kapitał ludzki

Kapitał ludzki to zbiór możliwości, sprawności, zdolności i motywacji, które tkwią w ludziach, a tym samym w organizacji. Ludzie są najcenniejszym zasobem przedsiębiorstwa. Produktywność pracowników, która zależy od ich zdolności, wykształcenia, umiejętności praktycznych, doświadczenia, wpływa na efektywność działania przedsiębiorstwa (Oleksyn, 2008). Ludzie są ważni w przedsiębiorstwie, ponieważ większość

problemów powstaje z ich przyczyny, jednakże to oni je rozwiązują. Ludzie stanowią strategiczny zasób przedsiębiorstwa, mają możliwości uczenia się, doskonalenia swojego potencjału, potrafią myśleć koncepcyjnie, są kreatywni, co pozwala na dostrzeganie szans i zagrożeń wewnątrz i na zewnątrz przedsiębiorstwa (Gołębiowska, 2005). Kapitał ludzki, potocznie rozumiany jako wiedza, umiejętności, zdolności, motywacja, postawy, na dobre ukształtował się w latach sześćdziesiątych XX wieku (Król, Ludwiczynski, 2006). Zaczęto wówczas wiązać pojęcie kapitału ludzkiego z inwestycjami, które ludzie czynią w samych sobie poprzez edukację, zdobywanie umiejętności czy inne działania owocujące w przyszłości wyższą wydajnością pracy i wyższymi dochodami (Juchnowicz, 2004). Kapitał ludzki to połączenie wiedzy, umiejętności, doświadczenia pracowników i menedżerów przedsiębiorstwa. Pracownicy ci powinni rozwijać się wraz z organizacją, tworząc tzw. inteligentną organizację. Powinni także podnosić swoje umiejętności i zdobywać nowe. Kapitał ludzki musi również uwzględniać kreatywność i innowacyjność organizacji.

Literatura przedmiotu

- Gołębiowska G. (2005), *Kadry i gospodarka zasobami ludzkimi*, [w:] Z. Gomółka (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Juchnowicz M. (red.) (2004), *Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Król H., Ludwiczynski A. (red.) (2006), *Zarządzanie zasobami ludzkimi – tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Oleksyn T. (2008), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji – kanony, realia, kontrowersje*, Wolters Kluwer, Kraków.

Kapitał społeczny

Podstawowa definicja kapitału społecznego została zaproponowana przez politologa Roberta D. Putnama w 1995 roku. Według niego kapitał społeczny to „te cechy organizacji społecznych, takich jak sieci (układy) jednostek lub gospodarstw domowych oraz powiązanych z nimi norm i wartości, które kreują efekty zewnętrzne dla całej wspólnoty” (Putnam, 1995, s. 23). Putnam skierował swe zainteresowania ku dużym społecznościom, gdyż uznał, że mają one większy wpływ na wzrost gospodarczy niż małe społeczności, pomimo silniejszych relacji w nich nawiązywanych. Cechy, które Putnam uznał za ważne, to zaufanie i wspólne wartości, którymi wyróżniają się członkowie danej społeczności. Wskazał jednak, że o zasobności w kapitał społeczny świadczą również przejawy samoorganizowania się ludzi i zaangażowania obywatelskiego (Pogonowska, 2004).

Francis Fukuyama (2003) definiował kapitał społeczny jako zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im wspólne działanie. Dostrzegł, że współdziałanie członków społeczności tworzy zaufanie, które zwiększa wydajność. Stwierdził, że aby budować zdrowe relacje społecz-

ne, należy wzmacniać m.in. takie cnoty etyczne, jak prawdomówność, wywiązywanie się z obowiązków i wzajemność w stosunkach z innymi. Główną korzyścią z istnienia wysokiego kapitału społecznego jest obniżenie kosztów transakcyjnych, czyli m.in. kosztów związanych z zawieraniem umów, postępowaniem sądowym i innymi działaniami formalnymi. Dotyczy to gospodarczej sfery życia. W innych dziedzinach wysoki poziom kapitału społecznego, według Fukuyamy, łączy się z funkcjonowaniem zdrowego państwa obywatelskiego oraz tworzeniem grup i stowarzyszeń będących wypełnieniem pomiędzy państwem a rodziną. Brak kapitału społecznego powoduje powstawanie dysfunkcji społecznych (korupcja, terroryzm itd.) i może prowadzić do braku rozwoju gospodarczego lub jego obniżania (Sierocińska, 2011).

W odmienny sposób kapitał społeczny ujął James Coleman (1988). Wskazał on, iż kapitał społeczny jest atrybutem małych grup, w których członkowie nawiązują ze sobą silne relacje. Zaznaczył, że ludzie łączą się w grupy, aby zrealizować własne potrzeby, cele, ale przy okazji w miarę powstawania więzów międzyludzkich pojawia się kapitał społeczny, z którego mogą czerpać korzyści nowi członkowie. W tym ujęciu kapitał społeczny nie jest tworzony świadomie.

Pierre Bourdieu definiował kapitał społeczny jako „zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów związanych z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu – lub inaczej mówiąc z członkostwem w grupie, która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw, wiarygodności, która daje im dostęp do kredytu w najszerszym sensie tego słowa” (Bourdieu, 1986, s. 242). Według Bourdieu kapitał społeczny oznacza liczbę znajomych, jaką ma dana jednostka.

Badacze związani z Bankiem Światowym określili kapitał społeczny jako: „instytucje, związki, postawy i wartości, które kierują relacjami między ludźmi i przyczyniają się do wzrostu ekonomicznego i społecznego” (World Bank, 2002, s. 43).

Literatura przedmiotu

- Bourdieu P. (1986), *The forms of capital*, [w:] J. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York, s. 241–258.
- Coleman J.S. (1988), *Social capital in the creation of human capital*, „American Journal of Sociology”, no. 94, s. 95–120.
- Fukuyama F. (2003), *Kapitał społeczny*, [w:] L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Kraków, s. 169–181.
- Pogonowska B. (2004), *Kapitał społeczny – próba rekonstrukcji kategorii pojęciowej*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 9–32.
- Putnam R.D. (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo Znak, Warszawa–Kraków.
- Sierocińska K. (2011), *Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy*, „Studia Ekonomiczne”, nr 1(LXVIII), s. 69–86.
- World Bank (2002), *Understanding and Measuring Social Capital: a Multidisciplinary Tool for Practitioners*, vol. I, Washington.

Kapitał terytorialny

W dyskusjach nad spójnością terytorialną pojawiło się pojęcie kapitału terytorialnego (Faludi, 2005; Camagni, 2017). Wprowadzanie do języka ekonomii nowych typów kapitału stało się ostatnio modne. Z pewnością też dlatego pojawiło się takie pojęcie przy debacie o polityce spójności terytorialnej. Wielu autorom wydaje się, że jest ono tak oczywiste i zrozumiałe, iż nie podają jego definicji. Najczęściej pod pojęciem kapitału terytorialnego rozumie się wszystkie dostępne zasoby i czynniki materialne oraz niematerialne decydujące o funkcjonowaniu układu terytorialnego.

Kapitał terytorialny najczęściej jest rozumiany jako dostępność czynników materialnych i niematerialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia. Tadeusz Markowski proponuje następującą definicję: „Kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne 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. W gospodarce informacyjnej i bazującej na wiedzy kapitał terytorialny staje się nowym strategicznym zasobem ekonomicznym decydującym o przewagach konkurencyjnych (regionów i obszarów funkcjonalnych)” (Markowski, 2016, s. 114).

Literatura przedmiotu

- Camagni R. (2017), *Territorial capital, competitiveness and regional development*, [w:] R. Huggins (red.), *Handbook of Regions and Competitiveness*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, s. 232–244.
- Faludi A. (2005), *Territorial cohesion: an unidentified political objective. Introduction to the special issue*, „The Town Planning Review”, vol. 76(1), s. 1–13.
- Markowski T. (2016), *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 19, s. 111–119.

Karta Ateńska

Nowa Karta Ateńska (2003) to dokument, którego celem było wskazanie kierunków planowania europejskich miast przyszłości. Nazwa ta dotyczy dwóch dokumentów: pierwszy pochodzi z 1998, a drugi z 2003 roku. Trzecia aktualizacja Karty Ateńskiej miała miejsce w 2013 roku pod nazwą Karta Planowania Europejskiego. Nowe Karty Ateńskie zmieniały podejście do projektowania urbanistycznego, znacznie różniło się ono bowiem od postulatów zawartych w Karcie Ateńskiej z 1933 roku. W dokumencie tym, uchwalonym na Kongresie CIAM, postulowano poprawę warunków mieszkaniowych poprzez strefowanie funkcji oraz stosowanie wolnostojącej zabudowy wielorodzinnej, która miała poprawić mieszkańcom miast dostęp do światła i zieleni. Założenia te jednak miały też swój negatywny skutek, m.in. w postaci utraty ciągłości tradycyjnej struktury miejskiej, co z uwagi na duży zasięg oddziaływania postulatów sformułow-

nych w Karcie Ateńskiej z 1933 roku spowodowało znaczne zmiany przestrzenno-funkcjonalne w wielu europejskich miastach.

Tekst Nowej Karty Ateńskiej (*The New Charter of Athens 1998: European Council of Town Planners' Principle for Planning Cities*) został oficjalnie zaprezentowany po raz pierwszy na międzynarodowej konferencji w Atenach, która odbyła się w dniach 28–31 maja 1998 roku. Prace nad opracowaniem dokumentu trwały trzy lata (1995–1998), a udział w nich brali przedstawiciele stowarzyszeń i instytucji planistycznych z jedenastu ówczesnych krajów członkowskich UE (Wielkiej Brytanii, Francji, Belgii, Danii, Hiszpanii, Holandii, Niemiec, Grecji, Irlandii, Portugalii i Włoch), które jednocześnie były zrzeszone w European Council of Spatial Planners (ECTP). Oprócz członków tego stowarzyszenia w pracach uczestniczyli również urbaniści z krajów będących członkami korespondującymi ECTP, wśród których – obok Cypru, Węgier, Szwajcarii – była również Polska. W Nowej Karcie Ateńskiej z 1998 roku zdiagnozowano ówczesne problemy urbanistyczne w różnych aspektach, m.in. demograficznych, gospodarczych czy środowiskowych, wskazano rolę planowania w ich rozwiązywaniu oraz podstawowe zalecenia postępowania skierowane do urbanistów oraz miejskich decydentów. Jednym z zaleceń zawartych w Nowej Karcie Ateńskiej z 1998 roku była potrzeba aktualizacji jej założeń co cztery lata. Zalecenie to wynikało z dynamicznych przemian struktur przestrzenno-funkcjonalnych miast związanych z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi.

Po raz pierwszy aktualizacja Karty została zaprezentowana podczas konferencji w Lizbonie 20 listopada 2003 roku. Był to dokument prezentujący wizję Europejskiej Rady Urbanistów miast XXI wieku (*The New Charter of Athens 2003: European Council of Town Planners' Vision for Cities in the 21st Century*). Struktura tekstu Nowej Karty Ateńskiej z 2003 roku obejmuje trzy główne rozdziały. W ich ramach zaprezentowano wizję przyszłości miast europejskich (Część A. Wizja) oraz sformułowano ramy niezbędnych działań w zakresie rozwiązania głównych problemów miast i sprostania ich wyzwaniom rozwojowym (część B.1. Problemy i wyzwania). Dodatkowo przedstawiono rolę urbanistów w procesie realizacji postulatów zawartych w Wizji (Część B.2. Zaangażowanie urbanistów). Podstawowym założeniem przedstawionej wizji było dążenie do kształtowania spójności miasta łączącej aspekty społeczne, ekonomiczne i środowiskowe. Ważną częścią dokumentu było również wskazanie nowej roli urbanistów, która powinna łączyć nie tylko rolę projektanta, ale również mediatora, doradcy politycznego oraz zarządcy całego procesu. Tomasz Majda i Izabela Mironowicz (2017, s. 12) zauważyli, że „ciekawa jest ewolucja tytułów dokumentów, które od zasad planowania miast doszły do wizji miast i regionów”, co ich zdaniem jest dowodem na przewartościowanie w środowisku urbanistów paradygmatu planowania – od technokratycznego do strategicznego. Nowa Karta Ateńska z 2003 roku, zwana Kartą Miast Europejskich w XXI wieku, jest manifestem urbanistycznym, którego celem było wskazanie kierunków dla planowania miast w nowym stuleciu. W przedstawionej koncepcji rozwoju miast europejskich prezentowano potrzebę kształtowania miast spójnych, zapewniając ich ciągłość historyczną, równowagę społeczną, kształtując tożsamość miasta oraz zaangażowanie społeczne i dbając o wielokulturowe bogactwo i związki pokoleniowe.

Kontynuacją idei Nowych Kart Ateńskich jest Karta Planowania Europejskiego przyjęta w 2013 roku w Barcelonie przez Europejską Radę Urbanistów (ECPT-CEU). Karta przedstawia wizję miast i regionów (terytoriów) Europy w XXI wieku (*The Charter of European Planning: The Vision for Cities and Regions – Territories of Europe in the 21st Century*). W Karcie określony został m.in. potencjał planowania przestrzennego i jego dużej roli w kształtowaniu przyszłości Europy. Jako cel Karty wskazano wzmocnienie zaufania, spójności i solidarności w praktyce planowania przestrzennego. Europejska Karta Planowania składa się z trzech części. W odpowiedzi na wyzwania, przed jakimi stoi Europa, w części A Karty zaprezentowano wizję sieci miast europejskich i regionów (terytoriów). Sieć miast i regionów ma pomóc we wzroście dobrobytu i jakości życia mieszkańców, zachować bogactwo kulturowe i różnorodność, budować wzajemne powiązania i konkurencyjność przy jednoczesnym dążeniu do komplementarności i współpracy oraz integrować środowisko człowieka z naturalnymi ekosystemami. Część druga określa zadania w zakresie planowania przestrzennego i w dostarczaniu przez planistów wizji rozwoju w świetle kluczowych wyzwań. Część trzecia Karty określa zobowiązania urbanistów europejskich w realizacji wizji przedstawionej w części A.

Literatura przedmiotu

- Europejska Karta Planowania (2013), *Wizja Miast i Regionów – Terytoriów Europy w XXI wieku*, ECTP-CEU, Europejska Rada Urbanistów, Barcelona.
- Majda T., Mironowicz I. (red.) (2017), *Manifesty urbanistyczne – w poszukiwaniu współczesnego modelu miasta*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa.
- Nowa Karta Ateńska (2003), *Wizja miast XXI wieku*, Europejska Rada Urbanistów, Lizbona.

Konflikty przestrzenne, konflikty społeczne

Konflikty przestrzenne stanowią nieodłączny element planowania przestrzennego. W licznych przypadkach względem jednego terenu występują zróżnicowane koncepcje oraz wizje jego zagospodarowania (Hersberger i in., 2015). Stanowią one odzwierciedlenie rozbieżności między interesami prywatnymi, a czasem (i te przypadki bywają bardziej istotne) między interesami prywatnymi i interesem publicznym (Wirawan i in., 2019). Interes publiczny może być wówczas powiązany z interesami społeczności lokalnej, zwłaszcza jej prawem do przestrzeni (potencjalna inwestycja może taki dostęp ograniczać). W takim zakresie można więc również mówić o konfliktach społecznych.

Konflikty przestrzenne mogą dotyczyć zróżnicowanej problematyki. Zazwyczaj z jednej strony reprezentowana jest perspektywa inwestora, który chciałby przeforsować konkretną inwestycję (albo przynajmniej uzyskać potwierdzenie uprawnień do realizacji takiej inwestycji). Z drugiej strony może występować inny podmiot, mający odmienną koncepcję zagospodarowania terenu. Koncepcja taka czasami może wiązać się wyłącznie ze względami środowiskowymi, przyrodniczymi czy kulturowymi i sprowadzać do podtrzymania ograniczeń w zabudowie. Oczywiście powyższy przykład może w praktyce wyglądać różnie. Dlatego rozważanym kierunkiem może być wyodrębnienie konfliktów

przestrzennych nie tylko z perspektywy podmiotowej (kategorii podmiotów uczestniczących w danym konflikcie), ale również przedmiotowej. Zresztą oba kierunki klasyfikacji powinny się z sobą łączyć. W sferze podmiotowej podkreślenia wymaga to, że konflikty mogą występować zarówno między podmiotami prywatnymi, jak i np. między podmiotem prywatnym a podmiotem publicznym (albo podmiotami publicznymi – np. organem władzy samorządowej i organem władzy rządowej). Z perspektywy przedmiotowej kluczowe konflikty dotyczą kwestii związanych z ochroną środowiska, przyrody, dziedzictwa kulturowego oraz walorów kompozycyjno-estetycznych przestrzeni. Wiążą się jednak również z nowymi wyzwaniami, czego przykładem mogą być konflikty przestrzenne dotyczące odnawialnych źródeł energii czy też szerzej – adaptacji do zmian klimatu.

Zakres konfliktów przestrzennych w danym kraju zdeterminowany jest stopniem rozwoju kultury planistycznej, partycypacji społecznej, a także jakości rozwiązań prawnych (Thorn, 2012). W polskich realiach znaczna część rozwiązań formalnoprawnych (przy niskim poziomie rozwoju kultury planistycznej i partycypacji społecznej) wręcz prowokuje nadmierną liczbę konfliktów przestrzennych. Problem został dostrzeżony i szczegółowo zdiagnozowany już w latach osiemdziesiątych (Kołodziejski, 1982). Wskazano na wieloaspektowość konfliktów przestrzennych, powiązaną ze zróżnicowanymi powodami ich powstawania. Zgodnie z powyższym ujęciem konflikty przestrzenne zawsze mogą być elementem systemu planowania przestrzennego, natomiast ważne są ich skala i zakres. Te ostatnie można minimalizować poprzez określone działania władz publicznych, ale także w warunkach określonej praktyki planistycznej czy kultury planistycznej. Obecnie niejasne ramy prawne (często nadmiernie szczegółowe), w połączeniu z bardzo szerokim akcentowaniem roli właścicieli nieruchomości w planowaniu przestrzennym, prowokują w licznych wypadkach do forsowania poszczególnych koncepcji inwestycyjnych. Kierunkowo instrumenty planowania przestrzennego powinny ograniczać konflikty przestrzenne. Jednym z kierunków w tym zakresie powinno być poszerzanie partycypacji społecznej.

Można również przyjąć, że liczba, zakres i sposób rozwiązywania konfliktów przestrzennych stanowią jedno z kryteriów pozwalających szerzej ocenić jakość konkretnego krajowego systemu planowania przestrzennego.

Literatura przedmiotu

- Hersperger A.M., Ioja C., Steiner F., Tudor C.A. (2015), *Comprehensive consideration of conflicts in the land-use planning process: a conceptual contribution*, „Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences”, vol. 10(4), s. 5–13.
- Kołodziejski J. (1982), *Realizacja celów w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 120, s. 7–51.
- Thorn A. (2012), *An institutional analysis of land use conflicts in Ontario: The significance of risk and institutional trust*, Paper presented at the Canadian Political Science Association meeting, Edmonton.
- Wirawan B., Utama S., Suratno I.R., Tambunan J.R., Muthadir A., Mulyana W., Setiono I., Wicaksono A., Afiff S.A. (2019), *Spatial planning, land tenure, and increasing conflicts over land claims in Sumatera and Kalimantan: economic development, policy dynamics, and the pace of investment*, Conflict Resolution Unit, Jakarta.

Konkurencyjność regionalna (podmiotowa i przedmiotowa)

Konkurencyjność regionu z punktu widzenia gospodarczego to pewien proces (bycia konkurencyjnym, zdolnym do konkurowania), w wyniku którego firma lub region uzyskuje pewien stan, czyli przewagę konkurencyjną, w rezultacie której następuje rozwój firmy i regionu. Konkurencyjność to zdolność do tworzenia przewag konkurencyjnych, które są pewnymi faktami rzeczywistymi. Przewaga konkurencyjna firmy czy regionu nie zawsze jest wynikiem ich konkurencyjności (czyli zdolności do konkurowania). Konkurencyjność regionów w sensie przedmiotowym można zdefiniować jako zdolność regionów do zaspokojenia potrzeb i popytu na usługi i dobra ze strony rynków lokalnych i globalnych pod warunkiem, iż regiony mają przez to zapewnioną możliwość wysokiego i trwałego dochodu (Markowski, 2005).

Zróźnicowanie w zasobach regionów – jako ofertach lokalizacyjnych konfrontowanych z popytem klientów – jest na tyle różnorodne, że można mówić o odmiennych typach regionalnej konkurencyjności, np. turystycznej, przemysłowej, usługowej, rolniczej etc.

Przedmiotowa konkurencyjność regionu – i związana z nią przedmiotowa przewaga konkurencyjna w stosunku do innych regionów – wynika z konkurencyjnej pozycji materialnych i niematerialnych zasobów regionu, potwierdzonych przewagami konkurencyjnymi jednostek gospodarczych z danego regionu, użytkujących te zasoby.

Podmiotowa konkurencja regionów i gmin odgrywa w praktyce większą rolę, niż się z pozoru wydaje. Władze publiczne występują w wielu rolach:

- 1) jako jeden z aktorów w regionie, dostarczających usługi publiczne;
- 2) jako podmiot polityki wspierający konkurencyjność przedmiotową regionu (horyzontalne wzmacnianie zasobów) i bezpośrednio konkretne firmy w regionie (czyli podmiot publiczny wspierający konkurencyjność podmiotową firm), a także
- 3) jako instytucja publiczna konkurująca z innymi władzami i instytucjami o różne cele i interesy itd.

W konkurencji podmiotowej władze rywalizują o inwestorów, dotacje i subwencje, turystów, a przede wszystkim o ponowny wybór do władzy. Większa rola władz publicznych jako podmiotów konkurencji międzyregionalnej pojawia się w sytuacji, kiedy konkurowanie ma charakter konfliktowy. Uznając, iż podmioty gospodarcze w naturalny sposób konkurują, i że gospodarka rynkowa to gra konkurencyjna, oczywiste jest, iż władze publiczne i instytucje publiczne też podlegają takiej presji i ich zachowania z natury rzeczy są konkurencyjne. Instytucje publiczne są także organizacjami, w których pracują ludzie, i w naturalny sposób włączają się w konkurowanie między sobą, w pogoni za różnie ujawniającymi się celami konkurencyjnymi.

Literatura przedmiotu

Markowski T. (2005), *Przedmiotowa i podmiotowa konkurencyjność regionów*, [w:] T. Czyż, H. Rogacki (red.), *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 219, s. 24–37.

Kontynuacja funkcji

Pojęcie kontynuacji funkcji występuje w zróżnicowanych ujęciach. W bardziej uniwersalnym znaczeniu odnosi się do wszystkich rozwiązań przestrzennych oraz wiąże z założeniem, że określona funkcja terenu powinna być uwzględniana przy nowej zabudowie. Wiele zależy od rozwiązań instytucjonalnych w danym państwie. W Polsce w wymiarze realizacyjnym pojęcie to można odnieść do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz (już bezpośrednio w formalnym zakresie) do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy może być pozytywna, kiedy 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 (Wierzbowski, Plucińska-Filipowicz, 2016). W takim ujęciu kontynuacja funkcji jest rozumiana bardzo subiektywnie i uznaniowo – w zależności od konkretnego postępowania. Może się sprowadzać do weryfikacji, czy zaplanowana zabudowa nie różni się nadmiernie od zabudowy otoczenia. Takie ujęcie doprowadza do licznych nadużyć i przymuszania zgód na zabudowę, która nie pasuje do otoczenia (a w konsekwencji do pogłębiania chaosu przestrzennego). Zdecydowanie bardziej uzasadniona w tym przypadku byłaby wykładnia, zgodnie z którą fakt mieszczącego się nowej zabudowy w określonej funkcji ma szersze znaczenie. Z jednej strony sprowadza się do umożliwienia realizacji zabudowy, która nie odstaje znacząco od faktycznego przeznaczenia danego terenu. Z drugiej natomiast stanowi poważny argument na rzecz zablokowania możliwości zabudowy obiektów, których lokalizacja nie jest potrzebna z perspektywy funkcji danego terenu (nawet w sytuacji, kiedy na tym terenie można znaleźć podobną zabudowę). Przykładowo: budowa obiektu stanowiącego sklep osiedlowy w zabudowie mieszkaniowej jest uzasadniona nawet wtedy, kiedy na danym terenie nie występuje inny taki obiekt. Z drugiej strony fakt, że jakiś obiekt usługowy w konkretnej dzielnicy mieszkaniowej występuje, nie może być argumentem na rzecz realizacji na danym terenie nieograniczonej liczby podobnych obiektów.

Z perspektywy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie ma natomiast jednoznacznego wymogu prawnego zachowania kontynuacji funkcji (Izdebski, Zachariasz, 2013). Jest to podkreślane w orzeczeniach – ewentualny brak zachowania takiego wymogu nie stanowi formalnej podstawy do podważenia danego planu. Niemniej jednak nie zwalnia to organów gmin z faktycznej troski o ład przestrzenny, w tym również o zachowywanie wymogu kontynuacji funkcji.

Literatura przedmiotu

Izdebski H., Zachariasz I. (2013), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX Wolters Kluwer, Warszawa.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (2016), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Konwergencja i dywergencja społeczno-gospodarcza

Termin *konwergencja* w literaturze ekonomicznej oznacza proces, w którym następuje wyrównywanie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy państwami. W szerszym ujęciu oznacza proces upodabniania się także w zakresie cech społecznych, kulturowych, form politycznych i organizacyjnych – również na poziomie regionalnym.

Powstała po II wojnie światowej, a rozwinięta w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku teoria konwergencji zakładała, że w zakresie gospodarczym stopa wzrostu dochodów ludności (mierzonych PKB na mieszkańca) krajów biedniejszych przy spełnieniu odpowiednich warunków powinna być wyższa niż krajów zamożniejszych. Konwergencji gospodarczej ma sprzyjać w krajach biedniejszych większa produktywność kapitału, szybsze przyswajanie wynalezionych technologii, niesymetryczne korzyści w handlu w warunkach pogłębiającej się integracji gospodarczej pomiędzy krajami, przenoszenie zasobów z sektorów mniej produktywnych do bardziej produktywnych (transformacja strukturalna) (Rostow, 1959). W szerszym kontekście mówiono także o konwergencji jako procesie stopniowego upodabniania się społeczeństw i sposobów funkcjonowania sfery politycznej i instytucjonalnej – wówczas pomiędzy krajami kapitalistycznymi, socjalistycznymi i tzw. drugiego świata (Aron, 2009; Buckingham, 2009).

Jako przykłady krajów wskazywanych na dowód, że teoria konwergencji działa w warunkach globalizacji, przynajmniej w aspekcie ekonomicznym, podaje się Japonię, Koreę, a ostatnio Chiny oraz wiele innych krajów Azji Południowo-Wschodniej.

Pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku teoria konwergencji odniesiona do regionów Unii Europejskiej stała się podstawą uzasadnienia dla sformułowania nowych zasad i wzrostu znaczenia europejskiej polityki spójności w kontekście budowy europejskiego wspólnego rynku oraz Unii Gospodarczej i Walutowej. Zakładano, że znaczące zwiększenie środków finansowych wraz z transferem *know-how*, technologii, liberalizacją działalności gospodarczej oraz zwiększeniem stopnia integracji gospodarczej pomiędzy krajami (w wyniku utworzenia europejskiego wspólnego rynku) spowoduje zapewnienie warunków do przyspieszonego wzrostu państw i regionów biedniejszych, a tym samym stopniowej konwergencji społeczno-gospodarczej państw i regionów, co pozwoli na lepsze wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów europejskich. Przez wiele lat wydawało się, że – podobnie jak w przypadku niektórych państw zyskujących na globalizacji i zmniejszających dystans rozwojowy do krajów rozwiniętych – teoria się sprawdza, na co wskazywał m.in. szybszy na ogół niż średni w UE wzrost gospodarczy (mierzony PKB na mieszkańca) obszarów zaliczanych do najbiedniejszych, w takich krajach jak Irlandia, Portugalia, południowe Włochy czy Grecja. Kryzys gospodarczy w UE po 2008 roku, który obnażył słabości strukturalne wielu państw i regionów południa Unii, inna ścieżka rozwoju Irlandii

dii oraz krajów, które przystąpiły do Wspólnoty po 2004 roku, spowodowały jednak, że obecnie postrzeganie procesu konwergencji jest znacznie bardziej wielowymiarowe niż w początkowych założeniach – obok warunku początkowego niskiego poziomu rozwoju gospodarczego i liberalizacji gospodarczej istotne znaczenie dla przebiegu procesu konwergencji mają terytorialnie zróżnicowane zasoby kapitału finansowego, dostępność siły roboczej, tworzenie i absorpcja technologii, jakość kapitału ludzkiego, wydajność pracy, a także zachowania społeczne i jakość zarządzania sprawami publicznymi.

Dywergencja społeczno-gospodarcza pojawia się, gdy zamiast przewidywanego w teorii konwergencji zmniejszenia stopnia rozwoju pomiędzy państwami czy regionami o różnym poziomie rozwoju następuje proces jego zwiększania, mierzony za pomocą wskaźników gospodarczych (PKB) i/lub społecznych (np. w zakresie dostępu do podstawowych usług społecznych, takich jak edukacja czy ochrona zdrowia). Przyczyny dywergencji mogą być różne – oprócz przypadków, w których przyrost zasobów materialnych (np. infrastrukturalnych) i inwestycji przedsiębiorstw nie nadąża za wzrostem populacji, najczęściej związane są z brakiem zmian strukturalnych lub/i brakiem reform zwiększających efektywność działań w sferze gospodarczej i społecznej.

W ósmym Raporcie Kohezyjnym (European Commission, 2022) zaobserwowano, że proces konwergencji w UE co do zasady następuje pomiędzy państwami członkowskimi, ale wiele regionów o niskim poziomie rozwoju nie rozwija się wystarczająco szybko, aby nadrobić dystans dzielący ich od najbogatszych, a w tym samym czasie duża część regionów o zbliżonym do średniej europejskiej poziomie PKB na mieszkańca pozostaje w stagnacji. Pierwsze zjawisko dotyczy w szczególności pozastołecznych regionów południowej części Unii, w których niski wzrost PKB, pomimo dużych inwestycji w infrastrukturę, jest skorelowany z utratą zasobów ludzkich (np. w wyniku migracji), brakiem inwestycji w sektory bardziej produktywne i mało efektywnym sektorem publicznym, podczas gdy drugie (nazywane pułapką średniego rozwoju) jest charakterystyczne dla dużej części pozametropolitalnych regionów w zachodniej części UE, w tym w szczególności we Francji (i będącej poza UE Wielkiej Brytanii). Jako główne przyczyny pułapki rozwojowej tych regionów wymienia się utratę dotychczasowej bazy rozwojowej (np. w wyniku deindustrializacji), brak rozwoju lub niedostosowanie zasobów ludzkich oraz małą zdolność do przyjmowania i wytwarzania innowacji.

Można zauważyć także powszechną w UE tendencję do szybszego wzrostu dochodów i miejsc pracy w regionach metropolitalnych, w szczególności stołecznych, co powoduje, że nawet w przypadku, w którym wszystkie regiony nadrabiają dystans w zakresie wskaźników gospodarczych i społecznych w stosunku do najbogatszych regionów i średniej UE (tak jak np. w Polsce i w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej), następuje wzrost zróżnicowań wewnątrz krajowych. Ten wzrost zróżnicowań, prowadzący do wewnętrznej dywergencji w poszczególnych państwach UE, napędzany jest w dużej mierze przez koncentrację wysoko produktywnej działalności gospodarczej, w tym usług finansowych w stolicach poszczególnych państw (i kilku innych regionach metropolitalnych), wzmacnianą m.in. przez zasoby kulturowe, instytucjonalne, zdolność do kooperacji z biznesem i tworzenia innowacji, elastyczność i jakość rynku pracy.

Literatura przedmiotu

- Aron S. (2009), *Convergence, California, and the newest Western history*, „California History”, vol. 86(4), s. 4–81.
- Buckingham D. (2009), *New media, new childhoods. Children's changing cultural environment in the age of digital technology*, [w:] M.J. Kehily (red.), *An Introduction to Childhood Studies*, McGraw-Hill, Berkshire, s. 124–138.
- European Commission (2022), *Cohesion in Europe towards 2050*, Eight Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Publication Office, Brussels.
- Rostow W.W. (1959), *The Stages of Economic Growth*, „Economic History Review”, vol. 12, no. 1, s. 1–16.

Krajobraz kulturowy

Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami krajobraz kulturowy to postrzegana przez ludzi przestrzeń, która zawiera elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka (Radecki, 2011; Zalasinska, 2015). Definicja ta zastąpiła w 2015 roku poprzednio obowiązującą, która określała krajobraz kulturowy jako historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka przestrzeń, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze. Na ukształtowanie przestrzeni mogą składać się zarówno wytwory cywilizacji, jak i krajobraz przyrodniczy, w który wytwory te zostały wkomponowane. Zmiana definicji krajobrazu kulturowego w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odzwierciedla współczesną tendencję, aby sztucznie nie oddzielać wartości kulturowych od wartości przyrodniczych, lecz ujmować je raczej jako organiczną całość wymagającą kompleksowej ochrony (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2021 r., II OSK 2406/19). W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustalono dwie formy ochrony, które mogą zostać zastosowane w przypadku krajobrazu kulturowego: utworzenie parku kulturowego bądź ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Metody obecnie wykorzystywane do oceny krajobrazu kulturowego albo bazują na kryteriach przyjętych przez Urszulę Mygę-Piątek (2007) (dawność, historyczność, autentyczność), albo wyłącznie na wartościach estetycznych i emocjonalnych, nie uwzględniając innych kryteriów. Są to: metoda SBE (ocena piękna scenerii) (Boster, Daniel, 1976), metoda krzywej wrażeń Wejcherta (Litwin, Bacier, Piech, 2009), metoda WNET (Cymerman, Koc, 2009) i metoda macierzy Bajerowskiego (Bajerowski, 1991).

Literatura przedmiotu

- Bajerowski T. (1991), *Ocena, ochrona i kształtowanie krajobrazu wiejskiego jako składnik programowania prac urzędzioworolnych*, praca doktorska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn.
- Boster R.S., Daniel T.C. (1976) *Measuring Landscape Esthetics: The Scenic Beauty Estimation Method*, USDA Forest Service Research Paper RM, no. 167.
- Cymerman R., Koc J. (2009), *Ocena walorów ekologiczno-krajobrazowych obszarów gminy dla celów urzędzioworolnych*, „Problemy Urządzania Gmin”, t. IV, Wydawnictwo PAN, Oddział Gdańsk.

- Litwin U., Bacior S., Piech I. (2009), *Metodyka waloryzacji oceny krajobrazu*, http://vlp.com.ua/files/02_72.pdf (dostęp: 9.11.2022).
- Myga-Piątek U. (2007), *Kryteria i metody oceny krajobrazu kulturowego w procesie planowania przestrzennego na tle obowiązujących procedur prawnych*, [w:] M. Kistowski, B. Korwel-Lejkowska (red.), *Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym*, Polska Asocjacja Ekologii Krajobrazu, Warszawa.
- Radecki W. (2011), *Założenia ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369232925/259589/radecki-wojciech-ochrona-walorow-turystycznych-w-prawie-polskim?cm=URELATIONS> (dostęp: 9.11.2022).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r., poz. 954).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2021 r., II OSK 2406/19, LEX nr 3248833.
- Zalaśńska K., Zeidler K., (2015), *Wykład prawa ochrony zabytków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Ład przestrzenny

Od strony formalnoprawnej (zgodnie z art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) ład przestrzenny to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (Gdesz, 2020). Jest to definicja dosyć ogólna. Na jej podstawie można dowodzić, że ład przestrzenny to wizja idealnego zagospodarowania/dopasowania przestrzeni. Wizja ta w pełni nie zostanie zrealizowana, ale należy możliwie najbardziej zbliżyć się do niej. Dlatego też adekwatne są sformułowania o „ochronie ładu przestrzennego” oraz „kształtowaniu ładu przestrzennego”. W pierwszym wypadku chodzi przede wszystkim o ochronę istniejących wartościowych walorów kompozycyjno-estetycznych, środowiskowo-przyrodniczych oraz kulturowych terenu. Ochrona taka może się przede wszystkim wiązać z presją urbanistyczną. Z kolei kształtowanie ładu przestrzennego ma znaczenie szersze i może być utożsamiane nie tylko z ochroną istniejących walorów przestrzennych, ale również z odpowiednim kształtowaniem innych terenów. Zakres takich działań może być oczywiście zróżnicowany i zależeć nie tylko od potrzeb, ale i od prawnych oraz faktycznych możliwości. Kształtowanie ładu przestrzennego oznacza działanie lub zestaw działań adekwatnych do określonych potrzeb danego terenu. Wiąże się z ochroną interesu publicznego (Woźniak, 2020).

Brak wskazanych działań doprowadza do chaosu przestrzennego i poważnych strat finansowych (zauważalnych w zróżnicowanych wymiarach). W obecnym stanie prawnym występuje pewna dezorientacja ustawodawcy, dotycząca tego, jak konkretnie chronić i kształtować ład przestrzenny. Przykładem jest różnie rozumiany jeden z obligatoryjnych (ustawowych) elementów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, związany z określeniem zasad kształtowania ładu przestrzennego: gminy rozumieją

to na bardzo subiektywne sposoby (Nowak, 2019). Podstawą do określenia priorytetów dotyczących ładu przestrzennego na szczeblu lokalnym powinny być analizy związane z planowaniem przestrzennym. Mogą przekładać się one na opracowanie konkretnych wskaźników (Śleszyński, 2013).

Literatura przedmiotu

- Gdesz M. (2020), *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 46–65.
- Nowak M. (2019), *Funkcje narzędzi wykorzystywanych w polityce przestrzennej*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXXV, s. 111–123.
- Śleszyński P. (2013), *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 252, s. 176–231.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).
- Woźniak M. (2020), *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu przestrzennym*, [w:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 25–45.

Ład zintegrowany

Ład zintegrowany można zdefiniować jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych, łączący w spójny, niesprzeczny sposób łądy składowe:

Ład zintegrowany = ład społeczny + ład instytucjonalno-polityczny + ład ekonomiczny + ład środowiskowy + ład przestrzenny.

Jest on układem docelowym rozwoju zrównoważonego, punktem orientacyjnym (benchmarkiem) dla zmian rozwojowych charakteryzujących się cechą zrównoważenia. Wynika z tego, że nie można utożsamiać rozwoju zrównoważonego z ładem zintegrowanym. Rozwój to proces, a ład to stan docelowy – wzorzec (Borys, 2011). Beład instytucjonalno-polityczny w państwie odbija się negatywnie na procesach funkcjonowania gospodarki przestrzennej, którego dysfunkcja wyraża się fizycznym stanem bezładu (chaosu) przestrzennego w strukturach urbanistycznych. Ład przestrzenny, a *de facto* struktury przestrzenne go tworzące, to proces zmieniający się bardzo powoli. Stąd wynika tak silna determinująca jego rola w oddziaływaniu na pozostałe łądy.

Ład przestrzenny jest kategorią społeczną. Jest rezultatem pozytywnej zbiorowej percepcji relacji między elementami fizycznie ukształtowanej przestrzeni przez subiektywnego odbiorcę (system funkcji). Negatywna ocena jest równoznaczna z bezładem. Musi to być kategoria stopniowalna (w domyśle ład absolutny, stan o dużym uporządkowaniu i wielkim skumulowaniu energii – niska entropia, kategorią przeciwną jest beład, czyli wysoka entropia – rozproszenie materii i energii).

Z punktu widzenia praw fizyki i nauk społecznych porządek w sensie fizycznym nie musi oznaczać subiektywnego porządku w sensie społecznym. Jeśli uznamy, że świat przy-

rody jest tak zbudowany, iż porządek fizyczny odczuwany jest przez systemy żywe także w kategoriach estetycznych (atrakcyjności), to możemy przyjąć, że człowiek jest w stanie stworzyć system ocen (atrakcyjności) porządku w przestrzeni, a grupami takich kryteriów mogą być kryteria estetyki, proporcji etc. O percepcji społecznej decydują też instrumenty techniczne i technologiczne, użytkowane przez człowieka w procesie oceniania tych relacji (środki komunikacji i mobilności przestrzennej w czterech wymiarach czasoprzestrzeni). Subiektywna ocena ładu przestrzennego jest (może być) zatem także, przy spełnieniu pewnych warunków, syntetyczną oceną dla pozostałych ładów: społecznego, gospodarczego i politycznego.

W nowym modelu zintegrowanego planowania rozwoju (Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw) można przyjąć, że struktura funkcjonalno-przestrzenna (SFP) jest najważniejszą częścią wzorca ładu zintegrowanego, a więc pozwala na antycypowanie procesów i sterowanie rozwojem w stronę rozwoju zrównoważonego. Struktura funkcjonalno-przestrzenna kraju, SFP województwa, SFP gminy w zintegrowanych strategiach rozwoju mogą być zatem celem i wyrazem (swoistym wzorcem) osiągania ładu zintegrowanego.

Literatura przedmiotu

Borys T. (2011), *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development”, vol. 6, no. 2, s. 75–81.

Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378).

Metropolia

Nazwa *metropolia* pochodzi od greckiego *metropolis*, oznaczającego miasto-państwo, które założyło kolonie (czyli miasto założycielskie kolonii). Powstała z połączenia dwóch słów: *meter* – *matka* i *polis* – *miasto* (Dubisz, 2003, s. 618). Metropolia rozumiana jest jako miasto będące silnym ośrodkiem oddziałującym na region, którego jest stolicą, co więcej – ośrodkiem dominującym nad otaczającym go regionem, organizującym przestrzeń (Danielewicz, 2013).

Pojęcie to ma bardzo wiele znaczeń oraz definicji. Metropolia rozumiana jest jako duże miasto o dość wyraźnej specyfice funkcji oraz charakterystycznym oddziaływaniu, o bardzo silnych powiązaniach zewnętrznych w sferze politycznej, ekonomicznej i kulturalnej z innymi ośrodkami o podobnej wielkości i podobnych funkcjach, czyli z innymi metropoliami (Parysek, 2003). Traktowana jest również jako organizm miejski, będący węzłem w sieci przepływów kluczowych procesów biznesowych i społecznych, którego oddziaływanie przebiega na trzech poziomach: municypalnym, regionalnym i sieciowym. Uznawana jest za biegun wzrostu i głównego producenta innowacji, wiedzy i dobrobytu (Bańczyk, Achrem, Mróz, 2008). Stanowi również organiczne zgrupowanie jednostek lokalnych, łącznie tworzących węzeł różnorodnych sieci światowych lub kontynentalnych (transportowych, naukowych, gospodarczych itp.), co odróżnia ją od aglomeracji, będącej

zgrupowaniem mechanicznym, nastawionym na rozwiązanie określonego problemu czy grupy zbliżonych problemów (typu transport zbiorowy, zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, gospodarka odpadami itp.) (Izdebski, 2010).

Termin ten zawarty został również w (nieobowiązującej już) Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, traktującej metropolię jako ośrodek stanowiący centrum zarządzania gospodarczego na poziomie co najmniej krajowym, o dużym potencjale gospodarczym (o ponadkrajowej atrakcyjności inwestycyjnej), oferujący wiele usług wyższego rzędu i pełniący funkcje symboliczne, charakteryzujący się wysoką zewnętrzną atrakcyjnością turystyczną, dużymi możliwościami edukacyjnymi i tworzenia innowacji (rozbudowane szkolnictwo wyższe, obecność jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych), mający zdolność do utrzymywania relacji handlowych, naukowych, edukacyjnych, kulturowych z międzynarodowymi metropoliami oraz cechujący się wysoką wewnętrzną i zewnętrzną dostępnością transportową (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012).

Jednym z wyróżników metropolii i obszarów metropolitalnych są funkcje metropolitalne, często pojmowane jako synonim wszelkich funkcji wielkomiejskich kształtujących przestrzeń zewnętrzną miasta, a więc jako funkcje regionotwórcze, wiążące ośrodek centralny z jego zapleczem. Zdaniem Tadeusza Markowskiego trudno jednoznacznie i ostatecznie określić, które z nich budują metropolitalność miasta – zależy to od specyfiki samych funkcji i charakteru struktur makroekonomicznych w danym czasie. Dlatego też kryteria ich wyróżnienia powinny być elastyczne i nawiązywać do aktualnej sytuacji (Markowski, 2006).

Istnieje dziesięć cech miasta-metropolii (Jałowiecki, Szczepański, 2006):

- 1) przyjmuje pochodzące z zagranicy czynniki produkcji, inwestycje, siłę roboczą oraz towary i usługi;
- 2) gości zagraniczne firmy, siedziby i filie międzynarodowych korporacji, banków, instytucje pozarządowe, naukowe i oświatowe (szkoły) oraz uniwersytety o znacznym udziale studentów cudzoziemców, a także placówki dyplomatyczne;
- 3) eksportuje czynniki produkcji: przedsiębiorstwa, banki i inne instytucje społeczno-gospodarcze, kulturalne i naukowe;
- 4) jest bezpośrednio połączone siecią transportu i komunikacji z zagranicą, systemem autostrad, szybkiej kolei, lotniskiem międzynarodowym;
- 5) ma rozbudowaną „infrastrukturę” i cechuje się intensywną komunikacją z zagranicą przez ruch pocztowy, telekomunikacyjny i turystyczny;
- 6) ma rozwinięty sektor usług nastawiony na zagranicznych klientów: centra kongresowe i wystawiennicze, luksusowe hotele, szkoły międzynarodowe, wysokiej jakości pomieszczenia biurowe, międzynarodowe kancelarie prawnicze, międzynarodowe instytucje naukowe;
- 7) na jego obszarze znajdują się środki masowego przekazu o zasięgu międzynarodowym;
- 8) regularnie organizowane są różnego typu międzynarodowe spotkania: kongresy, wystawy, festiwale, imprezy sportowe i artystyczne;

9) znajdują się w nim instytucje krajowe i regionalne zajmujące się relacjami zagranicznymi i mające międzynarodową markę, np. stowarzyszenia, kluby sportowe itp.;

10) przez miejskie instytucje publiczne lub prywatne uprawiana jest, za pośrednictwem własnych przedstawicielstw w innych miastach za granicą, paradyplomacja, czemu służy także członkostwo w organizacjach międzynarodowych, jak np. stowarzyszenia miast bliźniaczych, metropolii itp.

W warunkach polskich, aby miasto mogło zostać zaliczone do grona metropolii, powinno spełnić kilka kryteriów (Markowski, Marszał, 2006):

- 1) być stosunkowo duże (minimum 0,5–1 mln mieszkańców);
- 2) mieć znaczący potencjał ekonomiczny oraz silnie rozwinięty sektor usług wyższego rzędu;
- 3) charakteryzować się dużym potencjałem innowacyjnym (jednostki naukowe i badawczo-rozwojowe);
- 4) pełnić funkcje o charakterze metropolitalnym, czyli funkcje centralne wysokiego rzędu o zasięgu co najmniej krajowym;
- 5) pełnić funkcję węzła w systemie (sieci) powiązań komunikacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych oraz charakteryzować się dużą dostępnością w różnych skalach przestrzennych, także w skali międzynarodowej;
- 6) stymulować rozwój sieciowego modelu gospodarki i zarządzania.

Kryteria te bywają również rozszerzone o wyjątkowość i specyfikę miejsca. Metropolia określane są także miasta, które potrafiły stworzyć odpowiednie dla rozwoju sektora informacyjnego środowisko innowacyjne (jako wypadkowa relacji gospodarczych, technologicznych, instytucjonalnych i społecznych) (Gorzelał, Smętkowski, 2005).

Cechą charakteryzującą miasta metropolitalne są również specyficzne struktury przestrzenno-funkcjonalne zlokalizowane w ich granicach administracyjnych. Wśród nich wyróżnić można: centrum administracyjno-gospodarcze (w którym swoje siedziby mają zarządy transnarodowych korporacji, banków, giełd, towarzystw transportowych, towarzystw ubezpieczeniowych, agencji konsultingowych itp.), centrum kulturalno-artystyczne z licznymi zabytkami, galeriami, teatrami, salami koncertowymi, śródmiejskie centrum handlowe z ulicą prestiżowych sklepów, centrum komunikacyjno-komercyjne, centrum władzy politycznej tworzone przez zespół obiektów państwowych i rządowych oraz organizacji międzynarodowych, port lotniczy z przyległą infrastrukturą, oferujący połączenia z całym światem, szczególnie z innymi metropoliami. Poziom wykształcenia powyższych układów przestrzennych – w powiązaniu z funkcjami – decyduje o hierarchii metropolii, a więc o sile powiązań i zasięgu oddziaływania.

Trudno jednoznacznie zdefiniować metropolię, tym bardziej że jej rozumienie zmieniało się w czasie. Przytoczone powyżej definicje zwracają uwagę na takie jej cechy, jak: silne oddziaływanie na otoczenie (dominacja), specyficzne funkcje wielkomiejskie, węzeł w sieci przepływów, potencjał demograficzny, potencjał innowacyjny, potencjał gospodarczy, dostępność transportowa, atrakcyjność i wyjątkowość przestrzeni.

Ośrodki pełniące funkcje egzogeniczne wyższego rzędu są powiązane ze swoim bezpośrednim zapleczem (otoczeniem), tworząc obszar metropolitalny.

Literatura przedmiotu

- Bańczyk N., Achrem A., Mróz J. (2008), *Pierwszy ranking metropolitalności miast polskich*, Nordea *Metrox*. 2008, Metropolia Poznań, Poznań.
- Danielewicz J. (2013), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dubisz S. (red.) (2003), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gorzelak G., Smętkowski M. (2005), *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Izdebski H. (2010), *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie – wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 26–59.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S. (2006), *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Markowski T. (2006), *Funkcje metropolitalne pięciu stolic województw wschodnich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Markowski T., Marszał T. (2006), *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja – problemy i perspektywy*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Warszawa.
- Parysek J. (2003), *Metropolie: metropolitalne funkcje i struktury przestrzenne*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, XVI Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź, s. 23–46.

Metropolizacja przestrzeni

Metropolizacja, podobnie jak metropolia, ma bogaty i niejednorodny dorobek naukowy. Rozumiana jest jako skupianie w dużych miastach m.in. obiektów przemysłowych, instytucji kulturalnych, społecznych (Dubisz, 2003, s. 618). Oznacza również wzrost nierówności przestrzennych i coraz bardziej zaznaczający się podział na metropolię i inne obszary. Jest postrzegana jako proces przekształcania się przestrzeni miejskich, polegający na zmianie relacji między miastem centralnym i jego bezpośrednim zapleczem oraz na nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanych. Zmiana relacji dotyczy osłabienia lub zerwania związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpienia ich więziami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej, a nawet światowej. Nieciągłość przestrzeni oznacza, że sąsiadem (w sensie gospodarczym i społecznym) staje się inna, odległa metropolia (Jałowiecki, 1999). Proces ten rozumiany jest również jako przejmowanie przez niektóre wielkie miasta funkcji kierowniczych w sferze gospodarczej oraz politycznej w przestrzeni ponadnarodowej i/lub funkcji wzorcotwórczych w kulturze (Jałowiecki, 2002).

Zjawisko metropolizacji przestrzeni utożsamiane jest z globalizacją, jako odpowiedź systemu osadniczego na procesy zachodzące globalnie. Ośrodki metropolitalne skupiają bowiem światowy potencjał gospodarczy, finansowy, naukowy, władzy, mediów i instytu-

cji kulturalnych, przejmują nadrzędne funkcje w zarządzaniu gospodarką w skali ponadnarodowej, charakteryzują się dużą innowacyjnością i wysokim poziomem usług, są włączone w międzynarodowy układ powiązań, współpracy i zależności, w formie sieci miast pełniących najważniejsze funkcje (Markowski, Marszał, 2006a). Od strony funkcjonalnej metropolizacja oznacza proces umiędzynarodowienia funkcji miejskich, tj. eliminowania barier w swobodnej wymianie dóbr i usług oraz współpracy międzynarodowej (Markowski, Marszał, 2006b).

Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, metropolizacja prowadzi do przekształceń w użytkowaniu przestrzeni na obszarach miast oraz ich stref podmiejskich, co skutkuje utworzeniem nowego typu struktury przestrzennej o charakterze dużego, złożonego zespołu osadniczego, mającego policentryczny układ oraz niepewnie wytyczone, niemalże zatarte granice między miastem a strefą podmiejską (Markowski, 2010). Oznacza rozwój przestrzeni zurbanizowanej, który prowadzi do ekspansji, eksportu i kopiowania rozwiązań miejskich stworzonych w metropoliach. Na takim obszarze obserwuje się procesy koncentracji ludności oraz wzrost potencjału ekonomicznego i społecznego (Danielewicz, 2013). Metropolizacja przestrzeni niesie ze sobą zarówno szanse rozwoju, jak i zagrożenia. Z jednej strony uznaje się, że jedynie przestrzeń o wysokim poziomie metropolizacji może być innowacyjna i konkurencyjna, spełniając europejskie i globalne oczekiwania oraz otwierając struktury miejskie na relacje z całym kontynentem, światem. Dzięki temu miasta stają się węzłami sieci przepływów handlowych, finansowych, kulturalnych, informacyjnych czy naukowych o zasięgu ponadregionalnym i ponadnarodowym. Z drugiej jednak strony szybka metropolizacja ośrodka prowadzić może do marginalizacji jego otoczenia regionalnego, które staje się odbiorcą negatywnych skutków rozwoju zespołów miejskich (np. miejscem lokowania niepożądanych w mieście urządzeń infrastruktury technicznej, transportowej czy przemysłowej). Istotnym zagrożeniem staje się swoista nieciągłość przestrzeni, co w praktyce oznacza, że „sąsiadem” w sensie gospodarczym i społecznym nie jest już otaczający region, a inny zespół miejski oddalony o setki lub nawet tysiące kilometrów (Danielewicz, 2013).

Postępująca współcześnie metropolizacja związana jest z szybkim wzrostem znaczenia dużych układów miejskich we współczesnej gospodarce. Oznacza odstępstwo od hierarchicznej organizacji przestrzeni, wnosząc nowe silne powiązania między odległymi obszarami metropolitalnymi, częściowo uniezależnia siłę oddziaływania ośrodka od jego „masy” i odległości fizycznej, zmienia relacje między miastem metropolitalnym a otaczającym je regionem, oznacza również nowy sposób terytorialnego podziału pracy, kapitału, wiedzy i władzy. Metropolizację przestrzeni traktuje się jako współczesny wyraz procesów urbanizacji wielkich miast i stref ich oddziaływania pod wpływem procesów globalizacji (Danielewicz, 2013).

Literatura przedmiotu

- Danielewicz J. (2013), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dubisz S. (red.) (2003), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Jałowiecki B. (1999), *Metropolie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.
- Jałowiecki B. (2002), *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.
- Markowski T. (2010), *Zarządzanie metropolią przyszłości i jej wyróżniki. Modele zarządzania*, Panel dyskusyjny – Modele rozwoju Pomorza, Gdańsk.
- Markowski T., Marszał T. (2006a), *Funkcje metropolitalne pięciu stolic województw wschodnich*, VACAT, Suchy Las.
- Markowski T., Marszał T. (2006b), *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.

Miejski obszar funkcjonalny, obszar metropolitalny

Zgodnie z art. 5 pkt 6a Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju miejski obszar funkcjonalny stanowi szczególny typ obszaru funkcjonalnego. Jest on traktowany jako obszar, w którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego – przyrodniczego i antropogenicznego. Dla potrzeb planistycznych i statystycznych za miejskie obszary funkcjonalne często uznawane są miasta i strefy ich dojazdów: składają się one z gęsto zaludnionego miasta (stanowiącego obszar centralny) oraz mniej zaludnionej strefy dojazdów, której rynek pracy jest silnie zintegrowany z rdzeniem (Markowski, Marszał, 2006).

Obydwie te właściwości mają charakter obiektywny, co oznacza, iż zachodzą bez względu na to, czy są, czy też nie są uświadamiane przez podmioty polityki rozwoju. Funkcjonowanie i rozwój tych obszarów przebiegają głównie na podstawie gry rynkowej – mechanizmów żywiołowych, niewykorzystujących wszystkich możliwości tkwiących w obszarach (Kudłacz, Markowski, 2018).

Obszar metropolitalny jest specyficznym miejskim obszarem funkcjonalnym, obejmującym centralny, ponadprzeciętnej wielkości ośrodek miejski o funkcjach metropolitalnych i dużej gęstości zaludnienia oraz powiązany i zależny od niego funkcjonalnie obszar podmiejski. W tym obszarze ścierają się różne interesy aktorów indywidualnych, zbiorowych, instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych, co zmusza do szukania rozwiązań na rzecz współpracy i efektywnego zarządzania, w postaci różnych formalnych (np. wprowadzonej na drodze prawnej ustawy o związkach metropolitalnych) i nieformalnych form współpracy pomiędzy partnerami instytucjonalnymi, firmami i mieszkańcami, np. w formie związku metropolitalnego lub porozumień o współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (np. stowarzyszeń i związków celowych).

Prace nad wyznaczeniem, funkcjami i przepływami w ramach obszarów metropolitalnych zostały zapoczątkowane w Stanach Zjednoczonych w latach trzydziestych XX wieku, a później kontynuowane i rozwijane w koncepcjach pól miejskich, stref miejskiego oddziaływania dziennych systemów miejskich oraz miejskich regionów funkcjonalnych.

W Polsce problematyka miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym obszarów metropolitalnych, była przedmiotem prac wielu badaczy od lat sześćdziesiątych XX wieku. Do najważniejszych można zaliczyć Piotra Korcelliego, Piotra Eberhardta, Alinę Potrykowską, Bohdana Jałowieckiego i Przemysława Śleszyńskiego.

Próbę całościowego podejścia do miejskich obszarów funkcjonalnych do celów praktyki planistycznej zaprezentowano w ramach prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Według tego dokumentu miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek, obejmującym zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie, i miejsko-wiejskie. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012) wyznaczała cztery podtypy miejskich obszarów funkcjonalnych: ośrodki wojewódzkie (w tym metropolitalne), regionalne, subregionalne i lokalne.

W tej typologii obszary metropolitalne mają miasta, których liczba ludności w ośrodku metropolitalnym przekracza 300 tys. mieszkańców, zatrudnienie w sektorze usług rynkowych wynosi powyżej 40 tys. osób, i które pełnią istotne funkcje o znaczeniu wykraczającym poza region, w którym są lokalizowane, określane m.in. na podstawie zaangażowania w procesy międzynarodowej współpracy w dziedzinie nauki i innowacji, posiadania portu lotniczego. Po uchynieniu obowiązującego Konceptu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w roku 2020 w Polsce brak jednolitej podstawy do wyznaczania obszarów metropolitalnych do celów planistycznych.

Poszczególne kraje i organizacje międzynarodowe używają różnych wskaźników do typologii i delimitacji obszarów metropolitalnych, przeważnie opartych na wielkości głównego ośrodka miejskiego oraz wyznaczaniu strefy codziennych dojazdów do pracy. OECD i Unia Europejska (Eurostat, b.d.) od 2009 roku stosują ujednoliconą wspólną typologię obszarów metropolitalnych odnoszących się do jednostek statystycznych NUTS ⁶ (w Polsce podregiony), według której regiony metropolitalne (w tym stołeczne regiony metropolitalne) są definiowane jako jednostki NUTS 3 lub ich grupy, w których co najmniej 50% ludności mieszka w funkcjonalnych obszarach miejskich liczących 250 tys. i więcej mieszkańców. Pozostałe jednostki NUTS 3 określane są mianem regionów niem Metropolitalnych.

Literatura przedmiotu

- Eurostat (b.d.), *Metropolitan Areas. Background*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/background?msckid=408dc6f6cf7c11ecae6741eb8f1ac25d> (dostęp: 5.05.2022).
- Kudłacz T., Markowski T. (2018), *The territorial capital of urban functional areas as a challenge for regional development policy: An outline of the concept*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(44), s. 41–55.
- Markowski T., Marszał T. (2006), *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja – problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.

⁶ NUTS (fr. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, ang. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) – Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658).

Miękkie przestrzenie

Miękkie przestrzenie to zagadnienie z pogranicza geografii ekonomicznej, gospodarki przestrzennej i urbanistyki, służące do opisu objętych działaniami planistycznymi zmieni-nych, niedookreślonych obszarów, które przekraczają ustalone administracyjnie granice. W wymiarze terytorialnym są to obszary rozciągające się ponad podziałami administracyjnymi, na przykład na pograniczu gmin, powiatów, regionów, państw (m.in. Metzger, Szmitt, 2012). W wymiarze zarządczym są to obszary pomiędzy przyjętymi administracyjnie skalami i poziomami planowania, na przykład między skalą lokalną a regionalną (m.in. Haughton, Allmendinger, 2008; Waterhout, 2010; Walsh, 2012; Faludi, 2016; Mikuła, 2019).

Część działań związanych z tematyką miękkich przestrzeni planowania wchodzi w obszar tematyczny planowania nieformalnego (Waterhout, 2010; Kaczmarek, 2017). Jednak nie wszystkie przypadki nieformalnego planowania obejmują i zakładają istnienie miękkich przestrzeni planowania, jak choćby działania realizowane wewnątrz granic administracyjnych gmin (Walsh, 2012).

W praktyce planowania przestrzennego w Polsce działania w miękkich przestrzeniach planowania dotyczą najczęściej planowania na granicy gmin oraz w obszarach metropolitalnych, dla których system planowania nie przewiduje narzędzi adekwatnych do aktualnych wyzwań. Różnice między regionami administracyjnymi a miękkimi terytoriami zestawiał w swojej publikacji Łukasz Mikuła (2019).

Regiony administracyjne	Miękkie przestrzenie planowania
Muszą mieć wyraźnie określone granice.	Mogą mieć rozmyte granice.
Są jednostkami rozłącznymi.	Mogą się na siebie nakładać.
Zostały wprowadzone przez rząd centralny.	Mogą pojawiać się z inicjatywy rządowej lub oddolnej.
Są odrębne od samorządu lokalnego i federalnego podziału państwa.	Mogą w nich uczestniczyć samorządy lokalne i agendy podmiotów federalnych.
Mają administrację o ściśle określonych kompetencjach.	Nie muszą mieć własnej administracji ani żadnych określonych kompetencji.
Wykonują usługi administracyjne, są stworzone do celów organizacji określonego działania społecznego w przestrzeni.	Nie wykonują usług administracyjnych, są stworzone do celów organizacji określonego działania społecznego w przestrzeni.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mikuła, 2019

Literatura przedmiotu

- Faludi A. (2016), *The poverty of territorialism: Revisiting European spatial planning*, „DisP – The Planning Review”, vol. 52(3), s. 73–81.
- Haughton G., Allmendinger P. (2008), *Soft spaces in local economic development*, „Local Economy”, vol. 23(2) s. 12–23.
- Kaczmarek T. (2017), *Nieformalne planowanie przestrzenne – przesłanki, cele i instrumenty. Przykład planowania rozwoju obszaru metropolitalnego Poznania*, „Biuletyn KZPK PAN”, z. 266, s. 73–92.
- Metzger J., Szmitt P. (2012), *When soft spaces harden: The EU strategy for Baltic Sea Region*, „Environment and Planning”, vol. 44(2), s. 263–280.
- Mikuła Ł. (2019), *Zarządzenie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Walsh C. (2012), *Spatial planning and territorial governance: managing urban development in a rapid growth context*, „Urban Research & Practice”, vol. 5(1), s. 44–61.
- Waterhout B. (2010), *Soft spaces and governance: The transformation of planning*, 24th AESOP Annual Conference, 7–10th July, Helsinki.

Normatywy urbanistyczne

Normatywy mogą być rozumiane jako zbiory określonych ustaleń dotyczących realizacji danej grupy czynności. W sferze związanej z planowaniem przestrzennym pojęcie to występowało w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Już w roku 1951 powstał Tymczasowy Normatyw Urbanistyczny, nie miał on jednak mocy wiążącej. Z perspektywy współczesnej za kluczowy punkt odniesienia uchodzi normatyw urbanistyczny z roku 1974. Jest to wiążący, najbardziej rozbudowany, a zarazem ostatni z przyjętych w polskim porządku normatywów. Składają się na niego dwa zarządzenia: jedno dotyczy terenów mieszkaniowych w miastach, a drugie wyposażenia budynków i mieszkań w różnego rodzaju funkcje i instalacje. Podkreślenia wymaga, że w pierwszym z zarządzeń przyjęto definicję strukturalnej jednostki mieszkaniowej (definicja ta była powiązana z koncepcją „osiedla podstawowego”), w ramach której na możliwie skoncentrowanym obszarze występowały jak najbardziej zróżnicowane „miejskie” usługi (Zelewski, 2019). Normatyw określał dopuszczalną intensywność funkcji mieszkaniowej w powiązaniu z warunkami podłączenia do sieci infrastruktury, a także udziałem różnych funkcji towarzyszących (np. zieleni czy wypoczynku i rekreacji). Ponadto definiował zakres w ramach tzw. terenów mieszkaniowych brutto, terenów przewidzianych pod funkcje usługowe. Dotyczyło to między innymi podstawowych urządzeń usługowych (szkoły podstawowe, przedszkola, żłobki, przychodnie, poczty), podstawowych urządzeń wypoczynkowych (ogród wypoczynkowy, boiska sportowe), urządzeń komunikacji wewnętrznej (stacje paliw, miejsca postojowe, zielen izolacyjna) czy też ponadpodstawowych urządzeń usługowych, wypoczynku i komunikacji (szkoły średnie, kina, biblioteki, kawiarnie). W zarządzeniu występowały również możliwości stosowania odstępstw od normatywu – były uzasadnione warunkami lokalnymi, zwłaszcza gdy dotyczyło to np. terenów o szczególnych warunkach fizjograficznych, zadrzewionych, kompleksów leśnych, terenów uzdrowiskowych,

turystyczno-wypoczynkowych. O tym, czy występuje potrzeba zastosowania odstępstwa, w danym przypadku decydował terenowy organ administracji państwowej. Decyzje podejmowano bardzo arbitralnie.

Można dodać, że w obecnie obowiązującej Ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, tzw. specustawie mieszkaniowej, zawarto pewną formę standardów planowania przestrzennego. Zasadniczo ustawa ta spotkała się z krytyką ze strony środowisk urbanistycznych. Podkreślenia wymaga jednak zawarcie w niej (w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowych realizowanych na jej podstawie) standardów urbanistycznych. To jedyny możliwy do (pośredniego) powiązania z koncepcją normatywu urbanistycznego przykład zawarty w obecnie obowiązujących przepisach. Standardy dotyczą odległości zabudowy mieszkaniowej od przystanków komunikacyjnych, szkół podstawowych, a także terenów wypoczynku, rekreacji lub sportu (Nowak, Błaszke, 2019; Sikora-Fernandez, Nowak, Błaszke, 2020). Pomimo relatywnie ograniczonego zastosowania specustawy mieszkaniowej interpretacja przepisów o standardach urbanistycznych nasunęła pewne wątpliwości przy wykładni przepisów. Poza standardami ustawowymi (zróżnicowanymi dla terenów miejskich miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców i osobno dla pozostałych) wprowadzono możliwość modyfikacji niniejszych standardów na szczeblu lokalnym – maksymalnie o 50%. Dzieje się to poprzez podjęcie (fakultatywnej) uchwały rady gminy (rady miejskiej). W przeważającym zakresie gminy podejmujące takie uchwały jeszcze bardziej zaostrzały kryteria odległościowe (a nawet zdarzało się przekraczanie przez nie zakresu ustawowego).

Dylematy dotyczące wdrażania normatywów urbanistycznych bardzo dobrze odzwierciedlają rozważania na temat sztywności/elastyczności w planowaniu przestrzennym (Korzeniewski, 1980; Ziobrowski, 1992). Przykłady dotyczące normatywu urbanistycznego z 1974 roku pokazują, jak tego rodzaju wytyczne mogą prowadzić do nadużywania władzy. Dylematy dotyczące obecnie obowiązujących standardów urbanistycznych potwierdzają problem zróżnicowanej terminologii w planowaniu przestrzennym (zwłaszcza w sytuacji konieczności dokonywania wykładni przepisów). Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy przynajmniej w jakimś zakresie nie można rozważać adaptacji niektórych wytycznych do elastycznej gospodarki. W takim wariantcie nie muszą one mieć wymiaru bezwzględnie obowiązującego.

Literatura przedmiotu

- Korzeniewski W. (1980), *Normatyw urbanistyczny i mieszkaniowy 1974*, Centralny Ośrodek Informacji Budownictwa, Warszawa.
- Nowak M., Błaszke M. (2019), *Lokalne standardy urbanistyczne a zagadnienie sprawności władz publicznych*, „Świat Nieruchomości” 2019, nr 1, s. 45–50.
- Sikora-Fernandez D., Nowak M., Błaszke M. (2020), *Funkcja mieszkaniowa narzędzi polityki przestrzennej*, [w:] M. Nowak (red.), *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, „Studia KPZK PAN”, t. CXC VII, s. 18–31.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r., poz. 1946).

- Zelewski D. (2019), *Standardy urbanistyczne według specustawy mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym, historycznym i funkcjonalnym*, [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielnosc planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk, s. 17–31.
- Ziobrowski Z. (1992), *Mierniki jakości przestrzeni miejskiej*, Agencja Wydawnicza Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków.

Obszar funkcjonalny

Obszar funkcjonalny to wyodrębniony geograficznie obszar, na którym występuje system intensywnych powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych. Delimitowanie obszarów funkcjonalnych, mogących objąć swoim zasięgiem wiele jednostek administracyjnych lub wyznaczanych na podstawie inaczej określonych granic, jest przeprowadzane w celu poprawy jakości prowadzenia polityk publicznych na danym obszarze, zmniejszenia konfliktów przestrzennych lub lepszego wykorzystania potencjału rozwojowego danego obszaru (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, 2017).

W zależności od potrzeb mogą być określane następujące typy obszarów funkcjonalnych, delimitowane na podstawie cech społeczno-gospodarczych: miejskie obszary funkcjonalne (patrz hasło: Miejski obszar funkcjonalny, obszar metropolitalny) i wiejskie obszary funkcjonalne. Mogą one też zostać wyodrębnione na podstawie cech morfologicznych lub występowania szczególnego zjawiska: obszary górskie, strefa przybrzeżna, morska strefa ekonomiczna, tereny ochrony gleb do celów produkcji rolnej, obszary dorzeczy narażonych na powódzie, obszary cenne przyrodniczo, ochrony krajobrazów kulturowych, ochrony i kształtowania zasobów wodnych, strategicznych złóż kopalin, obszary przygraniczne itp.

Definicja prawna sformułowana na potrzeby polityki rozwoju w Polsce jest bardzo rozbudowana. Jest to „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny” (art. 6a Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Obszary funkcjonalne, w szczególności miejskie obszary funkcjonalne, są przedmiotem licznych prac naukowo-badawczych w Polsce i za granicą (w tym w ramach prac ESPON). Są też adresatem prowadzenia zintegrowanych działań ukierunkowanych terytorialnie, które – zgodnie z założeniami rozwoju ukierunkowanego na miejsca (Barca, 2009) – wymagają wspólnego planowania, współpracy oraz partnerstwa władz samorządowych oraz innych partnerów społeczno-gospodarczych. Od 2013 roku Eurostat (a następnie GUS) publikuje opracowania na temat typologii europejskich obszarów funkcjonalnych (TERCET), obejmujące m.in. miejskie obszary funkcjonalne, obszary metropolitalne, obszary wiejskie, obszary górskie, przybrzeżne, wyspy.

Do praktyki planistycznej w Polsce obszary funkcjonalne zostały wprowadzone w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjętej przez rząd w 2011 roku.

Ustaliła ona typologię obszarów funkcjonalnych, która powinna być stosowana w praktyce planistycznej w planach zagospodarowania województw i strategiach rozwoju województw do listopada 2020 roku, kiedy została uchylona. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 10a ust 1) od 2020 roku nałożyła na podmioty opracowujące projekty dokumentów obowiązek uwzględnienia w ramach diagnoz projektów strategii rozwoju, polityk publicznych oraz programów, w tym służących realizacji Umowy Partnerstwa obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych.

Od 2014 roku w ramach europejskiej polityki spójności funkcjonuje instrument Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, który wspiera współpracę na rzecz rozwiązywania problemów terytorialnych wykraczających poza granice administracyjne. W Polsce w latach 2014–2020 został on wykorzystany prawie całkowicie do wspierania integracji i prowadzenia działań w miejskich obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich. W unijnej wieloletniej perspektywie budżetowej 2021–2027 funkcjonuje nowy cel szczegółowy polityki spójności – „Europa bliska obywatelom”, w ramach którego wszystkie działania i realizowane projekty muszą wynikać z przygotowywanych oddolnie strategii terytorialnych dotyczących obszarów delimitowanych na podstawie powiązań funkcjonalnych lub lokalnych, co niewątpliwie da impuls do nowej fazy badań, mających na celu wyznaczanie obszarów funkcjonalnych (Portal Funduszy Europejskich, 2016).

Literatura przedmiotu

- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Barca Report)*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en (dostęp: 2.05.2022).
- Portal Funduszy Europejskich (2016), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/zintegrowane-inwestycje-terytorialne/?msclkid=89f15e3acf8211ec80e7daed207e552> (dostęp: 1.05.2022).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2391 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 w odniesieniu do typologii terytorialnych (Tercet) (Dz.Urz. Unii Europejskiej z dnia 29.12.2017, L 350/2).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r., poz. 1057 ze zm.).

Obszar strategicznej interwencji

Obszar strategicznej interwencji (OSI) to wyodrębniony geograficznie obszar charakteryzujący się specyficznymi warunkami społeczno-gospodarczymi, przestrzennymi i środowiskowymi i/lub powiązaniem funkcjonalnymi, będącymi przedmiotem interwencji polityki publicznej dla przezwyciężenia barier bądź pełniejszego wykorzystania specyficznych terytorialnie potencjałów rozwojowych. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 6b) definiuje OSI jako określony w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych,

lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych bądź przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne.

Po raz pierwszy OSI zostały zdefiniowane w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020 (KSRR) przyjętej przez rząd w roku 2010 w celu precyzyjnego określenia obszarów, którym należy poświęcić specjalną uwagę przy programowaniu i realizacji polityki regionalnej na poziomie krajowym i regionalnym. Od tego czasu OSI są stałym elementem programowania strategii krajowych, w tym Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i KSRR 2030 oraz strategii rozwoju województw, umożliwiając zaplanowanie zintegrowanych pakietów działań publicznych w różnych układach terytorialnych zorientowanych na osiąganie celów rozwojowych. Pojęcie OSI nie jest jednoznaczne z pojęciem obszaru problemowego – OSI może zostać wyznaczony także na obszarach, na których interwencja publiczna podejmowana jest dla budowy przewag konkurencyjnych sprzyjających realizacji celów strategicznych polityki regionalnej na podstawie wykorzystania specyficznych potencjałów obszarów. Takie podejście zastosowano w ramach KSRR 2020, w której do OSI zaliczono także ośrodki wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne. Od 2014 roku obszary te stały się przedmiotem działania instrumentu unijnego Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

W ramach KSRR 2030 zidentyfikowano na poziomie krajowym cztery OSI:

1) obszary zagrożone trwałą marginalizacją – obszary stanowiące skupiska gmin wiejskich i małych miast, wyznaczone na bazie granic gmin o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i pogarszających się wskaźników odnoszących się do funkcji administracyjnych, gospodarczych i społecznych;

2) miasta średnie, tracące funkcje społeczno-gospodarcze – miasta średniej wielkości, w których występuje utrata funkcji administracyjnych, gospodarczych, przemysłowych, turystycznych, handlowych, kultury, dostępności do szkolnictwa wyższego oraz zjawisko depopulacji;

3) Górny Śląsk (w praktyce województwo śląskie) – jako największy w Polsce obszar przemysłowy, w tym wydobywania węgla i funkcjonowania energetyki opartej na źródłach kopalnych, obszar depopulacji i występowania wielu problemów środowiskowych, wymagający podjęcia skoordynowanych działań różnych podmiotów w celu przyspieszenia procesów transformacji gospodarczej;

4) Wschodnia Polska – obszar pięciu województw: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz wyodrębnionej w 2018 roku jednostki statystycznej NUTS II (mazowieckie), charakteryzujący się najniższymi w kraju wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego, przestarzałą strukturą gospodarki (w tym dużym na tle kraju udziałem zatrudnienia w rolnictwie), niskim poziomem przedsiębiorczości i inwestycji prywatnych oraz innowacyjności, a także znacznym ubytkiem ludności (poza województwem podkarpackim); procesom rozwojowym nie sprzyja również położenie większości obszaru przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

W takim ujęciu pojęcie OSI szczebla krajowego zbliżyło się do pojęcia obszaru problemowego.

W ramach strategii rozwoju województw samorządy wojewódzkie na mocy zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju od roku 2020 zobowiązane są do końca 2025 roku do delimitacji (określania) obszarów strategicznej interwencji, wyznaczonych w strategii średniookresowej, oraz do określenia planowanych działań, a także zidentyfikowania własnych regionalnych obszarów strategicznej interwencji, kluczowych dla województwa, wraz z zakresem planowanych działań (Uchwała Rady Ministrów, 2019).

W ramach unijnej wieloletniej perspektywy 2021–2027 został zaproponowany nowy europejski instrument wsparcia dla obszarów zależnych od paliw kopalnych (Fundusz Sprawiedliwej Transformacji), które wymagają transformacji gospodarczej i środowiskowej. Otrzymują one pomoc na podstawie planu transformacji przygotowanego dla tego obszaru. Przyjęte na poziomie europejskim wskaźniki pozwoliły na wyznaczenie trzech takich obszarów w Polsce, obejmujących teren kilkunastu powiatów w trzech województwach – śląskim, wielkopolskim i dolnośląskim. W przyjętej w lipcu 2022 roku Umowie Partnerstwa do listy tej dołączono tereny z województw małopolskiego i łódzkiego. Zgodnie z podaną definicją wskazane obszary można by także zaliczyć do OSI (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021).

Dodatkowo za quasi-obszary strategicznej interwencji z poziomu krajowego można uznać obszary rewitalizacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej, wyznaczone przez władze lokalne na podstawie Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Co do zasady programowanie i wdrażanie interwencji w ramach wszystkich OSI powinno być oparte na zasadzie zintegrowanego podejścia (co nie jest powszechną praktyką) – wykorzystania różnego typu instrumentów pochodzących ze źródeł uruchamianych na podstawie strategii odnoszących się do danego terytorium z dużym udziałem odpowiednich władz samorządowych i innych partnerów społeczno-gospodarczych.

Literatura przedmiotu

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2021), Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce, 30 czerwca 2022 r., https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf (dostęp: 25.08.2022).

Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. nr 102, w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” (Monitor Polski z 2019 r., poz. 1060).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r., poz. 1057).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r., poz. 485).

Ocena oddziaływania na środowisko

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia (Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społec-

czeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko). Ocena ta obejmuje w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień właściwego organu, takiego jak: regionalny dyrektor ochrony środowiska, Państwowa Inspekcja Sanitarna, organ wydający pozwolenie zintegrowane – w przypadku przedsięwzięcia kwalifikowanego jako instalacja IPPC, dyrektor urzędu morskiego – w przypadku inwestycji realizowanej na obszarze morskim, a także od 2018 roku organ właściwy do wydania oceny wodnoprawnej, oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Roma Strulak-Wójcikiewicz i Małgorzata Łatuszyńska (2012) twierdzą, iż ocena oddziaływania na środowisko jest narzędziem, które umożliwia identyfikację możliwych zagrożeń, a tym samym pozwala chronić zasoby naturalne i zdrowie ludzi oraz przeciwdziałać degradacji środowiska. Podstawowym zadaniem oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko jest określenie przewidywanych konsekwencji działań człowieka oraz wskazanie wszystkich możliwych rozwiązań mających na celu zapobieganie ich skutkom (Sekret, 2019).

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Przedsięwzięcia, dla których sporządza się ocenę oddziaływania na środowisko, zostały wymienione w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W dokumencie tym znalazł się katalog określający:

- 1) rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- 3) przypadki, w których zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia wymienione w pkt 1 lub 2.

Krzysztof Gruszecki (2020) wyodrębnia dwie grupy przedsięwzięć, których realizacja musi być poprzedzona przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko. Pierwsza grupa obejmuje te przedsięwzięcia, dla których obowiązek sporządzenia oceny wynika bezpośrednio z mocy prawa. Druga grupa dotyczy przedsięwzięć, w przypadku których obowiązek przeprowadzenia oceny nałożono w formie indywidualnego aktu administracyjnego. Do pierwszej grupy Gruszecki zalicza planowane przedsięwzięcia, które mogą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogą mieć wpływ na obszar Natura 2000, ale nie są związane bezpośrednio z ochroną tego obszaru ani nie wynikają z tej ochrony. Druga grupa natomiast obejmuje przedsięwzięcia, które mogą potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a obowiązek przeprowadzenia oceny został stwierdzony w formie postanowienia, oraz przedsięwzięcia mogące oddziaływać na obszary Natura 2000, dla których obowiązek taki został nałożony przez organ upoważniony do wydania jednej z decyzji wymienionych w art. 96 ust. 2 przywołanej ustawy.

W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko analizuje się (Nawrot, 2018):

- 1) wpływ danej inwestycji na środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia, dobra materialne, zabytki, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy, wzajemne oddziaływanie między tymi elementami oraz dostępność złóż kopalin;
- 2) ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych;
- 3) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- 4) wymagany zakres monitoringu.

Literatura przedmiotu

- Gruszecki K. (2020), *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el.
- Nawrot F. (2018), *Ocena oddziaływania przedsięwzięć geologicznych i górniczych na obszary Natura 2000*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska”, nr 1–2, s. 47–61.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1639).
- Sekret R. (2019), *Ocena oddziaływania na środowisko wybranych systemów zaopatrzenia budynków w ciepło na potrzeby zarządzania energią*, „Rynek Energii”, nr 1(140), s. 48–55.
- Strulak-Wójcikiewicz R., Łatuszyńska M. (2012), *Ocena oddziaływania inwestycji w infrastrukturę transportu na środowisko – aspekty prawne i metodologiczne*, „Handel Wewnętrzny”, nr 3, s. 121–132.
- 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 2021 r., poz. 2373 ze zm.).

Opłata planistyczna

Opłata planistyczna stanowi nieopodatkowaną daninę publiczną o charakterze fiskalnym, będącą dochodem własnym gminy (Brzezicki, 2018). Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości zostanie obciążony jednorazową opłatą planistyczną, jeśli zostaną spełnione łącznie trzy przesłanki (Wójtowicz, 2016):

- 1) w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wzrosła wartość nieruchomości;
- 2) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określono stawkę procentową wzrostu wartości nieruchomości, stanowiącą podstawę do naliczenia wysokości opłaty planistycznej;
- 3) dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty zbył nieruchomość po uchwaleniu/zmianie planu, ale przed upływem pięciu lat.

Przy określaniu wartości nieruchomości na potrzeby poboru opłaty planistycznej podstawowe znaczenie ma porównanie jej nowego i poprzedniego przeznaczenia. Przyjmuje się przy tym stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu lub jego zmiany, a ceny z dnia zbycia nieruchomości. Dla określenia wzrostu wartości nieruchomości ważne jest też, czy była ona w przeszłości objęta planem miejscowym uchwalonym przed 1995 rokiem.

Jeżeli została zachowana ciągłość obowiązywania dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwalono jego zmianę lub wprowadzono nowy plan, jednocześnie uchylając dotychczasowy), rzeczoznawca majątkowy porównuje przeznaczenie wycenianej nieruchomości w obu planach (Waluk-Pacholska, 2017). Nie ma przy tym znaczenia, że właściciel nieruchomości nie zagospodarował jej zgodnie z ustaleniami planu miejscowego. Liczy się tylko to, że miał taką możliwość. Jeśli zaś przed wejściem w życie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na danym obszarze nigdy żaden plan nie obowiązywał albo obowiązywał, ale został uchylony (utracił moc) przed uchwaleniem nowego planu, wzrost wartości nieruchomości określany jest na podstawie porównania jej przeznaczenia w nowym planie z faktycznym sposobem jej użytkowania przed uchwaleniem tego planu (Marek, Baum, 2016). Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy przed wejściem w życie nowego planu obowiązywał plan uchwalony przed 1 stycznia 1995 roku, który wygasł z mocy prawa z upływem 2003 roku. Wówczas rzeczoznawca majątkowy musi określić trzy wartości nieruchomości:

- 1) według jej przeznaczenia w nowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
- 2) według jej przeznaczenia w starym planie miejscowym oraz
- 3) według faktycznego sposobu jej wykorzystywania w trakcie luki czasowej między tymi planami.

W przypadku gdyby wartość nieruchomości ustalona na podstawie przeznaczenia w planie sprzed 1995 roku okazała się wyższa od ustalonej dla okresu między obowiązywaniem obu planów, to tę wielkość bierze się pod uwagę przy obliczaniu opłaty planistycznej (dzięki temu wzrost wartości i tym samym opłata będą niższe).

W uchwalanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rada gminy określa stawkę procentową opłaty planistycznej. Nie może ona przekroczyć 30% wzrostu wartości nieruchomości, przy czym jej wysokość może być inna dla poszczególnych rodzajów nieruchomości (na przykład o przeznaczeniu mieszkaniowym, usługowym, rekreacyjnym itp.). Wysokość stawki nie może być jednak ustalana indywidualnie dla poszczególnych podmiotów (Czarnecki, 2017). Każdy z właścicieli nieruchomości o takim samym przeznaczeniu ma prawo oczekiwać uiszczenia opłaty planistycznej naliczonej przy użyciu tej samej stawki procentowej. Wójt, burmistrz bądź prezydent miasta nie może naliczać opłaty planistycznej według stawki niższej niż określona w planie miejscowym.

Jeżeli w planie miejscowym lub w uchwale o zmianie dotychczasowego planu nie zostanie ustalona stawka procentowa opłaty planistycznej, opłata ta nie może być pobrana, chociażby nastąpił wzrost wartości nieruchomości na skutek zmiany jej przeznaczenia (Miernik, 2019). To jednak mało prawdopodobne, bo określenie tej stawki jest obligatoryjnym elementem uchwały dotyczącej wprowadzenia planu miejscowego. Stawka opłaty planistycznej nie może być ustalona w uchwale odrębnej od uchwały dotyczącej planu miejscowego – gdyby do takiej sytuacji doszło, taka uchwała byłaby nieważna.

Kolejnym warunkiem pobrania opłaty planistycznej, obok wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

i ustalenia w nim stawki procentowej, jest zbycie nieruchomości przez jej właściciela lub użytkownika wieczystego przed upływem pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące (Kięducki, Blaszkę, 2019).

Postępowanie o wydanie decyzji o naliczeniu opłaty planistycznej wszczynane jest z urzędu lub na wniosek właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości (Rokicka-Murszewska, 2019). Jeśli właściciel lub użytkownik wieczysty sprzedaje nieruchomość (lub zamieni na inną) przed upływem pięciu lat od wejścia w życie planu miejscowego bądź jego zmiany, wszczęcie postępowania w sprawie opłaty jest obowiązkiem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Opłata planistyczna ma charakter jednorazowy. Podlega jej tylko pierwsze przeniesienie własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości po zmianie planu (Król, 2016).

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) rozpoczyna procedurę naliczenia opłaty planistycznej niezwłocznie po uzyskaniu od notariusza sporządzającego umowę zbycia nieruchomości wypisu z aktu notarialnego tej umowy. Notariusz powinien go przesłać do gminy w ciągu siedmiu dni. Następnie rzeczoznawcy majątkowemu zlecane jest wykonanie opinii o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Bez względu na to, czy operat wykaże, że zmiana przeznaczenia nieruchomości spowodowała wzrost wartości nieruchomości, czy też że nie miała na nią wpływu, koszty sporządzenia opinii ponosi gmina (Ziniewicz, 2011; Suliński, 2018). Jeżeli zostanie ustalone, że zbyta nieruchomość nie zyskała na wartości, gmina odstąpi od naliczenia opłaty planistycznej (w odmiernej sytuacji nie będzie to możliwe).

Po uzyskaniu opinii o wartości nieruchomości i zawiadomieniu dotychczasowego właściciela (lub użytkownika wieczystego) nieruchomości o zebraniu całości materiału dowodowego wydawana jest decyzja o naliczeniu opłaty planistycznej. Zobowiązany do zapłaty może się od decyzji odwołać.

Właściciel lub użytkownik wieczysty może sam wystąpić z wnioskiem o naliczenie opłaty planistycznej przed ewentualnym dokonaniem zbycia nieruchomości. Składając taki wniosek, nie musi go uzasadniać ani wykazywać zamiaru jej sprzedaży.

Zwrotu opłaty planistycznej można dochodzić jedynie wtedy, gdy podstawa do jej naliczenia okaże się nieważna ze skutkiem na dzień pobrania opłaty (Wołowicz, Reško, 2014). Może to więc nastąpić w razie stwierdzenia nieważności:

- 1) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego części;
- 2) decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej;
- 3) umowy zbycia nieruchomości.

Poza wymienionymi sytuacjami istnieje także możliwość uchylecia decyzji o naliczeniu opłaty planistycznej po uprzednim wznowieniu postępowania zakończonego tą decyzją, jeżeli decyzję wydano z naruszeniem prawa.

Literatura przedmiotu

- Brzezicki T. (2018), *Opłaty i wybrane roszczenia dotyczące nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Czarnecki M. (2017), *Opłata planistyczna i adiacencka – istota, podobieństwa i różnice*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego”, nr 47(1–2), s. 148–154.

- Kiełducki J., Błaszke M. (2019), *Przeznaczenie i renta planistyczna w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, „Świat Nieruchomości”, nr 1(107), s. 17–24.
- Król K. (2016), *Renta planistyczna i opłata adiacencka – wybrane zagadnienia prawne*, „Acta Scientiarum Polonorum Formatio Circumietus”, nr 15(4), s. 243–252.
- Marek K., Baum R. (2016), *Efektywność wybranych instrumentów gospodarki nieruchomościami gminy – aspekty teoretyczne*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, nr 18(3), s. 24–39.
- Miernik A. (2019), *Charakter prawny opłaty planistycznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. i po nim*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 7(1), s. 187–204.
- Rokicka-Murszewska K. (2019), *Administracyjnoprawne aspekty opłaty planistycznej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Suliński G. (2018), *Zbycie nieruchomości w wykonaniu przedwstępnej umowy sprzedaży a ustalenie opłaty planistycznej*, „Finanse Komunalne”, nr 10, s. 40–49.
- Waluk-Pacholska J.B. (2017), *Opłaty planistyczne raz jeszcze: z warsztatu rzeczoznawcy majątkowego*, „Biuletyn Nieruchomości”, nr 1, s. 11–24.
- Wołowicz T., Reško D. (2014), *Renta planistyczna i opłata adiacencka w planowaniu przestrzennym*, „Jedziemy do wód w...”, nr 2, s. 55–64.
- Wójtowicz K. (2016), *Możliwości wykorzystywania przez gminy podatków i opłat do przejmowania pożytków z tzw. renty planistycznej – wybrane problemy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomia”, nr 50(1), s. 20–32.
- Ziniewicz M.A. (2011), *Analiza prawno-porównawcza opłat adiacenckich oraz opłaty planistycznej*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, nr 19(4), s. 91–106.

Opłaty urbanistyczne

Opłaty urbanistyczne to opłaty płacone przez właścicieli nieruchomości, wynikające z aktów prawa miejscowego oraz regulowane odpowiednimi ustawami i uchwałami. Celem opłat planistycznych jest rekompensowanie gminom wydatków ponoszonych z powodu uchwalania i realizowania ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do opłat tych w Polsce najczęściej zalicza się:

1) opłatę planistyczną (rentę planistyczną/rentę urbanistyczną) – rodzaj dochodu własnego gminy, uzyskiwanego w związku ze sprzedażą nieruchomości, której wartość wzrosła z powodu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp); jednorazowa opłata jest ustalana w planie miejscowym w stosunku procentowym, w wysokości nie większej niż 30% wzrostu wartości nieruchomości i obowiązuje przez pięć lat od dnia obowiązywania planu (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);

2) opłatę adiacencką – ustalaną w fakultatywnie przyjmowanej uchwale rady gminy w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym: a) budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków pochodzących z budżetów publicznych (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami), b) podziałem nieruchomości na podstawie obowiązującego mpzp (ustawa o gospodarce nieruchomościami),

c) przeprowadzeniem procedury scalania i podziału nieruchomości (ustawa o gospodarce nieruchomościami).

Opłaty planistyczna i adiacencka są naliczane w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Opłaty planistyczne wraz z podatkiem od nieruchomości oraz podatkami PIT i CIT stanowią najważniejsze źródła dochodów gminy wynikające z uchwalania mpzp. Jednak niezrównoważenie uzyskiwanych dochodów z kosztami, jakie gminy ponoszą w związku z przyjmowaniem planów miejscowych (np. odszkodowania za spadek wartości nieruchomości, realizacja infrastruktury technicznej i społecznej), skutkuje nieracjonalnością ekonomiczną systemu planowania przestrzennego w Polsce (Śleszyński, Markowski, Kowalewski, 2019). Brak odpowiednich narzędzi finansowych wpływa z kolei na nieskuteczność całego systemu planowania i jego rosnące koszty społeczne. Krytyka obowiązujących rozwiązań dotyczy między innymi:

- 1) braku podatku katastralnego;
- 2) braku skutków podatkowych z tytułu ustalenia przeznaczenia terenów w mpzp;
- 3) marginalizacji opłat planistycznych.

Literatura przedmiotu

Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A. (2019), *Społeczne, ekonomiczne i środowiskowe koszty chaosu przestrzennego. Raport Studia nad chaosem przestrzennym*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

Partycypacja

Partycypacja jest zjawiskiem odnoszącym się do wielu wymiarów życia społeczno-gospodarczego i różnie definiowanym – w zależności od dyscypliny naukowej podejmującej się próby jego kategoryzacji. Nauki prawne zwracają uwagę na prawo jednostki lub grup do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji na różnych szczeblach sprawowania władzy. Politologia rozumie partycypację jako narzędzie angażowania obywateli w życie publiczne oraz formę redystrybucji władzy na poszczególne jej szczeble – partycypacja jest tu traktowana jako synonim władzy obywatelskiej, strategia działania pozwalająca na włączenie ludzi dotychczas wykluczonych z procesów decyzyjnych, politycznych i gospodarczych. Nauki socjologiczne utożsamiają partycypację z urzeczywistnieniem potrzeby przynależności i samorealizacji jednostki w społeczeństwie, a w ujęciu nauk o zarządzaniu partycypacja odnosi się do relacji pomiędzy sprawcą, będącym elementem jakiejś organizacji, a tą organizacją, wskazującej na wykonywanie w niej określonej funkcji (Wójcicki, 2013). Ogólnie rzecz ujmując, partycypacja oznacza współudział, współuczestniczenie, współdziałanie czy też bezpośrednie uczestnictwo, rozumiane jako aktywne branie udziału, angażowanie się w sprawy, które nas dotyczą, są dla nas istotne lub też mają na nas

wpływ, współuczestniczenie w podejmowaniu decyzji czy też kształtowaniu otaczającej nas rzeczywistości.

Termin *partycypacja* używany jest z różnymi przymiotnikami, takimi jak: *publiczna*, *społeczna*, *obywatelska*, *indywidualna* czy *organizacyjna*, które w swej istocie różnią się od siebie formą, zaangażowaniem jednostki, kolektywizmem działań, jak również oddziaływaniem na sferę publiczną.

Ze względu na typ relacji wyróżnia się podział na partycypację horyzontalną, która zakłada współdziałanie różniących się grup społecznych w zakresie realizacji wspólnego przedsięwzięcia, oraz partycypację wertykalną, w ramach której dochodzi do włączenia obywateli w działania, których inicjatorami są władze publiczne. Możemy mieć do czynienia z partycypacją bierną (oznaczająca np. prawo do informacji, składania skarg, opiniowania, doradzania, konsultowania) oraz czynną (polegającą m.in. na czynnym udziale w procesie podejmowania decyzji oraz prawie do wyrażenia sprzeciwu lub zgody), a także z partycypacją obligatoryjną (prawnie wymaganą) oraz fakultatywną.

Partycypacja jest silnie powiązana z najdoskonalszą formą działania sektora publicznego, określaną mianem partycypacyjnego zarządzania publicznego (*public governance*), w którym administracja publiczna jest ważnym elementem społeczeństwa, pozostając w interakcji z członkami społeczeństwa obywatelskiego poprzez zastosowanie odpowiednich procedur partycypacyjnych i konsultacyjnych. W tych relacjach rządzenie będzie cechować zaangażowanie obywateli, jawność i przejrzystość, równość i brak dyskryminacji, etyka, odpowiedzialność oraz dążenie do zrównoważonego rozwoju (Hausner, 2008). Zarządzanie partycypacyjne opiera się na partnerstwie publiczno-społecznym, w którym aspiracje i propozycje interesariuszy powinny być uwzględniane przez rząd, natomiast sama administracja publiczna powinna uczestniczyć w dialogu obywatelskim.

Partycypacja w zarządzaniu określonym terytorium pozwala zrealizować konkretne cele. Po pierwsze, chodzi o cele o charakterze społeczno-politycznym, związane z poprawą klimatu społecznego i redukcją konfliktów społecznych, wzrostem poziomu identyfikacji mieszkańców z terytorium, a także ze zwiększeniem poziomu demokratyzacji zarządzania. Po drugie, chodzi o cele o charakterze psychologicznym, związane z rozwojem indywidualnym członków społeczności lokalnej, czyli procesem samorealizacji, poprawy motywacji, poczucia godności, autonomii oraz przynależność do grupy. Do trzeciej grupy zalicza się cele o charakterze ekonomicznym, związane z rozwojem kreatywności i efektywności oraz większym zaangażowaniem uczestników procesu partycypacyjnego. Cele te pozwalają na wzrost wartości zasobów lokalnych, co przyczynia się również do wzrostu korzyści dla członków danej społeczności (Boryczka, 2010).

Wyróżnia się cztery zasadnicze kategorie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym (Wójcicki, 2013):

- 1) aktywność publiczną (*public action*) – rozumianą jako działania organizowane i koordynowane przez obywateli w celu wpłynięcia na decyzje podejmowane przez władze publiczne;

- 2) angażowanie obywateli (*public involvement*) – działania inicjowane i koordynowane przez organy publiczne zmierzające do realizowania zadań własnych; forma ta ma na

celu uzyskanie poparcia dla działań sfery publicznej, może przyczynić się do sprawnego rozwiązywania konfliktów, poprawy procesu decyzyjnego i jakości świadczonych usług;

3) partycypację wyborczą (*electional participation*) – czyli aktywność obywateli związaną z systemem demokracji przedstawicielskiej;

4) partycypację obowiązkową (*obligatory participation*) – czyli aktywności obywateli, których realizacja i wypełnianie wymagane jest z mocy prawa powszechnie obowiązującego.

U podstaw idei partycypacji leży świadomość, że skuteczne rozwiązanie problemów publicznych często powstaje poza administracją. Udział w procesie partycypacji, czyli tworzenia i realizowania programów, projektów, przedsięwzięć naprawczych, ma pozwolić na zniwelowanie, rozwiązanie tych problemów w przyszłości oraz zapobiec popełnianiu błędów.

Literatura przedmiotu

- Boryczka E. (2010), *Partycypacja społeczna*, [w:] A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Społeczeństwo*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 115–136.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wójcicki M. (2013), *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 24, s. 169–184.

Plan ogólny

Plany ogólne występują w poszczególnych państwach w zróżnicowanym ujęciu i mają zróżnicowaną formułę. Można jednak wskazać ich cechy wspólne. W polskiej Ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (art. 25 ust. 2) określono, że miejscowy plan ogólny definiuje przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajo-brazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek. W takim układzie plan ogólny określa generalne cele i kierunki, a szczegółowe rozwiązania precyzuje plan szczegółowy. O ile plan ogólny jest raczej obligatoryjny, o tyle uchwalenie planu szczegółowego zależy od konkretnych rozwiązań krajowych. Można tu wyodrębnić następujące warianty:

- 1) uchwalenie planu szczegółowego jest konieczne dla realizacji inwestycji;
- 2) uchwalenie planu szczegółowego jest obligatoryjne na niektórych obszarach (np. miejskich);

- 3) uchwalenie planu szczegółowego zależy od swobodnej oceny władz lokalnych.

Zwłaszcza w ostatnim przypadku plan ogólny jest wystarczającą podstawą do realizacji inwestycji. W związku z powyższym w dużej części systemów planowania przestrzennego jest więc aktem prawnym powszechnie obowiązującym.

W znaczącej części państw (w systemach obecnie obowiązujących) w planach ogólnych występują następujące elementy (Nowak i in., 2022):

- 1) określenie przeznaczenia terenu/strefy;
- 2) określenie podstawowych wytycznych dotyczących infrastruktury technicznej;
- 3) określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i dziedzictwa kulturowego.

Oczywiście w poszczególnych systemach te elementy są ujmowane w zróżnicowanym zakresie: czasem jako wytyczne przygotowane z perspektywy polityki rozwoju, czasem jako konkretne regulacje. Ponadto w części planów ogólnych można wyodrębnić przynajmniej kierunkowe parametry zagospodarowania terenu.

Za istotne zagadnienia można uznać:

- 1) relacje między treścią planu ogólnego a treścią planu szczegółowego (a także – w zależności od systemu – innych rodzajów planów); bardzo często treści te są wzajemnie niespójne;
- 2) relacje planu ogólnego i dokumentów określających politykę rozwoju (np. strategii rozwoju gminy lub innego jej odpowiednika); bardzo często sposób ujęcia takiej relacji determinuje, czy dany system planowania przestrzennego należy do systemów opartych na planach, czy systemów opartych na rozwoju; pozwala to również ocenić stopień zintegrowania polityk rozwoju;
- 3) status prawny planu ogólnego – jest to zauważalne zwłaszcza w systemach, w których obserwuje się większą presję inwestycyjną (i większe akcentowanie praw właścicieli nieruchomości).

W obecnie obowiązującym polskim systemie nie ma klasycznego planu ogólnego. Roli tej nie pełni studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Elementy planu ogólnego (powiązane z elementami planu szczegółowego) można znaleźć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Obecna konstrukcja prawna pod wieloma względami się nie sprawdza. Wydaje się, że wyodrębnienie dwóch kategorii planów na szczeblu lokalnym stanowi ważny i potrzebny dla naprawy polskiego systemu planowania przestrzennego postulat.

Literatura przedmiotu

Nowak M., Petrisor A., Mitrea A., Filepné Kovács K., Lukstina G., Jürgenson E., Ladzianska Z., Simeonova V., Lozysky R., Rezac V., Pantyley V., Praneviciene B., Fakeyeva L., Blaszkę M. (2022), *The role of spatial plans adopted at the local level in the spatial planning systems of Central and Eastern European countries*, maszynopis.

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185 ze zm.).

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Przez planowanie przestrzenne (na szczeblu lokalnym) z perspektywy urbanistycznej należy rozumieć planowanie rozmieszczenia na określonym terenie sił wytwórczych, osadnictwa, urządzeń usługowych i technicznych (Saternus, 2013). Ujęcie to nie zawsze jest wystarczające z perspektywy innych dyscyplin. W ujęciu prawnym planowanie przestrzenne często jest łączone z ogółem działań określonych w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to oczywiście niewystarczające z perspektywy urbanistycznej (konkretne rozwiązania mogą być zawarte zarówno w innych ustawach, jak i wynikać z nieformalnych praktyk). Również z tego powodu za bardziej uzasadnione należy uznać stosowanie mniej sformalizowanego rozumienia niniejszego terminu.

Planowanie przestrzenne odbywa się przede wszystkim przy wykorzystaniu instrumentów polityki przestrzennej. Z kolei zagospodarowanie przestrzenne to stan wykorzystania danego obszaru. Istnieje zasadnicza rozbieżność w rozumieniu zagospodarowania przestrzennego. Przemysław Śleszyński (2013) wyodrębnia dwa kierunki:

1) zagospodarowanie przestrzenne jako występowanie oraz sposób organizacji przestrzennej konkretnych obiektów szeroko rozumianej infrastruktury (budynki, sieci transportowe, wodociągowo-kanalizacyjne, energetyczne itd.) – grupa definicji „wąskich”;

2) zagospodarowanie przestrzenne jako ogół zagadnień związanych z występowaniem w zasadzie niemal wszystkich elementów działalności człowieka w szerszym kontekście funkcjonalnym i społeczno-ekonomicznym, wraz z podstawowymi uwarunkowaniami przyrodniczymi – grupa definicji „szerokich”.

Trzeba podkreślić, że w Polsce jeden z głównych problemów polega na tym, że zagospodarowanie, zamiast stanowić konsekwencję planowania przestrzennego, w praktyce za tym planowaniem nie nadąża (Izdebski, 2021).

Zaznaczyć należy również dyskusję międzynarodową, dotyczącą wskazanych pojęć. Vincent Nadin i współautorzy (2018) wskazują, że w większości państw planowanie przestrzenne rozumie się jako proces organizowania terytorium, użytkowania gruntów oraz zarządzania konkurencyjnymi interesami. Za cel planowania przestrzennego autorzy uznają zarządzanie rozwojem, przy zapewnieniu ochrony środowiska, ochrony gruntów i angażowania społeczności lokalnych. Planowanie przestrzenne często w dyskusji międzynarodowej bywa zastępowane innymi pojęciami, takimi jak *rozwój przestrzenny* czy *planowanie strategiczne*. Pojęcia te z perspektywy teoretycznej mają jednak odmienne znaczenie. Podkreślenia wymaga, że aktualne podejście do planowania przestrzennego (i sposoby jego rozumienia) wynika z trzech nurtów myślowych: planowania gospodarczego (jego celem jest zarządzanie siłami produkcyjnymi narodów i regionów), zarządzania rozwojem miast, promującego zdrowie, ekonomię, wygodę i piękno w środowisku miejskim oraz zarządzania administracją publiczną i analizą polityk. Planowanie przestrzenne łączy w sobie wskazane kierunki. W ujęciu systemowym można dodać, że planowanie przestrzenne to podstawa do zintegrowania różnych elementów i czynników warunkujących dynamikę przestrzenną. Planowanie przestrzenne można dzielić na strategiczne planowanie przestrzenne oraz regulacyjne planowanie przestrzenne. W różnych państwach zwłaszcza strategiczne planowanie przestrzenne jest mocno zróżnicowane terminologicznie. W przypadku systemu polskiego, w tym związanych z nim wyzwań, tego rodzaju klasyfikacja wydaje się szczególnie istotna i potrzebna.

Literatura przedmiotu

- Izdebski H. (2021), *Prawo w systemie gospodarowania przestrzenią – rola i granice*, [w:] M. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 17–28.
- Nadin V., Fernández-Maldonado A., Zonneveld W., Stead D., Dąbrowski M., Piskorek K., Sarkar A., Schmitt P., Smas L., Cotella G., Rivolin U., Solly A., Berisha E., Pedre E., Seardo B., Komornicki T., Goch K., Bednarek-Szczepańska M., Degórska B., Szejgiec-Kolenda B., Śleszyński P., Lüer C., Böhme K., Nedovic-Budic Z., Williams B., Varghese J., Colic N., Knaap G., Csák L.,

- Faragó L., Mezei C., Kovács I., Pamer Z., Reimer M., Münter A. (2018), *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe Applied Research 2016–2018 Final Report*, ESPON European Commission, Luxembourg, <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20COMPAS%20-%20Vincent%20Nadin.pdf> (dostęp: 15.08.2022).
- Saternus P. (2013), *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Bel Studio, Warszawa.
- Śleszyński P. (2013), *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 252, s. 176–231.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Planowanie nieformalne

Można wyodrębnić dwa ujęcia wskazanego pojęcia:

1. Praktyki i działania planistyczne nieregulowane procedurami opisanymi w przepisach prawa. Planowanie nieformalne stanowi część systemu planowania przestrzennego, uzupełniając jego sformalizowany obszar w różnorodnych aspektach (Ciesielski, 2019), np. urbanistyki wdrożeniowej, operacyjnej (Ossowicz, 2019), zarządzania wielkoskalowymi przedsięwzięciami urbanistycznymi (Lorens, 2011), działaniach równoległych do formalnych procedur (Scholl, 2017). Praktyki nieformalne mogą stanowić jednorazowe działania lub powtarzalne standardy postępowania. Często wynikają z braków i słabości systemu planowania, służąc poprawie lub zastępowaniu dysfunkcyjnych narzędzi ustawowych (np. partycypacyjnych, rewitalizacyjnych) oraz uzupełnianiu narzędzi brakujących (np. racjonalizujących system finansowy lub dotyczących urbanistyki wdrożeniowej). Praktyki nieformalne wchodzą w relacje z ustawowymi procedurami określonymi przepisami prawa – inicjują je, towarzyszą i rozbudowują, służą koordynacji lub wdrażaniu formalnych aktów planistycznych. Zakres planowania nieformalnego w poszczególnych krajach różni się w zależności od obszaru regulowanego przepisami prawa (Newman, Thornley, 1996).

2. Planowanie niezgodne z przepisami prawa – oddolne praktyki i działania wpływające na kształt przestrzeni, których efektem jest powstawanie nieformalnego osadnictwa (Neuwirth, 2004), na przykład slumsy Kibera w Nairobi, fawela Rocinha w Rio de Janeiro, Dharavi w Bombaju.

Literatura przedmiotu

- Ciesielski M. (2018), *Urbanistyka poza prawem. Relacje nieformalnych procesów w planowaniu przestrzennym z procedurami skodyfikowanymi*, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, nr 3(1), s. 55–74.
- Lorens P. (2011), *Wielkoskalowe przedsięwzięcia urbanistyczne a rola deweloperów prywatnych*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych. Miasto. Metropolia. Region*, Akapit-DTP, Gdańsk, s. 100–107.
- Neuwirth R. (2004), *Shadow Cities: A Billion Squatters, a New Urban World*, Routledge, New York.
- Newman P., Thornley A. (1996), *Urban Planning in Europe – International Competition, National Systems and Planning Projects*, Routledge, London.

- Ossowicz T. (2019), *Urbanistyka operacyjna. Zarys teorii*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Scholl B. (2017), *Building actor relationship and alliances for complex problem solving in spatial planning: The test planning method*, „DisP – The Planning Review”, vol. 53, s. 46–56.

Planowanie publiczne

Planowanie to proces celowego, świadomego i kreatywnego działania ukierunkowanego na osiągnięcie zamierzonych celów. Planowanie jest procesem decyzyjnym, a jego efektem jest plan (akt) będący kompleksowym instrumentem integracji decyzji częściowych. Planowanie jest nieodłącznym działaniem administracji publicznej, które – obok koordynacji, współdziałania czy kontroli – zapewnia sprawną i racjonalną realizację jej zadań. Planowanie publiczne ma wymiar sformalizowany i zinstytucjonalizowany i jest realizowane w trzech podstawowych wymiarach (Chmielewski, 2016):

- 1) gospodarczym (ekonomicznym) – dotyczącym zadań, środków i instytucji;
- 2) społecznym – dotyczącym realizacji polityki socjalnej państwa lub samorządu terytorialnego;
- 3) przestrzennym (fizycznym) – dotyczącym transformacji i rozwoju zagospodarowania oraz rozwoju wyodrębnionych obszarów.

Planowanie wiąże się przede wszystkim z określaniem celów i środków działania administracji publicznej w sferze wyznaczonej przez jej zadania i kompetencje. Zakres planowania może być ograniczony jedynie do procesu przygotowywania aktów planowania (planów), czyli m.in. do ustalania realizowanych w ich ramach celów, stosowanych w tym zakresie środków oraz zasad ich wykonywania, odróżniając proces, na który składają się te czynności, od jego efektu, tj. planu. Innym podejściem jest traktowanie planowania w szerszym ujęciu, a więc nie tylko jako czynności poprzedzającej opracowanie planu, ale również jako samych aktów planowania, procesu ich wdrażania, kontroli i oceny wykonywania.

Planowanie publiczne jest realizowane przez organy administracji publicznej wyrażające politykę władz (publiczną), których jest ono domeną. W pewnych obszarach planowania dla złączenia narzuconego przez władzę charakteru planowania wprowadza się elementy jego społecznienia. Organizacje społeczne (związki zawodowe, stowarzyszenia) i indywidualne osoby pełnią funkcje doradcze, przedstawiając swoje wnioski i opinie. Sprzeciw tych organizacji może skutkować zaniechaniem lub zmianą danego planu (Gajewski, 2017).

Ważnym elementem procesu planowania jest koordynacja, która dotyczy wszystkich faz planowania, tj. ustalania celów, formułowania i dokonywania wyboru innych możliwości, określania niezbędnych środków, wykonania planu, kontroli (Włazlak, 2015). Planowanie to także proces wymiany informacji, współpracy, dokonywania istotnych uzgodnień. Najważniejszym organem koordynacyjnym na szczeblu centralnym administracji publicznej jest Prezes Rady Ministrów i podporządkowany mu organ pomocniczy – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Zakres planowania w działaniach władzy ustawodawczej jest ograniczony i opiera się m.in. na uchwalaniu ustaw, które realizują cele i zadania administracji publicznej (np. parlament uchwała budżet, który jest planem finansowym państwa).

W zakresie planowania publicznego istnieją jego różne klasyfikacje, które odwołują się do zróżnicowanych kryteriów. Można tutaj wskazać takie czynniki, jak terytorialny zasięg oddziaływania, zakres przedmiotowy, horyzont czasowy, dokładność czy elastyczność. Klasyfikacje te odnoszą się więc nie tyle do planowania traktowanego jako pewne zjawisko, ciąg działań faktycznych i prawnych, ile raczej do szczegółowych cech wieńczących je aktów (planów).

Literatura przedmiotu

- Chmielewski J.M. (2016), *Teoria i praktyka planowania przestrzennego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Gajewski S. (2017), *Programy rządowe. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Właźlak K. (2015), *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Planowanie regulacyjne

Planowanie regulacyjne stanowi jedno z najbardziej problematycznych zagadnień w systemie planowania przestrzennego. Występują poważne bariery i zróżnicowania w tym zakresie, które wynikają z odmiennych punktów widzenia (wyrażanych w ramach poszczególnych dyscyplin, a także zawodów powiązanych z planowaniem przestrzennym). Inaczej oczekiwania względem planowania regulacyjnego określa się z perspektywy prawnej, inaczej z perspektywy urbanistycznej, a jeszcze inaczej z perspektywy ochrony środowiska i przyrody lub dziedzictwa kulturowego. Pewne zróżnicowania muszą wystąpić zawsze, natomiast poważną barierą jest ograniczona (w obecnej sytuacji) interdyscyplinarna dyskusja, z przełożeniem na sferę realizacyjną (Markowski, Nowak, 2021).

Rola planowania regulacyjnego z perspektywy urbanistycznej została częściowo określona w stanowisku Rady Towarzystwa Urbanistów Polskich z dnia 14 czerwca 2019 r. Wskazano tam między innymi, że „system prawny w gospodarowaniu przestrzenią jest przeregulowany, skomplikowany, nieskuteczny i wywołujący zachowania patologiczne w sferze społecznej, gospodarczej i procesach budowlanych. Towarzyszą temu nadmierne wysokie straty środowiskowe, społeczne i gospodarcze, a kolejne próby usprawniania systemu regulacyjnego nie przynoszą oczekiwanych efektów, a wręcz prowadzą do jego nadmiernego skomplikowania”. Wśród zasad modelu planowania przestrzennego postuluje się między innymi:

- 1) prawną ochronę walorów przestrzeni i środowiska (w tym ładu przestrzennego) wraz z możliwością formalnego i operacyjnego doprecyzowania jej zakresu w systemie aktów planistycznych, w tym w formie wiążących ustaleń o charakterze przepisów prawa miejscowego obowiązujących na poziomie wojewódzkim i gminnym oraz poprzez akty regulacyjne, wynikające ze sformalizowanej rządowej polityki przestrzennej, wyrażanej w dokumentach krajowej polityki przestrzennej (i urbanistycznej), przyjmowanej uchwałą Sejmu i rozporządzeniami rządu;

2) powiązanie sfery ograniczeń prawnych, wynikających z ustaleń planów miejscowych, związanych z ochroną interesu publicznego wobec inwestorów i użytkowników prywatnych, z instrumentami ekonomicznymi, racjonalizującymi gospodarowanie przestrzeni w perspektywie długiego trwania i gwarancji rozwoju (m.in. takimi jak podatki od wartości nieruchomości, opłaty środowiskowe, opłaty adiacenckie itp.).

Wskazane kierunki stanowią kluczowe wyzwanie z perspektywy systemu regulacyjnego. Niewątpliwie istotnym zagrożeniem może być nadmierna szczegółowość regulacji. Z jednej strony wyklucza to jakąkolwiek formę elastyczności w planowaniu, a z drugiej prowokuje inwestorów do nadużyć (i forsowania kontrowersyjnej wykładni, co wpływa negatywnie na kierunki wykładni również innych przepisów). Dlatego tak ważne i potrzebne jest powiązanie planowania regulacyjnego z instrumentami ekonomicznymi. Z perspektywy korekty systemu planowania przestrzennego w Polsce jest ono niezbędne, może nawet bardziej istotne niż konkretne zmiany prawne. Podkreślenia wymaga, że w polskim systemie planowania przestrzennego można zaobserwować szczególne natężenie prób i działań nastawionych na ominięcie rygorów przestrzennych i forsowanie indywidualnych koncepcji zabudowy danego terenu. Tym bardziej więc każda zmiana w systemie regulacyjnym musi być obwarowana szczególną ostrożnością i drobiazgową analizą możliwych konsekwencji poszczególnych nowelizacji.

Osobny wymiar planowania regulacyjnego dotyczy podejścia do pojęć typowo urbanistycznych. W pewnych wypadkach nie da się uniknąć ich włączenia do regulacji prawnych (choć powinno to odbywać się z bardzo dużą ostrożnością). Doświadczenia związane z dotychczasową praktyką wskazują zwłaszcza na problemy z interpretacją poszczególnych definicji zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przykładem (obejmującym również analizę treści przepisów rangi ustawowej) jest pojęcie *zakaz zabudowy* – zwłaszcza w zakresie odnoszącym się do sposobu rozumienia, czym dokładnie jest „zabudowa”. To typowy przykład tworzenia z perspektywy prawnej problemów oderwanych od typowo urbanistycznej dyskusji. Problemu nie rozwiąże zmiana przepisów. Wyzwaniem jest uwzględnianie koncepcji i podejść urbanistycznych w analizach prawnych.

Literatura przedmiotu

Markowski T., Nowak M. (2021), *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni*, [w:] M. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 29–35.

Planowanie społeczne

W literaturze przedmiotu najczęściej można odnaleźć stwierdzenia, że planowanie jako zawód zostało zinstytucjonalizowane w 1917 roku wraz z powołaniem do życia The American City Planning Institute (później The American Institute of Planners). Planowanie jako funkcję władzy lokalnej historycy zagadnienia umieszczają w pierwszej dekadzie XX wieku, kiedy powstały pierwsze komisje planowania rozwoju miast, np. Chicago czy Nowego Jorku. Po drugiej wojnie światowej następował rozwój tej dyscypliny w Europie,

przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji, Holandii i Finlandii. W Polsce, wraz ze zmianą społeczną w 1989 roku, początkowo nastąpiło odrzucenie planowania społecznego jako reliktu minionej epoki aż do okresu przedakcesyjnego i akcesyjnego do Unii Europejskiej (Czekaj, Zawartka-Czekaj, 2015).

Socjologiczne rozumienie planowania społecznego łączy się z przeciwstawieniem go planowaniu indywidualnemu oraz, jak wskazali Stanisław Ossowski (1863) oraz Jan Szczepański (1965), z traktowaniem go jako elementu ładu społecznego. Janusz Ziółkowski określił je jako: „całokształt działań mających na celu sformułowanie polityki i programów dotyczących sektorów społecznych gospodarki (takich jak szkolnictwo, zdrowie, ubezpieczenia społeczne, praca wspólnot terytorialnych), jak również społecznych aspektów sektorów materialnych i ekonomicznych (przemysł, mieszkania, transport publiczny)” (Ziółkowski, 1972, s. 58). Według Jana Małanowskiego (1977) planowanie społeczne to dziedzina wiedzy zajmująca się świadomym przekształcaniem otaczającego nas świata. Już te dwie definicje ukazują istotne relacje planowania społecznego z polityką społeczną. Zgodnie z definicją encyklopedyczną planowanie społeczne to proces opracowywania planów rozwoju społecznego bądź społecznych aspektów programu gospodarczego (*Encyklopedia PWN*, b.d.). Planowanie społeczne w szerokim rozumieniu to planowanie zmian społecznych, głównie przemian struktury społecznej, instrument świadomego kierowania procesami zachodzącymi w społeczeństwie. W węższym znaczeniu jest instrumentem realizacji polityki społecznej, formułowania jej celów, metod i środków realizacji. W teorii polityki społecznej koncepcje planowania społecznego są związane głównie z konstruowaniem i stosowaniem tzw. wskaźników społecznych, obrazujących stan zaspokojenia potrzeb socjalnych, poziom i jakość życia jednostek, rodzin i zbiorowości, postęp bądź regres społeczny. Studia nad procesami planowania społecznego dotyczą głównie problemów artykulacji potrzeb, procedur ich uzgadniania oraz podejmowania decyzji planistycznych na różnych poziomach zarządzania. Do zakresu planowania społecznego zalicza się m.in. politykę ludnościową, rodzinną, konsumpcji społecznej, oświatową, dochodów i stopy życiowej ludności, ochrony zdrowia itp.

Literatura przedmiotu

- Czekaj K., Zawartka-Czekaj M. (2015), *Problemy społeczne, mapy badawcze, planowanie społeczne – perspektywa smart city*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 243, s. 34–49.
- Encyklopedia PWN* (b.d.), hasło: *planowanie społeczne*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/planowanie-spoeczne;3957955.html> (dostęp: 20.03.2022).
- Małanowski J. (1977), *Planowanie społeczne – zagadnienia podstawowe*, „Człowiek w Pracy i w Osiedlu. Biuletyn TWP”, nr 9/10, s. 39–51.
- Ossowski S. (1963), *Społeczne warunki i konsekwencje planowania społecznego*, [w:] S. Ossowski, *Dzieła*, t. 5, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Szczepański J. (1965), *Refleksje nad planowaniem życia społecznego*, „Wiś Współczesna”, nr 6, s. 23–46.
- Ziółkowski J. (1972), *Socjologia i planowanie społeczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Podatek katastralny

Można wyróżnić dwa podstawowe modele opodatkowania nieruchomości. Pierwszy z nich, obowiązujący aktualnie w Polsce, opiera się na powierzchni nieruchomości jako podstawie opodatkowania. Drugi natomiast, charakterystyczny dla krajów z wysoko rozwiniętym i zidentyfikowanym pod względem podmiotowym, przedmiotowym i wartościowym systemem informacyjnym prowadzonym dla rynku nieruchomości, określany jest mianem katastru. W tym przypadku za podstawę opodatkowania przyjmuje się wartość nieruchomości. Od momentu rozpoczęcia w Polsce reform mających na celu dokonanie zmian ustrojowych i politycznych wskazuje się na potrzebę zreformowania obowiązującego w Polsce systemu opodatkowania nieruchomości. Postuluje się zmianę formuły opodatkowania z obecnie obowiązującego opodatkowania powierzchni na opodatkowanie od wartości nieruchomości. Przyjęta jako podstawa opodatkowania wartość nieruchomości nosi miano wartości katastralnej i wynika z zapisu określającego jej wartość w katastrze nieruchomości.

Wartość katastralna wyznaczana będzie w procesie powszechnej taksacji nieruchomości. Wprowadzenie w Polsce powszechnej taksacji ma na celu ustanowienie nowego podatku – od wartości nieruchomości, który ma zastąpić obecny podatek od nieruchomości. W zdecydowanej większości europejskich państw formą opodatkowania nieruchomości jest kataster. Rozwiązania przyjęte w poszczególnych krajach w zakresie naliczania podatku, połączone nieraz z rozbudowanym systemem ulg i zwolnień, są dość skomplikowane (Kopyścińska, 2017).

Sposoby naliczania podatku katastralnego różnią się w poszczególnych krajach. Podstawowa składka na podatek katastralny w Niemczech waha się od 0,26% do 1%, a konkretna wycena wysokości tego podatku uzależniona jest od rodzaju nieruchomości oraz regionu (landu), w jakim się znajduje. W Belgii i Francji podatek katastralny jest pobierany od wysokości potencjalnego dochodu, jaki dana nieruchomość mogłaby wygenerować na rzecz jej właściciela w ciągu roku, a nie od wartości nieruchomości. W Wielkiej Brytanii podatek ustalany jest indywidualnie przez lokalne samorządy i wynosi 0,5% dla najniższej wycenianych nieruchomości, a dla budynków mieszkalnych średniej wartości 1%. W Irlandii stawka podatku wynosi 0,18% dla nieruchomości wartych do 1 mln euro i 0,25% dla nieruchomości o wartości rynkowej wyższej niż 1 mln euro. Władze samorządowe mogą poza tym korygować ogólnokrajowe stawki o $\pm 15\%$. Na Łotwie dla nieruchomości gruntowych stawka wynosi 1,5%. W przypadku budynków mieszkalnych stawki są progresywne i wynoszą od 0,2% do 0,6% w zależności od wartości mieszkania. W przypadku nieruchomości gruntowych położonych na terytorium Litwy stawka podatku katastralnego wynosi 1,5%, a dla nieruchomości budowlanych od 0,3% do 1%. Wysokość podatku ustalają samorządy lokalne. W Estonii stawka podatku katastralnego ustalanego przez samorządy lokalne wynosi od 0,1% do 2,5% szacunkowej wartości gruntu. Podatek katastralny w USA waha się od 2% do 2,5% i jest wyliczany na podstawie wartości rynkowej nieruchomości. W Singapurze podatek od wartości nieruchomości mieszkalnej wynosi 4% dla lokali zamieszkiwanych przez właścicieli, natomiast gdy właściciel nieruchomości wynajmuje ją lub prowadzi w niej działalność gospodarczą, płaci nawet 10% podatku katastralnego.

Idea opodatkowania właścicieli nieruchomości podatkiem katastralnym pojawiła się w Polsce już w początkowych latach transformacji ustrojowej. Jednak pierwszym znaczącym aktem prawnym zawierającym obszerną metodykę taksacji krajowych nieruchomości była Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Rozdział 2 działu IV tej ustawy, pod wymownym tytułem „Powszechna taksacja nieruchomości”, w czternastu artykułach zawiera szczegółową instrukcję powołania w Polsce do życia instytucji katastru nieruchomości. Dla każdej nieruchomości, dla której ustalana będzie wartość katastralna, można ustalić także wartość rynkową, jednakże nie będzie ona stanowiła podstawy wymiaru podatku. Wartość katastralna i wartość rynkowa danej nieruchomości będą się różnić, a ustalenie każdej z nich związane będzie z realizacją określonego celu wyceny (Bończak-Kucharczyk, 2021). Wartość katastralna ustalana będzie na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości na obszarze danej gminy. Nieruchomości reprezentatywne wybiera się z uwzględnieniem charakterystycznych cech dla danego rodzaju nieruchomości w danej strefie taksacyjnej (Krawczyk, 2009). Strefą taksacyjną jest obszar wyodrębniony ze względu na czynniki wpływające na wartość rynkową gruntu oraz jego części składowe. Czynniki wpływającymi na wartość katastralną gruntu będą przede wszystkim: położenie, przeznaczenie w planie miejscowym, a gdy go nie ma – sposób użytkowania, wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej, stan zagospodarowania, klasa gruntu. O wartości budynków i lokali będzie zaś decydowało: położenie, rodzaj budynku czy lokalu, sposób użytkowania (np. mieszkalny), wyposażenie i instalacje wewnętrzne oraz stopień zużycia. Ustalenie wartości katastralnej będzie miało formę decyzji administracyjnej, od której będzie się można odwołać, a następnie wnieść skargę do sądu administracyjnego.

Literatura przedmiotu

- Bończak-Kucharczyk E. (2021), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz zaktualizowany*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Kopyściańska K. (2017), *Podatek katastralny w Polsce – czy słuszna koncepcja?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 485, s. 240–250.
- Krawczyk M. (2009), *Powszechna taksacja nieruchomości – istota i znaczenie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3, s. 49–67.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r., poz. 1899).

Podatek od nieruchomości

Podatki od nieruchomości są podatkami majątkowymi, związanymi co do zasady z prawem własności nieruchomości. Głównym tytułem prawnym przy opodatkowaniu nieruchomości jest fakt posiadania prawa własności nieruchomości, niemniej jednak w większości państw europejskich obowiązek podatkowy, oprócz właściciela, obciąża też posiadaczy samoistnych oraz posiadaczy zależnych nieruchomości (najemcę, dzierżawcę).

Występujące obecnie systemy opodatkowania majątku nieruchomego poszczególnych państw są efektem uwarunkowań historycznych oraz przemian społeczno-gospodarczych

i politycznych, które w nich nastąpiły. W ramach systemu opodatkowania nieruchomości można wyróżnić dwa modele. W pierwszym podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia nieruchomości. Drugi model bazuje na wartości nieruchomości określonej w katastrze nieruchomości. W większości państw europejskich dominuje katastralny model opodatkowania nieruchomości (np. Włochy, Wielka Brytania, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Niemcy, Luksemburg, Łotwa, Holandia, Francja, Finlandia, Estonia, Dania, Cypr, Austria, Belgia). Obok wartościowego podejścia do ustalenia wysokości podatku od nieruchomości w Europie funkcjonuje również model powierzchniowy, wykorzystywany przede wszystkim w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (Polska, Czechy, Bułgaria, Słowacja). W niektórych krajach występują także systemy mieszane, które mają cechy charakterystyczne dla dwóch podstawowych modeli opodatkowania nieruchomości (np. Grecja, Węgry, Rumunia). Ze względu na zakres przedmiotowy podatków od nieruchomości możliwe są dwa rozwiązania: podatek o szerokim zakresie przedmiotowym lub kilka danin obciążających poszczególne rodzaje majątku nieruchomego.

W poszczególnych krajach jednostkom samorządu lokalnego zagwarantowano pewien zakres kompetencji w ustalaniu wysokości stawek podatkowych. W zależności od pozycji ustrojowej samorządu lokalnego w państwie, czyli zakresu samodzielności, jaką dysponuje w relacjach z władzą centralną, może on samodzielnie kształtować wysokość stawek podatków od nieruchomości bądź – co występuje zdecydowanie częściej – ma ograniczone kompetencje. Ograniczenia te mogą obejmować: konieczność przestrzegania określonych ustawowo limitów poziomu obciążeń oraz prawo zastosowania pewnych mnożników stawek z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. W praktyce we wszystkich państwach europejskich różnicuje się poziom stawek podatkowych w zależności od rodzaju, przeznaczenia oraz lokalizacji określonej nieruchomości.

W Polsce obowiązek podatkowy spoczywa nie tylko na właścicielach nieruchomości, ale również na użytkownikach wieczystych, posiadaczach samoistnych oraz posiadaczach zależnych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (np. dzierżawcach), a także na podmiotach władających tymi nieruchomościami bez tytułu prawnego. W Polsce podatkami majątkowymi dotyczącymi nieruchomości są trzy podatki: podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny. Podatek od nieruchomości zaliczany jest do podatków lokalnych, wobec których władztwo podatkowe mają jednostki samorządu terytorialnego. Władztwo podatkowe organów jednostek samorządu terytorialnego obejmuje prawo do poboru określonych podatków na rzecz lokalnego budżetu oraz do kształtowania wymiaru tych podatków głównie poprzez możliwość ustalania konkretnych stawek podatkowych oraz wprowadzania ulg i zwolnień.

Podatek od nieruchomości jest pobierany przez samorządy gminne. Organem podatkowym właściwym w sprawach podatku od nieruchomości jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości zostały uregulowane w Ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach lokalnych. Według przepisów ustawy podatkowi od nieruchomości podlegają grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Obowiązek

podatkowy w odniesieniu do wymienionych przedmiotów opodatkowania istnieje bez względu na ich stan techniczny i możliwości ich wykorzystywania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 listopada 2013 r.). Przedmiotem podatku od nieruchomości są obiekty budowlane bez względu na to, czy stanowią samodzielne nieruchomości, czy też ich części składowe. Przepisy ustawy w żadnym miejscu nie uzależniają opodatkowania od tego, czy obiekt budowlany jest, czy też nie jest związany trwale z gruntem (Dowgier, Etel, 2018). Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają wszelkiego rodzaju obiekty budowlane, z wyjątkiem obiektów małej architektury. Natomiast kwestia trwałego związania takiego obiektu budowlanego z gruntem ma znaczenie wyłącznie dla zaliczenia takiego obiektu do kategorii budynków lub budowli. Budowlami są między innymi wolno stojące, trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe. Jako budowla nie może być traktowane urządzenie, które jest związane z budynkiem (Szymocha, 2016).

Budowla będąca we władaniu spółdzielni mieszkaniowej podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości w całości, jeżeli można wykazać, że jest bezpośrednio związana z działalnością gospodarczą. Bez znaczenia pozostaje tutaj fakt, czy budowla służy zarówno zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, jak i prowadzeniu działalności gospodarczej (Reško, Wołowicz, 2012).

Konstytucja RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo do ustalania wysokości podatków lokalnych. Jest to jeden z przejawów władztwa podatkowego samorządu lokalnego. Uprawnienie do określania wysokości stawek podatku od nieruchomości nie ma charakteru pełnego. Rada gminy, podejmując uchwałę, nie może przekroczyć stawek maksymalnych. Górne granice kwotowych podatków od nieruchomości, obowiązujące w danym roku podatkowym, ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (Pahl, 2017).

W odniesieniu do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wybór właściwej stawki podatku od nieruchomości (przyjętej dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej bądź dla nieruchomości o innych funkcjach) powinien zostać poprzedzony ustaleniem, jakie nieruchomości związane są z aktywnością gospodarczą przedsiębiorcy, a jakie należą do jego majątku osobistego, niezwiązanego z działalnością gospodarczą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2019 r.).

Podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, wymienione w art. 3 ust. 1 przywołanej ustawy. Na osobach prawnych będących podatnikami podatku od nieruchomości ciąży dużo większe obowiązki w zakresie tego podatku niż na podatnikach będących osobami fizycznymi. Osoby prawne odpowiadają samodzielnie za prawidłowość wyliczenia podstawy opodatkowania, a także kwot podatku do zapłaty (Szczęsny, 2021). Istotne są również terminy ustawowe na zapłatę podatku oraz na złożenie właściwych deklaracji podatkowych.

Powstanie obowiązku podatkowego w przypadku nowego obiektu budowlanego uzależnione jest od faktu zakończenia prac związanych ze wznoszeniem obiektu budowlanego lub od rozpoczęcia jego użytkowania przed ostatecznym zakończeniem robót. Powstanie obowiązku podatkowego nie jest uwarunkowane uzyskaniem prawa do użytkowania budynku. O momencie powstania obowiązku podatkowego decyduje fakt wystąpienia jednego z dwóch wskazanych zdarzeń: zakończenia budowy (co może być potwierdzone w dzienniku budowy) lub rozpoczęcia faktycznego użytkowania. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (wyrok z dnia 7 października 2021 r.), w przypadku rozpoczęcia użytkowania części budynku możliwe jest opodatkowanie całości tylko w sytuacji, gdy istnieje reszta przedmiotu opodatkowania (budynku). Przedmiotem opodatkowania mogą być wyłącznie te powierzchnie budynków lub ich części, które są wyposażone w instalacje zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

Zwolnienia od podatku od nieruchomości mogą wynikać z trzech źródeł: Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, odrębnych ustaw oraz uchwały rady gminy. Najszerzy zakres zwolnień i przy tym bardzo niejednorodny jest unormowany w art. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zwolnienia uregulowane są również w innych aktach prawnych, co – jak wskazuje Bogumił Phal (2017) – nie jest dobrym rozwiązaniem, ponieważ stwarza chaos w systemie zwolnień podatkowych. Wszystkie zwolnienia od podatku od nieruchomości powinny być uregulowane w ustawie podatkowej. Obecnie zwolnienia od podatku uregulowane są w różnych aktach prawnych spoza zakresu prawa podatkowego. Należą do nich:

1) tzw. ustawy kościelne (ustawy regulujące stosunek państwa do danego Kościoła lub związku wyznaniowego oraz Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, która ma zastosowanie do wszystkich innych związków wyznaniowych, niemających uregulowanej sytuacji prawnej w drodze ustawy);

2) Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw;

3) Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Ostatnią kategorię zwolnień stanowią zwolnienia wynikające z uchwały rady gminy. Wprowadzenie zwolnień w drodze uchwały jest uprawnieniem organu stanowiącego, a nie jego obowiązkiem. Oznacza to, że na terenie danej gminy takich zwolnień może w ogóle nie być. Rada gminy jest przy tym bardzo ograniczona w ich stanowieniu.

We Francji podatki lokalne są najstarszą grupą podatków w systemie podatkowym. Stanowią one dochód jednostek samorządu lokalnego różnych szczebli, jak również związków gmin oraz w pewnych przypadkach niektórych podmiotów o charakterze publicznym, np. izb rolniczych (Machowska, Wojtyczek, 2005). Ustawodawca francuski przyjął rozwiązanie polegające na odrębnym opodatkowaniu poszczególnych kategorii nieruchomości. Można wyróżnić m.in.:

1) podatek od nieruchomości niezabudowanych (*taxe foncière sur les propriétés non bâties*);

- 2) podatek dodatkowy do podatku od nieruchomości niezabudowanych (*taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties*);
- 3) podatek od nieruchomości zabudowanych (*taxe foncière sur les propriétés bâties*);
- 4) podatek mieszkaniowy (*taxe d'habitation*).

Podmiotami zobowiązanymi do zapłaty podatków są właściciele nieruchomości. Przyjęto ponadto, że w przypadku określonych umów (np. użytkowania wieczystego, dzierżawy, najmu) podatnikiem jest podmiot, który faktycznie włada nieruchomością. Stąd w ewidencji katastralnej umieszcza się dane dotyczące nie tylko właścicieli nieruchomości, lecz także innych osób nimi władających.

Podatkowi od nieruchomości niezabudowanych podlegają wszystkie grunty położone we Francji, z wyjątkiem tych, które są enumeratywnie wymienione w Kodeksie Generalnym Podatków (np. drogi komunikacyjne, nieruchomości państwowe i komunalne przeznaczone na cele publiczne). Opodatkowanie nieruchomości opiera się na wartości czynszowej, która następnie wykorzystywana jest do wyliczenia tzw. dochodu netto. W przypadku nieruchomości niezabudowanych przyjmuje się 80% jej wartości (Ly, Paty, 2020).

Dodatkowy podatek do podatku od nieruchomości niezabudowanych naliczany jest między innymi dla następujących nieruchomości: kamieniołomów, piaskownic, działek budowlanych, prywatnych ulic, terenów rekreacyjnych, parków i ogrodów oraz akwenów wodnych, torów kolejowych, kanałów nawigacyjnych i budynków gospodarczych. Podatek ten jest płacony przez osobę zobowiązaną do zapłaty podatku od nieruchomości niezabudowanych. Podstawa tego podatku, podobnie jak w przypadku właściwego podatku od nieruchomości, ustalana jest zgodnie z katastralną wartością czynszową.

Opodatkowaniu rocznym podatkiem od nieruchomości zabudowanych podlegają nieruchomości zabudowane położone na terenie Francji. Są to przede wszystkim budynki (konstrukcja musi być umocowana na gruncie w stałym miejscu, w sposób uniemożliwiający jej przeniesienie bez rozbioru), różnego rodzaju instalacje oraz statki służące określonym, stałym celom. Zwolnione z tego podatku są m.in.: budynki państwowe oraz komunalne, przeznaczone na cele publiczne lub wykorzystywane w interesie społecznym; obiekty wybudowane w celu dystrybucji wody pitnej, należące do gmin wiejskich lub związku międzygminnego; budynki wykorzystywane na publiczne miejsca kultu; budynki gospodarstw wiejskich. Podstawą opodatkowania jest kwota stanowiąca 50% wartości czynszowej katastralnej danej nieruchomości.

Podatnikami podatku mieszkaniowego są właściciele, najemcy, dzierżawcy i osoby zajmujące lokal mieszkalny. Przewidziane przez ustawodawcę zwolnienia dotyczą m.in. publicznych instytucji naukowych, zakładów związanych ze szkolnictwem i pomocą społeczną, mieszkańców uznanych za ubogich, przedstawicieli służb dyplomatycznych obcych państw pod warunkiem wzajemności, osób pobierających zasiłki społeczne, osób w wieku powyżej 60 lat, wdów i wdowców o niskim rocznym dochodzie, osób dotkniętych chorobą lub niezarabiających w wystarczającym stopniu, aby mogli pokryć swoje potrzeby życiowe. Podstawę opodatkowania stanowi wartość czynszowa katastralna lokalu przeznaczonego do użytku mieszkalnego wraz z jego przyległościami, takimi jak garaż, ogród,

plac zabaw. Podstawą opodatkowania jest wartość stanowiąca 100% czynszowej wartości katastralnej. Do tak ustalonej podstawy opodatkowania mają zastosowanie odrębne odliczenia, które uwzględniają sytuację rodzinną podatnika.

W austriackim systemie podatkowym podatkowi od nieruchomości podlegają:

- 1) nieruchomości wykorzystywane na cele rolnicze i leśne;
- 2) majątek gruntowy (nieruchomości gruntowe niezabudowane oraz nieruchomości gruntowe zabudowane).

Z podatku od nieruchomości zwolnione są m.in. nieruchomości państwowe i komunalne zajmowane na potrzeby organów administracyjnych oraz przeznaczone do realizacji zadań publicznych, budynki ambasad i przedstawicielstw państw obcych, organizacji międzynarodowych, państwowe oraz komunalne grunty położone pod wodami płynącymi i kanałami żeglownymi, nieruchomości wykorzystywane na potrzeby publicznego transportu drogowego, kolejowego oraz lotniczego, nieruchomości służące do odprawiania nabożeństw oraz nauczania religijnego, nieruchomości stowarzyszeń sportowych, wykorzystywane do celów sportowych (Bahl, Martinez-Vazquez, 2007). Podstawę opodatkowania stanowi wartość kapitałowa nieruchomości, która znacząco odbiega od wartości rynkowej.

W Estonii posiadanie nieruchomości zostało opodatkowane podatkiem gruntowym. Podatek ten jest podatkiem państwowym, ale wpływy z niego w stu procentach zasilają budżet lokalny. Podatnikami podatku gruntowego są właściciele gruntów, a także w określonych sytuacjach ich użytkownicy. Przedmiotem opodatkowania są wyłącznie grunty. Opodatkowaniu nie podlegają więc znajdujące się na danym gruncie budynki oraz inne obiekty (Almy, 2002). Opodatkowaniu podatkiem gruntowym nie podlegają m.in. grunty, na których zabronione jest prowadzenie jakiejkolwiek działalności gospodarczej, grunty sąsiadujące z budynkami misji dyplomatycznych i konsularnych obcych państw, grunty wykorzystywane przez państwa obce oraz organizacje międzynarodowe na podstawie umów zawartych między Estonią a danym państwem lub organizacją, cmentarze, grunty użyteczności publicznej. Podstawę opodatkowania stanowi wartość kapitałowa gruntu (Trasberg, 2004). Stawki podatku gruntowego wynoszą od 0,1% do 2,5% szacunkowej wartości gruntu rocznie. Władze lokalne mogą różnicować obowiązujące na ich terytorium stawki, uwzględniając kategorie zakwalifikowania danych gruntów według wartości oraz rodzaje użytkowanych gruntów. W konstrukcji estońskiego podatku od nieruchomości występują pewne zachęty podatkowe, np. stawki podatku dla gruntów ornych, łąk i pastwisk wynoszą od 0,1% do 2% podstawy opodatkowania. Ponadto władze samorządowe mogą zwolnić z podatku określone podmioty, właścicieli gruntów, np. emerytów (Almy, 2002).

Przedmiotem podatku od nieruchomości na Łotwie są rzeczy materialne znajdujące się na terytorium Łotwy, które nie mogą być przeniesione w inne miejsce bez spowodowania w nich zewnętrznych szkód. Za nieruchomości uznaje się przede wszystkim grunty, budynki i budowle. Podstawę opodatkowania nieruchomości stanowi ich wartość katastralna. Stawki podatkowe określone są ustawowo i uzależnione od przedmiotu opodatkowania oraz wartości katastralnej niektórych nieruchomości (Barvika, 2020). Podatnikami

tego podatku są lotewskie i zagraniczne osoby fizyczne i osoby prawne, które są właścicielami nieruchomości lub posiadaczami nieruchomości na podstawie tytułu prawnego. Za właściciela nieruchomości może być uznana osoba, której prawo własności zostało zapisane w księdze wieczystej gruntów lub też potwierdzone przez władze gminy albo Państwowy Urząd Gruntów. Istnieje wiele zwolnień podatkowych, ale wyłącznie o charakterze ustawowym, np. zwolnione z podatku są nieruchomości zajęte na potrzeby organów i administracji samorządu terytorialnego lub instytucji i organizacji, których organem założycielskim są te jednostki; nieruchomości będące własnością samorządową, używane przez placówki medyczne oraz opieki społecznej; nieruchomości będące własnością państw obcych, używane dla potrzeb ich placówek dyplomatycznych i konsularnych; ulice i drogi publiczne, wody publiczne; nieruchomości zajęte na cele kultu religijnego; nieruchomości uznane za zabytki i pomniki kultury; publiczne centra rekreacyjne, obiekty sportowe oraz grunty pod nimi (Vanags, 2010).

W Niemczech przyjęto konstrukcję podatku od nieruchomości o szerokim zakresie przedmiotowym. Podatkowi gruntowemu podlegają np. przedsiębiorstwa gospodarki rolnej i leśnej (podatek typu A) oraz działki gruntu (podatek typu B). Omawiając zakres przedmiotowy podatku, należy podkreślić, że oba wymienione pojęcia nie zostały zdefiniowane w ustawie o podatku gruntowym. Zastosowano w tym zakresie odesłanie do ustawy o zasadach oszacowania przedmiotów majątkowych do celów podatkowych. Majątek rolny i leśny obejmuje wszelkie dobra gospodarcze, które wykorzystywane są przez gospodarstwa rolne i leśne, czyli: nieruchomości gruntowe, zabudowania domowe i gospodarcze, trwałe i obrotowe środki produkcyjne gospodarstwa, niezbędne do prowadzenia działalności. Z kolei pojęcie *działka gruntu* jest jednoznaczne z nieruchomością gruntową, na którą składają się nieruchomości gruntowe niezabudowane oraz nieruchomości gruntowe zabudowane (Färber, Salm, Hengstwerth, 2015).

Obowiązek podatkowy spoczywa przede wszystkim na właścicielach nieruchomości, czyli na każdym, komu przypisany został przedmiot podatku w trakcie ustalania jego wartości podatkowej (Salm, 2017). W przypadku gdy przedmiot podatku stanowi współwłasność kilku osób, wówczas wszystkie one są współodpowiedzialne z tytułu należnego podatku. Podatnikiem może być każdy, komu przysługuje prawo użytkowania albo inne podobne prawo. Podstawę opodatkowania podatkiem gruntowym stanowi wartość nieruchomości (rynkowa lub czynszowa) skorygowana o określony w ustawie wskaźnik (Färber, Salm, Hengstwerth, 2015).

Stawki ustalane są przez gminy oddzielnie dla gruntów stanowiących gospodarstwa rolne i leśne (podatek gruntowy typu A) oraz dla nieruchomości gruntowych (podatek gruntowy typu B). Ze względu na znaczną autonomię gmin przy uchwalaniu wysokości tzw. mnożników i współczynników wymiaru stawek podatkowych obciążenia nieruchomości mogą różnić się między poszczególnymi gminami.

System opodatkowania nieruchomości w Wielkiej Brytanii obejmuje dwa podatki obciążające dwie kategorie nieruchomości (James, 2012):

- 1) podatek Council Tax – nieruchomości mieszkalne;
- 2) podatek Non-Domestic Rate – pozostałe nieruchomości (niemieszkalne).

W przypadku podatku od nieruchomości mieszkalnych obowiązek podatkowy ciąży na użytkowniku, którym jest pełnoletnia osoba fizyczna, będąca głównym bądź wyłącznym mieszkańcem nieruchomości. Zasadą jest wystawianie jednego rachunku podatkowego (*tax bill*) dla określonej nieruchomości. W związku z tym przyjęto konstrukcję „zhierarchizowania” osób zobowiązanych do zapłaty podatku w pierwszej kolejności. Są to: mieszkańcy nieruchomości posiadający tytuł własności do nieruchomości, mieszkańcy nieruchomości posiadający tytuł użytkowania wieczystego, mieszkańcy nieruchomości będący jej dzierżawcami, mieszkańcy nieruchomości mający zezwolenie do jej zajmowania, mieszkańcy nieruchomości bez tytułu prawnego i odpowiedniego zezwolenia. Przedmiot podatku stanowią nieruchomości mieszkalne, a więc każdy budynek lub jego część przystosowana do samodzielnego zamieszkania (Slack, 2004). Opodatkowaniu nie podlegają części nieruchomości, którym można przypisać funkcje użytkowe, np. podwórka, ogrody, prywatne garaże, budowle wykorzystywane do przechowywania przedmiotów użytku domowego (przybudówki, komórki). Postawą opodatkowania jest rynkowa wartość nieruchomości mieszkalnej.

W Czechach podatek od nieruchomości obciąża grunty oraz budynki, mieszkania i pomieszczenia niemieszkalne. Podstawą opodatkowania najczęściej jest powierzchnia gruntów, z wyjątkiem gruntów rolnych (w tym winnic, sadów, łąk), dla których podstawą jest wartość (Janoušková, Sobotovičová, 2017). Podatek od gruntów rolnych to iloczyn powierzchni gruntu w m² oraz wartości 1 m² ustalonej przez ministra rolnictwa. Powierzchnia gruntów jest określona w urzędowym rejestrze – katastrze nieruchomości (Sedmihradská, 2013). W przypadku podatku od budynków i mieszkań podstawą opodatkowania jest powierzchnia zabudowana w m² według stanu na 1 stycznia roku podatkowego, pomnożona przez określony współczynnik. Stawka podatkowa jest określona kwotowo i uzależniona od rodzaju budynku lub lokalu. Kwota podatku od nieruchomości jest korygowana o współczynnik uzależniony od liczby ludności zamieszkującej gminę, gdzie jest położona nieruchomość. Gmina może w ustawowych granicach podwyższyć lub obniżyć ten współczynnik.

Na Słowacji podatek od nieruchomości składa się z trzech części. Pierwsza dotyczy gruntów, druga budynków, trzecia zaś mieszkań i pomieszczeń niemieszkalnych. Podstawą opodatkowania w odniesieniu do terenów zabudowanych i pod budowę, ogrodów, gruntów rolnych itp. jest ich wartość. Ich powierzchnia wyrażona w m² mnożona jest przez wartość 1 m² określoną w załączniku do ustawy Act No. 582/2004 Coll. on Local Taxes and Local Fee for Municipal Waste and Minor Construction Waste. Samorząd może w pewnym zakresie kształtować wartość wynikającą z załącznika. Podatnik może tę wartość kwestionować i ustalać za pośrednictwem biegłego. Podatek od budynków, mieszkań i lokali niemieszkalnych jest liczony na podstawie powierzchni wyrażonej w m². Stawki roczne są określone w wyżej wymienionej ustawie. Organy samorządu mają duży wpływ na wysokość stawek podatkowych. Podobnie jak w systemie czeskim przy ustalaniu stawki kwotowej podatku stosowane są przeliczniki uwzględniające liczbę mieszkańców gminy, na której terenie położone są nieruchomości.

W Turcji podatek od nieruchomości jest podatkiem lokalnym, często wykorzystywanym do finansowania działalności samorządów lokalnych. Podatek od nieruchomości

jest obliczany dla każdej nieruchomości według wartości podatkowej ustalonej w roku nabycia, która następnie jest corocznie rewaloryzowana o połowę stawki rewaloryzacyjnej ogłaszanej przez Ministerstwo Finansów. Stawka podatku od wartości budynków podlegających opodatkowaniu wynosi 0,1%, jeśli budynek jest wykorzystywany jako miejsce zamieszkania, oraz 0,2% dla pozostałych budynków. Stawka podatku od podlegających opodatkowaniu wartości nieruchomości gruntowych wynosi 0,3%. Stawki te są podwajane w obszarach metropolitalnych. Oprócz podatku od nieruchomości dla rezydencji położonych w Turcji, których wartość wynosi ponad 5 mln TRY, wprowadzono w 2019 roku nowy rodzaj podatku, naliczanego od wartości rezydencji (6 173 000 TRY w 2022 roku). Stosowane stawki wahają się od 0,3% do 1% w zależności od wartości rezydencji.

Literatura przedmiotu

- Almy R. (2002), *A survey of property tax systems in Europe. Report prepared for Department of Taxes and Customs, Ministry of Finance, Republic of Slovenia*, www.agjd.com/EuropeanPropertyTaxSystems.pdf (dostęp: 28.04.2022).
- Bahl R., Martinez-Vazquez J. (2007), *The property tax in developing countries: Current practice and prospects*, „Lincoln Institute of Land Policy Working Paper”, https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/1256_Bahl%20Final.pdf (dostęp: 28.04.2022).
- Barvika S. (2020), *The property tax in Latvia: System structure and current challenges*, „Lincoln Institute of Land Policy Working Paper”, <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/property-tax-in-latvia> (dostęp: 28.04.2022).
- Dowgier R., Etel L. (2018), *(Nie)opodatkowanie tymczasowych obiektów budowlanych*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, nr 1, s. 6–14.
- Färber G., Salm M., Hengstwerth S. (2015), *Property tax reform in Germany: Eternally unfinished?*, „Interaction Between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Policy”, no. 167, s. 26–67.
- James S. (2012), *The contribution of behavioral economics to tax reform in the United Kingdom*, „The Journal of Socio-Economics”, vol. 41(4), s. 468–475.
- Janoušková J., Sobotovičová Š. (2017), *Property tax in the regions of the Czech Republic*, „E a M: Ekonomie a Management”, vol. 20(4), s. 120–134.
- Kodeks Generalny Podatków, <https://www.legifrance.gouv.fr> (dostęp: 28.04.2022).
- Ly T., Paty S. (2020), *Local taxation and tax base mobility: Evidence from France*, „Regional Science and Urban Economics”, no. 82, 103430.
- Machowska A., Wojtyczek K. (2005), *Prawo francuskie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Pahl B. (2017), *Zwolnienia od podatku*, [w:] B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 146–186.
- Reško D., Wołowicz T. (2012), *Spółdzielnie mieszkaniowe a opodatkowanie budowli podatkiem od nieruchomości*, „Finanse Komunalne”, nr 12, s. 31–36.
- Salm M. (2017), *Property Tax in BRICS Megacities*, Springer, Berlin.
- Sedmíhradská L. (2013), *Yardstick competition in case of the Czech property tax*, „Review of Economic Perspectives”, vol. 13(2), s. 77–89.
- Slack E. (2004), *Property taxation in the United Kingdom*, [w:] R.M. Bird, N.E. Slack (red.), *International Handbook of Land and Property Taxation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, chapter 5.
- Szczęsny A. (2021), *Osoba prawna jako podatnik podatku od nieruchomości*, „Doradztwo Podatkowe”, nr 7, s. 51–63.

- Szymocha M. (2016), *Tablica reklamowa jako przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości*, „Doradztwo Podatkowe”, nr 5, s. 11–23.
- Trasberg V. (2004), *From Land to Property Tax in Estonia*, University of Tartu, Tartu.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2005 r., poz. 1965 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721).
- Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1840).
- Vanags A. (2010), *Tax Reform in Latvia: Could It Be Fair*, BICEPS, Riga.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2019 r., I SA/Bd 241/19, LEX nr 2718051.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 listopada 2013 r., I SA/Bd 793/13, LEX nr 1403017.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 października 2021 r., I SA/Rz 569/21, LEX nr 3246310.

Podatki majątkowe, podatki rzeczowe, podatki dochodowe

W literaturze z zakresu finansów publicznych i prawa finansowego podatek definiowany jest jako pobranie dokonane w drodze przymusu przez władzę publiczną, przy czym zasadniczym celem tego poboru jest pokrycie obciążeń publicznych i ich rozdzielenie według zdolności podatkowej obywateli (Gaudemet, Molinier, 2000). Według Zbigniewa Ofiarskiego podatek, jako danina publiczna pełniąc od zawsze funkcję źródła finansowania wydatków publicznych, stanowi elastyczne narzędzie w rękach władzy, służące do realizowania określonych zadań. Funkcje podatkowe definiują cele, jakie władza państwowa zamierza osiągnąć, stosując i modyfikując podatki – a tym samym wywołując określone skutki społeczne i gospodarcze (Ofiarski, 2010). Ze względu na odrębne grupy podatków o różnym charakterze i istotnych różnicach modelowych niezwykle trudno zaproponować uniwersalną i precyzyjną definicję tych świadczeń. Należy jednak zwrócić uwagę, że świadczenia te nawiązują w sposób bezpośredni (rzadziej pośredni) do posiadanego majątku (Gajl, 1996). Zdaniem Michała Jaszczyńskiego przez system opodatkowania majątku należy zatem rozumieć grupę obowiązujących w danym kraju podatków, których przedmiotem jest władanie, a także transfer określonych elementów majątku, podlegających opodatkowaniu na podstawie obowiązujących regulacji prawnych. Podatki majątkowe bazują na majątku jako przedmiocie i podstawie opodatkowania. Opodatkowaniu podlega zatem majątek przejawiający się w różnych postaciach (Jaszczyński, 2017), a więc ciężar opodatkowania wynika z samego posiadania majątku (Partyka, 2011). Można zatem stwierdzić, że podatki majątkowe są bardzo zróżnicowane. Mogą mieć charakter realny lub nominalny. W ujęciu realnym koszt podatku jest ponoszony bezpośrednio z majątku (obniża jego wartość, jak np. podatek od spadków i darowizn), natomiast w ujęciu nominal-

nym opodatkowany jest dochód, który majątek przynosi (np. podatek od nieruchomości wykorzystywanej na wynajem lub prowadzenie działalności gospodarczej). Podatki majątkowe stanowią przede wszystkim dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Można stwierdzić, że uszczelniają i uzupełniają system podatkowy. W polskim systemie podatkowym występują następujące podatki majątkowe: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn. Ze względu na źródło podatku wyróżnia się podatki rzeczowe, które koncentrują się na specyfice przedmiotu opodatkowania, np. podatek od towarów i usług (VAT) czy podatek rolny. Wydajne źródło dochodowe w Polsce stanowią podatki dochodowe. Występują dwa ich rodzaje – podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) oraz podatek dochodowy od osób prawnych (CIT). Podatek dochodowy bazuje na czystym dochodzie, a więc podstawę opodatkowania stanowi przychód po potrąceniu kosztów uzyskania przychodów. Opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, natomiast często do dochodów stałych oraz dochodów nadzwyczajnych stosuje się odmienne skale podatkowe i nie łączy się ich ze sobą. Podatek dochodowy charakteryzuje się powszechnością podmiotową, co oznacza konieczność opodatkowania wszystkich osób (fizycznych i prawnych) osiągających dochód. Podatki dochodowe mają charakter osobisty, a więc nie mogą być przerzucane na inne podmioty (Jaszczyński, 2017). Podatki dochodowe w Polsce pełnią funkcję podatków mających wywołać określone zachowania społeczne bądź gospodarcze, zgodne z polityką „rządzących” (Rosiński, 2010). Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) funkcjonuje w Polsce od 1992 roku, a jego wprowadzenie uważano za pierwszy i najważniejszy etap tworzenia nowego systemu podatkowego. Pogląd ten uwarunkowany był zakresem oddziaływania tego podatku na podatników. Podatek obejmował potencjalnie największą liczbę podatników, był podatkiem osobistym, a więc możliwości kształtowania wielkości obciążeń podatkowych były stosunkowo największe (Wyszkowski, 2012). Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) wprowadzony został Ustawą z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. W literaturze często podkreśla się, że w systemie podatkowym jego rola jest odmienna od podatku dochodowego od osób fizycznych. Ze względu na swą specyfikę podatek ten w większym stopniu realizuje cele fiskalne, stąd liczba stosowanych preferencji podatkowych jest mniejsza.

Literatura przedmiotu

- Gajl N. (1996), *Modele podatkowe. Podatki majątkowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Gaudemet M., Molinier J. (2000), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jaszczyński M. (2017), *Funkcje podatków w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku. Nauki Ekonomiczne”, t. 25, s. 215–230.
- Ofiarski Z. (2010), *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Partyka A. (2011), *Ekonomiczne i społeczne aspekty opodatkowania*, [w:] A. Nowak-Far, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 372–440.
- Rosiński R. (2010), *Podatek i jego klasyfikacja w polskim systemie podatkowym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej”, t. 1, nr 14, s. 83–92.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U z 1989 r. Nr 3, poz. 12).

Wyszkowski A. (2012), *Preferencje podatkowe w ramach podatków dochodowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 52, s. 203–213.

Podział i scalanie gruntów

Instytucja scalenia i ponownego podziału nieruchomości znana jest polskiemu systemowi prawnemu od 1928 roku. W czasach PRL instytucja ta poddana została daleko idącej ewolucji, zyskując wówczas inną nazwę – ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, i przekształcona w prawo wyłączeniowe (Szewczyk, 2019). Początkowo była ona instytucją geodezyjnego scalenia i ponownego podziału nieruchomości i miała umożliwić racjonalne zagospodarowanie terenów. Rozporządzenie z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli stanowiło, iż: „w wypadkach, gdy w części osiedla, objętej prawomocnym planem zabudowania, znajdują się działki niezabudowane, które ze względu na ich rozmiary, kształt lub położenie nie mogą być zabudowane zgodnie z wymogami przepisów obowiązujących i planu zabudowania, działki te mogą ulec scaleniu w trybie przewidzianym niżej w artykułach 69–143” (art. 68). W tym kształcie instytucja ta funkcjonowała w Polsce do wybuchu drugiej wojny światowej. W PRL radykalnie zmieniła charakter, przekształcając się w instytucję prawa wyłączeniowego. Zmieniła też nazwę na „granice skoncentrowanego budownictwa jednorodzinne”. Po 5 grudnia 1990 roku instytucja scalenia i ponownego podziału nieruchomości powróciła do swego pierwotnego kształtu – jako instytucja, która ma umożliwić, nawet wbrew woli właścicieli nieruchomości, narzucenie racjonalnego podziału geodezyjnego danego obszaru nieruchomości na działki budowlane, z ewentualnym wydzieleniem terenów niezbędnych pod urządzenia infrastruktury technicznej i w tym zakresie pozostaje w dalszym ciągu instytucją prawa wyłączeniowego.

Regulacje dotyczące scalenia i podziału gruntów mają zastosowanie wyłącznie do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planie miejscowym na cele inne niż rolne i leśne (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Podziału i scalenia nie można wdrożyć bez uprzedniego uchwalenia oraz wprowadzenia w życie planu miejscowego ani poza nim (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 marca 2012 r.). Instytucja ta jest nierozzerwalnie związana z planem miejscowym. W przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami wyróżniono dwa reżimy postępowania scaleniowo-podziałowego. Postępowanie to może zostać wszczęte na wniosek albo z urzędu. Instytucja ta jest przydatna dla gruntów, które zostały przewidziane do miejskiego zagospodarowania, albo które są przewidywane do urbanizacji.

Postępowanie scaleniowo-podziałowe nieruchomości jest postępowaniem administracyjnym. Za takim stanowiskiem przemawia powierzenie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania, natomiast czynności stanowiących radzie gminy (Zieliński, 2005).

Przesłanki scalenia i ponownego podziału nieruchomości uregulowane zostały w art. 102 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednocześnie przepisy te ustanawiają dwa reżimy scalenia i ponownego podziału nieruchomości: z urzędu oraz na wniosek. Procesu scalenia i podziału nieruchomości może dokonać gmina, a szczegółowe warunki przebiegu całej procedury określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Do przeprowadzenia procesu scalenioowo-podziałowego przez gminę z urzędu nie wystarczy samo ustalenie szczegółowych warunków scalenia i ponownego podziału nieruchomości. Jeżeli gmina chce zostać inicjatorem tego postępowania, musi w planie miejscowym określić nie tylko szczegółowe zasady oraz warunki scalenia i ponownego podziału nieruchomości, lecz także granice obszarów przewidzianych do scalenia i ponownego podziału nieruchomości.

Postępowanie scalenioowo-podziałowe może zostać uruchomione na wniosek, jeżeli wystąpią z nim właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W takim przypadku konieczne będzie łączne spełnienie następujących przesłanek: obowiązywanie na danym terenie planu miejscowego; określenie w tym planie miejscowym szczegółowych warunków scalenia i podziału; złożenie wniosku o scalenie i ponowny podział przez właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów przewidzianych do objęcia scaleniem i ponownym podziałem.

W przepisach dopuszczono również możliwość przeprowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości na wniosek zainteresowanych właścicieli, także na obszarach, które nie zostały w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskazane jako wymagające dokonania scalenia i podziału nieruchomości. Dotyczy to obszarów, które są objęte planem miejscowym, ale są położone poza granicami terenów wskazanych w tym planie jako wymagające scalenia i podziału, albo obszarów objętych planem miejscowym, w którym w ogóle nie wskazano terenów wymagających scalenia i podziału nieruchomości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 listopada 2018 r.).

W przypadku gdy uchwała rady gminy o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości miałyby dotyczyć zabudowanych części nieruchomości, wówczas może to nastąpić za zgodą ich właścicieli bądź użytkowników wieczystych. Zgoda taka nie może być domniemana i musi być udzielona wyraźnie, ustnie lub na piśmie, przy czym ustne wyrażenie zgody powinno być utrwalone w protokole włączonym do akt sprawy. Odnosi się to tylko do zabudowanych części nieruchomości, a nie do nieruchomości zabudowanych. Nie można więc bez zgody właściciela objąć scaleniem i ponownym podziałem zabudowanej części nieruchomości, lecz można bez jego zgody objąć scaleniem i ponownym podziałem nieruchomość zabudowaną w tej części, która pozostaje niezabudowana.

Literatura przedmiotu

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.).

Szewczyk M. (2019), *Rozdział drugi: Postępowanie scalenioowo-podziałowe*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 605–632.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 listopada 2018 r., IV SA/Po 815/18, LEX nr 2597438.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 marca 2012 r., II SA/Wr 977/11, LEX nr 1145943.

Zieliński A. (2005), *Scalanie i podział nieruchomości przeznaczonych na inne cele niż rolne i leśne*, „Studia Iuridica Agraria”, nr 5, s. 248–256.

Polityka osadnicza

Polityka osadnicza to polityka podmiotów władzy publicznej względem procesów kształtowania się sieci osadniczej na jakimś terytorium, którym tradycyjnie może być obszar jakiegoś kraju (państwa), ale równie dobrze można mówić o zasadności (potrzebie) prowadzenia polityki osadniczej względem mniejszych jednostek terytorialnych (regionu, lokalnej jednostki terytorialnej – tj. względem powiatu, gminy), a także większych (kontynentu, a nawet całego świata). Podmiotami polityki osadniczej mogą być więc władze państwa, regionu, powiatu lub gminy, ale – przynajmniej potencjalnie – również instytucje ponadnarodowe, jeśli dysponują stosownymi kompetencjami delegowanymi przez poszczególne państwa, wynikającymi z umów i porozumień międzynarodowych (Parysek, 2006).

Historycznie rzecz ujmując, polityka osadnicza zajmowała się lokalizowaniem nowych miast i osad. Takim przykładem była np. Anglia po 1945 roku, prowadząca tzw. *New Town Policy*. Z kolei w Polsce przykładem powojennej polityki osadniczej było zlokalizowanie miast Nowe Tychy i Nowa Huta. W okresie dwudziestolecia międzywojennego była to budowa Gdyni czy rozwój miast w Centralnym Okręgu Przemysłowym (COP).

Istotą tej polityki co do zasady powinno być interwencyjne oddziaływanie jej podmiotów na przebieg procesów kształtowania się sieci osadniczej danego terytorium w taki sposób, aby optymalizować jej rozwój, w szczególności w wymiarze przestrzennym. Optymalizowanie rozwoju sieci osadniczej może być w praktyce uwarunkowane różnymi zewnętrznymi w stosunku do polityki osadniczej celami (determinującymi *de facto* kształt systemu osadniczego), przede wszystkim takimi jak: zapewnienie odpowiedniego poziomu dostępności do usług publicznych dla ludności zamieszkującej dane terytorium, ograniczanie kosztów rozwoju infrastruktury technicznej (np. transportowej) i społecznej, ograniczenie presji osadnictwa na środowisko przyrodnicze i krajobraz, zwłaszcza z tytułu zajmowania gruntów pod rozproszoną zabudowę itp. Współcześnie w skali wielkoprzestrzennej (kraj, region, kontynent) policentryczną sieć osadniczą uznaje się za optymalny model struktury przestrzennej osadnictwa, przynajmniej z punktu widzenia zapewniania celu, jakim jest wspomniana wyżej dostępność do usług publicznych. Innym szczególnym czynnikiem wyznaczającym kierunki polityki osadniczej może być geopolityka, której rola była znacząca, zwłaszcza historycznie (Domański, 2012).

Polityka osadnicza stanowi zwykle część polityki przestrzennej prowadzonej na danym terytorium, będąc jednym z jej kluczowych wymiarów/aspektów, a co za tym idzie – również częścią ogólnej polityki rozwoju danego terytorium (państwa, regionu, jednostki lokalnej) (Domański, 2002).

Mając na uwadze ścisłe związki między polityką przestrzenną i osadniczą, stwierdzić można, że podstawowym instrumentem tej ostatniej jest planowanie przestrzenne, w szczególności ponadlokalne – wielkoprzestrzenne (krajowe i regionalne), które, przynajmniej w założeniu, powinno determinować przestrzenną alokację środków publicznych na inwestycje związane z rozwojem tych systemów infrastruktury, które mają bezpośredni wpływ na rozwój sieci osadniczej (infrastruktura dróg kołowych, kolejowych itp.) (Domański, 2006). W prowadzeniu polityki osadniczej zastosowanie mogą mieć także bardziej zaawansowane instrumenty kształtowania osadnictwa, jak np. określanie (przydział) uprawnień do urbanizacji dla regionów czy jednostek lokalnych z poziomu krajowego (Chmielewski, 2016).

Współcześnie polityka osadnicza polega na kontrolowaniu wielkości miast, relacji między miastami, wspieraniu procesów adaptacyjnych do nowych wyzwań demograficznych w związku z depopulacją miast i obszarów wiejskich (Malisz, 1981). Tak więc tradycyjna polityka osadnicza jako część systemu wielkoprzestrzennego planowania, zajmującego się rozmieszczaniem nowych jednostek osadniczych, z uwagi na prawie zakończony już proces lokacyjny nowych miast, a także ze względu na coraz większą rolę dynamicznych i trudnych do kontrolowania procesów urbanizacji – także na tradycyjnych obszarach wiejskich – zmieniła swój charakter. Siłą rzeczy tradycyjna polityka osadnicza nabiera cech polityki urbanistycznej z elementami polityki architektonicznej, odnoszącej się do procesów urbanizacji i metropolizacji przestrzeni, wymagających wielowymiarowego oraz zintegrowanego podejścia do rozwoju i przekształceń jednostek osadniczych, miast i miejskich obszarów funkcjonalnych oraz tworzenia ram dla lokalnych zasad urbanistyki operacyjnej i zagospodarowania przestrzennego pod kątem ochrony interesów publicznych.

Literatura przedmiotu

- Chmielewski J.M. (2016), *Teoria i praktyka planowania przestrzennego: urbanistyka Europy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, 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.
- Malisz B. (1981), *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa.
- Parysek J.J. (2006), *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

Polityka przestrzenna

Polityka przestrzenna powinna być rozumiana jako część polityki publicznej (Zybała, 2019). Z innej perspektywy może stanowić również część gospodarki przestrzennej (zwłaszcza przy jej rozumieniu systemowym). Wanda Gaczek (2003) wskazuje, że jest to świadoma i celowa działalność władz, polegająca na racjonalnym kształtowaniu

zagospodarowania przez właściwe użytkowanie przestrzeni, zapewniające utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwienie prawidłowego, efektywnego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej: miasta, gminy, województwa, kraju. Przez politykę przestrzenną należy również rozumieć celowe oddziaływanie na zagospodarowanie przestrzeni poprzez podmioty publiczne (podmioty polityki przestrzennej) przy wykorzystaniu konkretnych instrumentów. Podstawowym podmiotem polityki przestrzennej są władze gminy. Polityka przestrzenna jest prowadzona również na szczeblu wojewódzkim oraz krajowym.

Na politykę przestrzenną istotny wpływ mają użytkownicy przestrzeni. Celem polityki przestrzennej powinno być kształtowanie przestrzeni zgodnie z wymogami ładu przestrzennego. Brak niniejszego powiązania może być zauważalny zarówno w sferze bardziej ogólnej, jak i indywidualnej. Występowanie problemów w szerszym zakresie (a taki przypadek ma miejsce w Polsce) jest równoznaczne z niesprawnością władz publicznych. Składają się na to problemy prawne, ekonomiczne i społeczne, generujące bariery trudne do szybkiego naprawienia.

Podkreślenia wymaga, że zakres działań składających się na politykę przestrzenną w poszczególnych państwach jest mocno zróżnicowany. O ile celem jest zapewnienie właściwego użytkowania przestrzeni, o tyle realizacja tego celu musi uwzględniać tradycje historyczne, prawne oraz przestrzenne danego kraju. Przykładowo: polityka przestrzenna będzie pojmowana inaczej w systemach opartych na planach (gdzie plany przestrzenne stanowią akty prawne), inaczej w systemach opartych na rozwoju, a jeszcze inaczej w systemach, w których plany przestrzenne w ogóle nie występują (np. Australia Południowa). Oczywiście polityka przestrzenna musi uwzględniać wiele zróżnicowanych instrumentów, w tym również te pośrednio powiązane z systemem planowania przestrzennego. Błędem byłoby więc uznanie, że polityka przestrzenna sprowadza się tylko do określania przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania. Musi uwzględniać wiele sfer tematycznych, obejmujących między innymi gospodarkę nieruchomości, ochronę środowiska i przyrody, ochronę krajobrazu, ochronę krajobrazu kulturowego, ochronę dziedzictwa kulturowego i zabytków czy kwestie społeczno-gospodarcze (katalog ten można rozszerzać). Jednocześnie prowadzenie polityki przestrzennej musi być oparte na różnych perspektywach: urbanistycznej, ekonomicznej, prawnej, geograficznej, ale również środowiskowej czy kulturowej. Polityka przestrzenna musi być wciąż otwarta na nowe wyzwania. Aktualnie do takich wyzwań można zaliczyć udzielenie odpowiedzi na zagrożenia klimatyczne czy też (powiązany z powyższym) rozwój inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii. Koncepcją determinującą liczne polityki przestrzenne w różnych krajach (zarówno realizowane na poziomie lokalnym, jak i w jeszcze większym stopniu na poziomie regionalnym, krajowym, a nawet ponadkrajowym) jest sprawiedliwość terytorialna.

Literatura przedmiotu

- Gaczek W. (2003), *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań.
- Zybała A. (2019), *Polityka przestrzenna i jej rezultaty w warunkach rosnącej złożoności jej problemów*, „Studia z Polityki Publicznej”, t. 6, nr 2(22), s. 103–122.

Polityka publiczna

Polityka publiczna to realizowane lub zamierzone działanie lub grupa działań w określonej dziedzinie zadań publicznych, które cechują się celowością i długofalowością. Przykładem może być polityka gospodarcza, rozwoju, migracyjna, prorodzinna itp. Realizacja celów polityki publicznej stanowi zatem formę zarządzania strategicznego, opartego na uporządkowanych, planowanych i ukierunkowanych działaniach państwa, których podstawą powinno być dobro publiczne. Polityką publiczną określa się nie tylko konkretne działanie, ale również jego zaniechanie, wynikające ze świadomej decyzji organów administracji publicznej, np. rządu lub samorządu.

W języku polskim łączone są dwa znaczenia słowa *polityka*. Pierwsze to programowe działanie publiczne, czyli to, co w języku angielskim oznacza termin *public policy*. Polityka publiczna obejmuje wówczas działania interwencyjne w systemy rynkowe, których celem jest inicjowanie i wzmacnianie procesów rozwojowych w poszczególnych sferach, np. w sferze społecznej i gospodarczej. W tym znaczeniu polityka publiczna przyjmuje postać aktów normatywnych, strategii, programów i konkretnych przedsięwzięć o charakterze regulacyjnym lub dotyczących rozdysponowania zasobów (alokacyjnym), wskazujących cele, środki działania, zasoby i terminy. Drugie znaczenie to łączenie polityki publicznej z polityką rozumianą jako działanie partii politycznych, co w języku angielskim oznacza termin *politics*. Jest to więc proces dochodzenia do decyzji, przełożony na postulaty czy uzgodnienia, które są podstawą do zawierania porozumień i negocjacji, a głównym celem takiego działania jest utrzymanie władzy (Górniak, Mazur, 2010).

Polityką publiczną określane są działania na podstawie zadeklarowanych zasad, które często zawierają silny kontekst polityczny w zakresie podejmowanych decyzji. Jerzy Hausner (2007) traktuje politykę publiczną jako płaszczyznę funkcjonalno-techniczną, której istotą jest władza nad zasobami publicznymi, które muszą podlegać określonej redystrybucji. Każdy program działań władzy publicznej zawiera bowiem kontekst polityczny związany z wyborem kierunków działań rozpatrywanych przez pryzmat elektoratu, a nie tylko przesłanki wynikające z racjonalności ekonomicznej. Możemy zatem przyjąć, że polska polityka publiczna uwzględnia prawa i kompetencje rządzących na każdym szczeblu do sprawowania władzy i używania określonych instrumentów władczych (Markowski, 2018). W ramach prowadzonej polityki publicznej wykształciły się autonomiczne polityki związane z zadaniami organów administracji publicznej, wśród których można wymienić: politykę gospodarczą, przemysłową, rolną, mieszkaniową, przestrzenną, edukacyjną, osadniczą itd.

Zgodnie z Ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju polityka publiczna to dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w danej dziedzinie lub na danym obszarze, które wynikają bezpośrednio ze strategii rozwoju. Ustawa (art. 21d–f) wskazuje również, że polityka publiczna obejmuje okres niewykraczający poza czas obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju i określa w szczególności: wnioski z diagnozy prospektywnej w odniesieniu do dziedziny lub obszaru, którego

dotyczy ta polityka oraz realizowane w jej zakresie cele strategiczne, kierunki interwencji i zasady jej realizacji. Polityka publiczna jest opracowywana przez właściwego ministra działającego w uzgodnieniu z członkami Rady Ministrów. Przyjmowana w formie uchwały polityka publiczna może podlegać aktualizacji, jeżeli jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

Literatura przedmiotu

- Górniak J., Mazur S. (2010), *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, Pracodawcy RP, Warszawa.
- Górniak J., Mazur S. (red.), (2012), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Górniak J., Żmuda G., Prokopowicz P. (2015), *Ocena wpływu w kontekście polityk publicznych*, [w:] J. Górniak (red.), *Ocena wpływu oparta na dowodach*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, s. 11–24.
- Hausner J. (2007), *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 43–60.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Markowski T. (2018), *Polityka urbanistyczna państwa – koncepcja, zakres i struktura instytucjonalna w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem*, „Studia KPZK”, t. CLXXXIII, s. 89–101.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378).

Polityka regionalna (polityka rozwoju regionalnego)

Polityka regionalna to celowe, koordynowane w ramach strategii rozwoju terytorialnego działania różnych podmiotów publicznych (przede wszystkim rządu i samorządu terytorialnego szczebla regionalnego) i prywatnych na rzecz rozwoju, konkurencyjności i wyrównywania różnicowań społeczno-gospodarczych i przestrzennych pomiędzy regionami. Droga do osiągania tych celów jest przede wszystkim skoordynowane wsparcie (na podstawie strategii rozwoju odnoszącego się do terytorium) dla zmian strukturalnych, wykorzystywanie potencjałów terytorialnych i likwidacja barier rozwojowych poprzez inwestycje w przedsiębiorstwa, zasoby ludzkie i infrastrukturę, a także oddziaływanie, w tym prawne i organizacyjne, na poziom jakości zarządzania sprawami publicznymi.

Szczegółowe kierunki wsparcia i narzędzia wykorzystywane w polityce regionalnej zależą od wewnętrznej sytuacji społeczno-gospodarczej, środowiskowej i instytucjonalnej regionu oraz uwarunkowań zewnętrznych, w tym prowadzonej polityki na poziomie UE i kraju, trendów rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej regionu oraz celów polityki społeczno-gospodarczej, przy czym podstawowe znaczenie ma podejście do dylematu: spójność czy konkurencyjność.

W szerszym rozumieniu przedmiotem polityki regionalnej jest każde terytorium rozumiane administracyjnie lub funkcjonalnie. System prowadzenia polityki regionalnej

oparty jest na wieloszczeblowym współzarządzaniu, w którym różne role odgrywa władza publiczna (rząd, samorządy, inne) oraz podmioty prywatne i reprezentanci społeczeństwa.

Bazę teoretyczną dla prowadzenia polityki regionalnej stanowią teorie odnoszące się do uwarunkowań i przyczyn polaryzacji rozwoju regionalnego.

Jako odrębna sfera działań publicznych w poszczególnych krajach europejskich i początkowo w mniejszym stopniu jako przedmiot działań EWG (i to głównie w zakresie regulacji pomocy publicznej) polityka regionalna pojawiła się w końcu lat pięćdziesiątych XX wieku. Była odpowiedzią na rosnące problemy dostosowawcze tradycyjnych regionów przemysłowych i górniczych, obszarów trwale peryferyjnych (wtedy południowe Włochy) czy przeżywających trudności z powodu podziału kraju i wprowadzenia żelaznej kurtyny (Niemcy). Te obszary oddziaływań (regiony przeżywające specyficzne trudności – przemysłowe, wiejskie; obszary o najniższym poziomie rozwoju; zmniejszenie negatywnego oddziaływania wszelkich granic) zdeterminowały myślenie o kierunkach działania wspólnotowej polityki regionalnej. Z biegiem czasu zostały jednak włączone w jej główny nurt inne niż wyrównawcze wątki, dotyczące wykorzystania zróżnicowanych potencjałów regionalnych wszystkich regionów i terytoriów określanych funkcjonalnie, promowania konkurencyjności w kontekście europejskim, orientacji na współpracę i partnerstwo przy realizacji działań wrażliwych terytorialnie, wzmocnienia instytucjonalnego, zagadnień środowiskowych czy ostatnio niezadowolenia społecznego (po doświadczeniach brexitu).

Od końca lat osiemdziesiątych XX wieku, dzięki dużemu budżetowi, europejska polityka regionalna stała się bardzo silnym narzędziem wzmacniania procesu integracji europejskiej, promocji metody zarządzania dzielonego (lub wieloszczeblowego systemu zarządzania) na bazie wzmocnienia poziomu subnarodowego (regionalnego, a później także lokalnego) oraz kompensacji negatywnych efektów Unii Gospodarczej i Walutowej dla regionów biedniejszych. W ostatnich latach jej pozycja wśród polityk Unii Europejskiej, choć nadal istotna w świetle zapisów traktatowych (patrz hasło: Spójność społeczno-gospodarcza), słabnie na rzecz instrumentów zarządzanych centralnie i zorientowanych bardziej horyzontalnie.

W Polsce i w pozostałych krajach gospodarki planowanej polityka regionalna od lat sześćdziesiątych XX wieku związana była głównie z zagadnieniem rozwoju obszarów przemysłowych oraz równomiernego rozłożenia sił wytwórczych. Od lat siedemdziesiątych widziano ją jako silnie powiązaną z problematyką rozwoju przestrzennego kraju. Po przełomie 1989 roku polityka regionalna prowadzona na podstawie wzorców europejskich była postrzegana jako szansa na wspomaganie procesu modernizacji kraju, europeizacji i decentralizacji, w tym wzmocnienia samorządu wojewódzkiego jako podmiotu prowadzącego efektywną politykę społeczno-gospodarczą, uwzględniającą zróżnicowane terytorialnie warunki rozwoju. Utworzenie w 1999 roku szesnastu dużych samorządowo-rządowych województw i powierzenie samorządom wojewódzkim zadania przygotowania i realizacji strategii rozwoju wojewódzkiego, a później (od 2007 roku) powierzenie im zarządzania znaczną częścią środków europejskiej polityki spójności (obecnie około 40% EFRR, EFS i FS) częściowo spełniło te oczekiwania, aczkolwiek w ostatnim czasie nasilają się tendencje recentralizacyjne.

Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku politykę regionalną w Polsce widziano w dwóch wymiarach – jako:

1) politykę intraregionalną, której podmiotem są wojewódzkie władze samorządowe; programują i prowadzą one politykę rozwoju w swoich regionach, zwracając się tylko do władz krajowych z kwestiami, z którymi nie mogą sobie same poradzić;

2) politykę interregionalną, prowadzoną przez rząd wobec regionów, we współpracy z władzami samorządowymi, uwzględniając priorytety regionalne.

Narzędziem porozumiewania się pomiędzy rządem a samorządem w sprawach rozwoju regionalnego miałby być kontrakt wojewódzki. Powyższe założenia nigdy nie zostały w pełni wdrożone, choć rzeczywiście rząd i samorządy są nadal głównymi graczami, jeśli chodzi o politykę regionalną, w szczególności o środki z Unii Europejskiej. Art. 3 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako podmioty polityki rozwoju wskazuje Radę Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki. Obecną polską politykę regionalną charakteryzuje duże uzależnienie od środków finansowych przekazywanych przez UE w ramach polityki spójności (a tym samym od procedur, zasad i celów określanych na poziomie unijnym), niski poziom koordynacji i powstawanie nowych instrumentów adresowanych ze szczebla krajowego, terytorialnie omijających samorządy regionalne, oraz wzrost roli innych aktorów: dużych miast, przedsiębiorstw prywatnych oraz czynnika politycznego.

Cele, kierunki i zadania polityki regionalnej w Polsce na poziomie krajowym określone są w strategiach średniookresowych (ostatnia Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020 z perspektywą do roku 2023) oraz w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (ostatnia do roku 2030, przyjęta przez rząd w 2019 roku). Na poziomie regionalnym pod koniec 2021 roku zakończył się czwarty cykl przygotowania strategii rozwoju województw z horyzontem czasowym 2030.

Literatura przedmiotu

Churski P. (2012), *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, vol. 19, s. 14–54.

Domański R. (2013), *Gospodarka przestrzenna, podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Szlachta J. (2007), *Strategiczne wyzwania stojące przed polityką spójności Unii Europejskiej po 2007 r. – perspektywa polska*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 231.

Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) (Monitor Polski z 2017 r., poz. 260).

Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” (Monitor Polski z 2019 r., poz. 1060).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r., poz. 1057 ze zm.).

Polityka urbanistyczna

Polityka urbanistyczna jest rodzajem polityki publicznej dotyczącej zagospodarowania przestrzeni oraz innych aspektów funkcjonowania miast. Stanowi rodzaj polityki realizowanej w ramach polityki przestrzennej. Polityka urbanistyczna, jako element modelu zintegrowanej polityki rozwoju, powinna obejmować zagadnienia odnoszące się do kształtowania sieci osadniczej oraz regulujące morfologię struktur zurbanizowanych, w tym przeznaczenie terenów pod lokalizację inwestycji w powiązaniu z antycypowanymi procesami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi (Markowski, 2018).

W procesach zarządzania rozwojem miast i regionów czynnik polityczny jest obecny na wielu płaszczyznach. Dzieje się tak chociażby z racji tego, że realizacja wizji urbanistycznych wymaga często decyzji politycznej. Poza tym to właśnie organy władzy publicznej regulują zasady i sposób zagospodarowania przestrzeni, co w bezpośredni sposób wpływa na obraz i jakość projektowanej przestrzeni. Jednak trzeba pamiętać, że proces rozwoju urbanistycznego wymaga od wszystkich uczestników kompleksowej wiedzy na temat mechanizmów kształtowania rozwoju oraz uwarunkowań wpływających na logikę struktury przestrzennej (Zuziak, 2008).

Polityka urbanistyczna powinna być prowadzona zgodnie z ustaleniami i celami polityki przestrzennej, zdefiniowanymi na każdym poziomie terytorialnej organizacji państwa. Ważnym dokumentem dotyczącym oceny procesów urbanizacji zachodzących w Polsce oraz problemów z nimi związanych był opracowany przez OECD w 2011 r. dokument pt. *OECD Urban Policy Reviews: Poland*. Raport ten zawierał rekomendacje pożądaných działań strategicznych, które powinny zostać podjęte przez polski rząd w zakresie procesów urbanizacyjnych. Jednak ustalenia zawarte w tym opracowaniu nie przełożyły się bezpośrednio na formułowanie założeń polityki urbanistycznej, a jedynie na dokument Krajowej Polityki Miejskiej, który został uchwalony w 2015 roku. Opracowanie to jednak nie realizuje w pełni celów polityki urbanistycznej, które dotyczą problemów związanych z urbanizacją oraz kształtowaniem ich m.in. w wymiarze społecznym i gospodarczym. Krajowa Polityka Miejska z założenia koncentruje się bowiem na miastach i ich obszarach funkcjonalnych.

Zdaniem Tadeusza Markowskiego skuteczna polityka urbanistyczna powinna mieć dwa wymiary: horyzontalny i terytorialny (obszarowy). Wymiar horyzontalny stanowi domenę państwa (regulacje i interwencje systemowe) oraz oddziałuje na procesy długofalowe. Terytorialny wymiar polityki urbanistycznej wyrażać się powinien przez lokalne polityki urbanistyczne, których ramy i sposoby interwencji nakreślać powinna polityka przestrzenna państwa wraz z operacyjną polityką urbanistyczną właściwego ministra (Markowski, 2018).

Polityka urbanistyczna powinna być zintegrowana z polityką rozwoju realizowaną w różnych wymiarach terytorialnych, uwzględnić najważniejsze kierunki wywodzące się z idei miasta europejskiego oraz z formułowanych przez organizacje międzynarodowe celów i priorytetów rozwoju miast. Do najważniejszych należy United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat (Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich), agenda ONZ zajmująca się problemami urbanizacji i m.in. promowaniem

rozwoju zrównoważonego oraz zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich (Nowa Agenda Miejska). W ramach Unii Europejskiej tematy związane z polityką miejską pojawiają się w komunikatach Komisji Europejskiej oraz dokumentach określających kierunki tworzenia polityk miejskich w państwach członkowskich (np. Nowa Karta Lipska z 2021 roku). Ważnym dokumentem na arenie europejskiej jest Agenda Miejska dla UE, ustanowiona w ramach tzw. Paktu amsterdamskiego z 2016 roku. Agenda nie tylko określa kierunki i priorytety polityki miejskiej, ale również stanowi platformę współpracy międzynarodowej w tym zakresie tematycznym.

Literatura przedmiotu

Markowski T. (2018), *Polityka urbanistyczna państwa – koncepcja, zakres i struktura instytucjonalna w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXXXIII, s. 89–101.
OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>
Sagan I. (2017), *Miasto – nowa kwestia i nowa polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Zuziak Z.K. (2008), *O tożsamości urbanistyki*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.

Pozwolenie na budowę

Pozwolenie na budowę może być rozumiane na dwa sposoby. W ujęciu szerszym chodzi o ogólne zezwolenie władz publicznych na realizację konkretnej inwestycji. Pozwolenie na budowę w tym ujęciu (również w dyskursie w literaturze międzynarodowej) bywa rozumiane bardziej potocznie.

W ujęciu formalnoprawnym pozwolenie na budowę to decyzja administracyjna wydana w procesie inwestycyjno-budowlanym (Ostrowska, 2021). Co do zasady wydaje je właściwy miejscowo starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu. Z perspektywy zagadnień związanych z polityką przestrzenną kluczowe jest, że na tym etapie weryfikowana jest zgodność projektu inwestycyjno-budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub (przy jego braku) z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to więc etap, w ramach którego postanowienia planistyczne podlegają wykładni. Organ właściwy w sprawie pozwolenia na budowę nie może badać przy tej okazji poprawności/braku poprawności planu lub decyzji o warunkach zabudowy. Jego zadaniem jest jedynie weryfikacja zgodności. O ile jest to proste przy jednoznacznie sformułowanych parametrach, o tyle powoduje wątpliwości przy okazji sformułowań, które w obecnym systemie prawnym mogą być interpretowane na różne sposoby (np. „zakaz zabudowy”).

W związku z faktem, że przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego są wciąż nieprecyzyjne, tym bardziej można zaakcentować rolę pozwolenia na budowę. W kontekście planowania i zagospodarowania przestrzennego jest to etap faktycznej weryfikacji/dookreślenia (w indywidualnym przypadku) postanowień planistycznych oraz ich zastosowania. Przed tym etapem możliwe są spekulacje na temat szczegółowego ich znaczenia, ale właśnie dopiero pozwolenie na budowę o tym przesądza. Również w dyskusji na temat sposobu zastosowania poszczególnych instrumentów polityki przestrzennej jeszcze większego podkreślenia wymaga etap związany z wydawaniem

pozwolenia na budowę. To właśnie na tym etapie przesądzają się ostateczne możliwości realizacji inwestycji w odniesieniu do treści planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji lokalizacyjnych.

Literatura przedmiotu

Ostrowska A. (2012), *Pozwolenie na budowę*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Projektowanie urbanistyczne (planowanie urbanistyczne, *urban design*, *town planning*)

Projektowanie urbanistyczne to proces projektowania i definiowania sposobu zagospodarowania przestrzeni miejskich. Określane są w nim funkcja i kształt zabudowy. Projekty urbanistyczne są bardziej szczegółowe niż te z zakresu planowania przestrzennego, a zdecydowanie ogólniejsze od projektów architektonicznych. Uwzględniają elementy z tych dwóch dyscyplin, łącząc je ze sobą (Krieger, 2006). Projektowanie urbanistyczne nie odnosi się tylko do fizycznych kształtów przestrzeni miast. Jest to zagadnienie interdyscyplinarne, które uwzględnia również aspekty społeczne, ekonomiczne, kulturowe oraz związane z działaniem systemów transportu i infrastruktury technicznej (Kozłowski, Yusof, 2010).

Współcześnie projektowanie urbanistyczne dotyczy najczęściej istniejącej tkanki miejskiej, rzadziej projektowania nowych struktur urbanistycznych. Dlatego łączy się z takimi zagadnieniami jak rewitalizacja, zrównoważony rozwój itp.

Termin *projektowanie urbanistyczne* został zdefiniowany podczas konferencji na Uniwersytecie Harvarda w 1956 roku (Krieger, 2006). Początkowo obejmował on tylko fizyczne projektowanie osiedli i innych przestrzeni miejskich. Z czasem stał się bardziej interdyscyplinarny, uwzględniając wiele czynników funkcjonowania i rozwoju miasta.

Literatura przedmiotu

Kozłowski M., Yusof Y.M. (2010), *Współczesne projektowanie urbanistyczne – potencjalne narzędzie rewitalizacji stref społecznie wykluczonych*, „Problemy Rozwoju Miast”, nr 3, s. 149–162.

Krieger A. (2006), *Territories of urban design*, [w:] M. Moor, J. Rowland (red.), *Urban Design Futures*, Routledge, London, s. 18–28.

Przeznaczenie terenu

Przeznaczenie terenu można rozumieć jako:

- 1) istniejący sposób użytkowania terenu oraz obiektów znajdujących się na nim, czyli funkcja, jaką pełni;
- 2) projektowany sposób zagospodarowania terenu.

W Polsce przeznaczenie terenu określane jest w dokumentach planistycznych na szczeblu lokalnym, takich jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzje

o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Projektowane przeznaczenie terenu definiuje docelowy sposób zagospodarowania, który nie zawsze musi być zgodny z istniejącą funkcją terenu – wtedy dokumenty planistyczne zmieniają istniejące przeznaczenie terenu.

Przeznaczenie terenu w dokumentach planistycznych może dzielić się na podstawowe i dopuszczalne. Pierwsze to funkcja, która dominuje na danym terenie. Drugie może uzupełniać funkcję podstawową. Udział przeznaczenia dopuszczalnego powinien być określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jednak podział ten często pozostaje niejasny i budzi wiele sprzeczności.

Przeznaczenie terenu nie jest tożsame z formą zabudowy. Pierwsze oznacza funkcję, jaką pełni dany teren i obiekty na nim zlokalizowane, np. zabudowa usługowa. Drugie określa kształt i warunki zabudowy, np. wysokość, intensywność i powierzchnię zabudowy.

Najważniejsze rodzaje przeznaczenia terenów wraz z ich symbolem literowym i kolorystyką zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Główne grupy przeznaczeń terenów to tereny zabudowy mieszkaniowej, usługowej, tereny użytkowane rolniczo, tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej, tereny zieleni i wód, tereny komunikacji i tereny infrastruktury technicznej.

Literatura przedmiotu

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

Pułapki społeczne

Pułapki społeczne to termin określający niekontrolowany mechanizm, który jest wynikiem błędnego i samolubnego rozwiązywania dylematu społecznego. Są to zatem sytuacje decyzyjne, w których mogą uczestniczyć poszczególne osoby, organizacje lub całe społeczeństwa. Mechanizm pułapki społecznej jest uruchamiany automatycznie i prowadzi do osiągnięcia rezultatu odwrotnego do zamierzonego. Zamiast uzyskania pożądanых dóbr, wytworzenia wartości, zasobów i relacji międzyludzkich, powoduje ich utratę, utrudnia lub nawet uniemożliwia ich zdobycie. Pułapka społeczna występuje najczęściej, gdy istnieje sprzeczność pomiędzy pożądaną i krótkoterminową nagrodą lub karą a długoterminową negatywną konsekwencją podjętych działań. Mogą również mieć miejsce sytuacje, w których występuje sprzeczność pomiędzy nagrodą jednostki i nagrodą grupową. Sprzeczność ta może zachodzić między doraźnymi interesami jednostki a długodystanso-

wym dobrem grupy. Współpraca owocuje w długoterminowej perspektywie, ale w danym momencie wymaga pewnych poświęceń ze strony jednostki. Rywalizacja przynosi krótkotrwałe zyski, jednak ostatecznie kończy się stratami (Hankiss, 1986).

Termin *pułapka społeczna* jest czasem łączony z dylematem społecznym. Przy tym dylemat jest sytuacją konfliktową lub decyzyjną, w której przeciwnicy, dążąc do indywidualnych zysków, uzyskują rezultaty gorsze niż te, które osiągnęliby dzięki współpracy i uzgodnieniu wspólnych interesów (Oyster, 2002).

W literaturze wymienia jest kilka typów pułapek społecznych. Wśród nich można wymienić pułapkę „brakującego bohatera” i pułapkę „gonię za swoimi pieniędzmi” (Platt, 1973; Hankiss, 1986; Oyster, 2002). Pierwsza polega na błędnym mechanizmie, w wyniku którego poszczególni członkowie danej społeczności nie podejmują działań wymagających od nich jedynie minimalnego poświęcenia, a które przyniosłyby oczywisty i zauważalny przez wszystkich członków społeczności duży zysk. Natomiast pułapka „gonię za swoimi pieniędzmi” może zostać zobrazowana sytuacją, w której dwóch przeciwników licytuje się w celu zdobycia pożądanego dobra. Zasadą jest to, że na końcu licytacji do banku musi zostać wpłacona kwota równa ostatniej ofercie zarówno przez wygranego, jak i przegranego. Pułapka polega na tym, że jakiegokolwiek zakończenie wiąże się ze stratą. W oczywisty sposób traci przegrany, ale też często wygrany, który ponosi koszty przewyższające wartość finansową swojej zdobyczy.

Literatura przedmiotu

- Hankiss E. (1986), *Pułapki społeczne*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa.
Oyster C.K. (2002), *Grupy*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
Platt J. (1973), *Social Traps*, „American Psychologist”, vol. 28, s. 641–651.

Regeneracja urbanistyczna i regeneracja miast

W najprostszym ujęciu regeneracja miasta to zintegrowany holistyczny proces odtwarzający funkcje miejskie w zurbanizowanej przestrzeni. Rozwój miast w warunkach postępującej presji na urbanizację i zabudowę nowych terenów wymaga wprowadzenia nowych zasad gospodarowania zasobami miast, tak aby zniwelować coraz wyższe koszty społeczne i środowiskowe procesów urbanizacji. W działaniach publicznych na rzecz regeneracji urbanistycznej chodzi o zrównoważenie czynników przyciągających i sił rozpraszających, aby przy wzrastającym popycie na zurbanizowaną przestrzeń zagwarantować jednocześnie zrównoważony ekologicznie rozwój i funkcjonowanie sieci osadniczej. Zamiany systemów miejskich cechuje wysoka inercja, która jest związana m.in. z długotrwałością zabudowy, niepodzielnością i bryłowością obiektów infrastrukturalnych, wysokimi kosztami przekształceń etc. Wymaga to zdecydowanej interwencji publicznej, opartej na nowych paradygmatach rozwoju. Te nowe zasady publicznej interwencji mieszczą się w nowym paradygmacie polityki urbanistycznej pod nazwą regeneracji urbanistycznej i regeneracji miast. Obejmuje ona także wejście na ścieżkę rozwoju cyrkularnego w odniesieniu do zabudowanych terenów. Regeneracja urbanistyczna jest pojęciem

szerszym, obejmującym oddziaływanie na całość procesów urbanizacji i metropolizacji przestrzeni, wynikających z globalnych procesów urbanizacyjnych, także tych, które występują na tzw. terenach wiejskich. Regeneracja miasta jest bardziej uprofilowaną polityką władz publicznych, samorządowych i rządowych na utrzymywanie i rozwój różnorodnych złożonych funkcji miejskich i miejskich struktur przestrzennych (zagospodarowania przestrzennego) w ograniczonych terytorialnie układach – gwarantujących osiągnięcie wysokiej produktywności systemów gospodarczych, społecznych i przyrodniczych – z jednoczesnym ograniczeniem destrukcyjnego wpływu na szeroko rozumiane otoczenie. Dotychczas stosowane pojęcie rewitalizacji miast z reguły miało charakter obszarowy i dotyczyło fragmentów przestrzeni miast (terenów), które utraciły swoje dotychczasowe funkcje – czy to produkcyjne, czy społeczne. Rewitalizacja jest jednym ze sposobów (środkiem) stymulacji procesów regeneracji miast. Procesy regeneracji urbanistycznej stymulowane publicznymi działaniami zawsze są powiązane z kwestiami polityczno-publicznego wyboru strategicznych celów polityki. Wybór ten może być sformalizowany np. w formie uchwalonej strategii (planu działań) lub/i konsensusu społecznego. W obecnej fazie procesów urbanizacji na świecie najważniejszymi wyzwaniami stają się wyzwania klimatyczne i energetyczne.

Region (geograficzny, administracyjny)

Pojęcie regionu jest różnie rozumiane i definiowane. Preston E. James (1959) stwierdza, że region to obszar o dowolnej wielkości, jednorodny z punktu widzenia pewnych kryteriów, który różni od sąsiednich obszarów zespół przestrzennie powiązanych cech. Region jest narzędziem naświetlania czynników danego problemu, który bez tego byłby mniej zrozumiały. Jacqueline Beaujeu-Garnier uważa, że „niewiele terminów jest tak nieprecyzyjnych jak słowo region. Oznacza ono wszystko dla wszystkich i jest używane zarówno w języku potocznym, jak i technicznym słowniku ekonomistów i administratorów, zarówno w opisach geograficznych, jak i broszurach turystycznych” (Beaujeu-Garnier, 1976, s. 79). Ewa Łoś i Alina Witek-Nowakowska (2003) wyjaśniają, skąd wywodzi się nazwa, podkreślając, że region można utożsamiać z jednostkami o różnej genezie i wielkości – w języku łacińskim (*regionalis*) słowo to oznacza m.in. okolicę, obszar, krainę, ale także powiat. Regionem może być kontynent, kraj lub część kraju (Łoś, Witek, 2003). Wspominają także o atrybutach regionu, którymi są: obszar (terytorium), nazwa, jednorodność, oraz wyjaśniają, na podstawie których kryteriów można wydzielać regiony (dokonywać regionalizacji). Według Anny i Jerzego Runge (2008, s. 269) region geograficzny to obszar charakteryzujący się jednorodnością cech środowiska przyrodniczego, zjawisk społeczno-gospodarczych, unikalną historią i tradycjami kulturowymi. W najbardziej ogólnym rozumieniu regionem geograficznym jest fragment powierzchni ziemi, wyróżniony na podstawie jednej lub wielu cech przyrodniczych albo społeczno-gospodarczych. Regiony geograficzne określone są granicami i wewnętrznymi właściwościami. Region geograficzny jest jednostką indywidualną o niepowtarzalnych cechach. Różni się od innych regionów, w tym sąsiednich.

Region administracyjny jest natomiast terytorialną jednostką organizacji państwa, a jego składowymi są (Miszczuk, 2003):

- 1) zwarte terytorium, z wyraźnie wydzielonymi granicami zewnętrznymi i określoną liczbą podstawowych jednostek podziału administracyjnego kraju (gminy);
- 2) zagospodarowanie przestrzenne, będące wyrazem specyfiki gospodarczej regionu;
- 3) zbiorowość mieszkańców, cechująca się określonymi charakterystykami demograficzno-społecznymi;
- 4) władza publiczna, której zakres oddziaływania na pozostałe elementy wynika z przyjętego modelu państwa.

Można zatem przyjąć, że regiony administracyjne przejawiają się w podziale państwa na regiony, a podział administracyjny jest rodzajem regionalizacji, uwzględniającym pewne kryteria geograficzne, historyczne, gospodarcze, społeczne lub prawno-administracyjne.

Literatura przedmiotu

- Beaujeu-Garnier J. (1976), *Methods and Perspectives in Geography*, Addison-Wesley Educational Publishers Inc., London.
- James P.E. (1959), *American geography at mid-century*, [w:] P.E. James (red.), *New Viewpoints in Geography*, National Council for the Social Studies, Washington, s. 10–18.
- Łoś E., Witek-Nowakowska A. (2003), *Wędrowki geograficzne*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa.
- Miszczuk A. (2003), *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin.
- Runge A., Runge J. (2008), *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Videograf Edukacja, Katowice.

Renta budowlana, renta rolna, cena ziemi

Renta rolna i budowlana to kategoria ekonomiczna związana z użytkowaniem ziemi i jednym z trzech podstawowych czynników wytwórczych w gospodarce rynkowej (tj. pracą, kapitałem i ziemią). Ziemia w nauce ekonomii rozumiana jest jako konglomerat materialnych zasobów przyrody, które trafiają do procesów produkcji w celu ich przetworzenia i zaspokojenia potrzeb konsumentów (Markowski, 1999, s. 84).

Koncepcja renty budowlanej, uzasadniającej zróżnicowanie cen terenów miejskich, opiera się na teorii renty gruntowej. Rozróżnieniu renty budowlanej od rolnej odpowiada istnienie dwóch względnie autonomicznych rynków: rynku terenów miejskich oraz rynku terenów rolnych.

Na obszarach miejskich ceny ziemi wynikają z popytu będącego z kolei wynikiem rozwoju gospodarczego i ludnościowego miasta, które wymaga coraz większej powierzchni. Miasta przejmują otaczające tereny rolne na cele budowlane. Obszar objęty rynkiem budowlanym staje się więc coraz większy. Jest to możliwe dlatego, że dochody uzyskiwane z jednostki powierzchni na obszarach miejskich są wyższe niż dochody z terenów rolnych.

Fakt, że renta budowlana jest wyższa niż rolna, a tym samym cena gruntów miejskich przewyższa cenę terenów rolnych, ma podstawowe znaczenie zarówno z punktu widzenia rozwoju teorii, jak i zmian zachodzących w rzeczywistości. Stwierdził to już Alfred Marshall (1925), formułując tezę, że cena terenu budowlanego równa się cenie tego terenu jako rolnego, zwiększonej o skapitalizowane korzyści lokalizacyjne. Wynika stąd wniosek, że w warunkach gospodarki rynkowej rolne użytkowanie terenów nie może się obronić przed rozwojem miasta i zabudową. Bez interwencji administracyjnej nie istnieje zatem ochrona 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.

Mechanizm renty gruntowej ma kluczowe znaczenie dla rozmieszczenia sposobów użytkowania i zagospodarowania terenów na obszarach miast, wpływając tym samym w zasadniczy sposób na segregację społeczną. Dochód z ziemi powstaje wtedy, kiedy staje się ona składnikiem funkcji użyteczności produkcji lub konsumpcji. Wykorzystując definicje wyprowadzone w haśle poświęconym efektom zewnętrznym, można powiedzieć, że wartość dochodowa generowana z użytkowania ziemi powstaje jako rezultat działania jednostki gospodarującej, angażującej między innymi dyspozycyjny zasób ziemi (będzie to tzw. efekt wewnętrzny) oraz miejsce zlokalizowania, która jest elementem interakcyjnej transmisji efektów zewnętrznych.

Rentę gruntową można przez analogię porównać do oprocentowania kapitału w banku, a jeszcze lepiej do dywidendy od posiadanych akcji lub obligacji. Cena ziemi jest wypadkową dochodów, jakie można z niej uzyskać w zależności od przewidywanego zagospodarowania. Pobyt na ziemię będzie również uzależniony od aktualnych dochodów inwestorów oraz podaży i popytu na inne formy inwestowania zasobów pieniężnych, tj. akcji, obligacji, lokat bankowych itd. W uproszczeniu można powiedzieć, że cena ziemi odzwierciedla możliwość uzyskania renty budowlanej i rolniczej, rozumianej jako prawo do dochodu z tytułu własności kapitału w postaci ziemi.

Należy podkreślić, że ziemia nie jest towarem w powszechnym rozumieniu tego słowa. Nie jest bowiem produktem „odtworzalnym” w procesie produkcji. Sygnały w postaci ceny ziemi nie alokują działalności optymalnie, tj. zgodnie z klasyczną regułą prawa popytu i podaży, jak ma to miejsce przy niezwykle sprawnych rynkach towarów. Racjonalność ekonomiczna jest tu bardzo ograniczona, a zachowania lokalizacyjne i inwestycyjne są wypadkową silnych bodźców pozarynkowych. Cena ziemi bez regulacji nie odzwierciedla bowiem we właściwy sposób korzyści i kosztów zewnętrznych. Ponadto ziemia jest przedmiotem tezauryzacji i ważną formą inwestycji kapitałowych. Nie można do niej stosować więc ogólnych reguł ekonomicznych i prawnych jak do towarów i dóbr prywatnych. Cechy użytkowe i wartość działki ziemi zależą od (niekontrolowanych przez właściciela danej działki) rozmiarów działalności w otoczeniu.

Literatura przedmiotu

- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Marshall A. (1925), *Zasady ekonomiki*, t. 1, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa.
Regulski J. (1982), *Ekonomika miasta*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Rezyliencja układów terytorialnych

Rezyliencja jest przywoływana w literaturze przedmiotu między innymi w kontekście adekwatnej odpowiedzi na recesję (Martin, 2016). Łączy się ją z problematyką planowania miast (Tasan-Kok, Stead, Lu, 2013). Zdaniem Adama Drobniaka (2017) jako koncepcja (umożliwiająca szybką ocenę i diagnozę rozwoju miasta) łączy w sobie:

- 1) zdolności adaptacyjne;
- 2) wrażliwość danego systemu na zewnętrzne szoki, np. kryzysy sektorowe, finansowe, energetyczne.

Drobniak wyróżnia dwa nurty badań w tym zakresie: identyfikację atrybutów, czynników umożliwiających pomiar rezyliencji na rzecz prowadzenia badań diagnostycznych i ewaluacyjnych (podejście opisowe i wyjaśniające) oraz analizę planowania i implementacji działań na rzecz poprawy adaptacyjności w kontekście przygotowania systemów miejskich na zewnętrzne zniekształcenia, szoki wpływające na dotychczasową ścieżkę rozwoju (podejście normatywne). W tym ujęciu można wyodrębnić następujące definicje rezyliencji (Drobniak, 2017):

- 1) zdolność do utrzymania dotychczasowej ścieżki rozwoju miasta po doznanym zewnętrznym zniekształceniu, szoku;
- 2) zdolność do szybkiego odzyskania dotychczasowej ścieżki rozwoju miasta/regionu po doznanym zewnętrznym zniekształceniu, szoku;
- 3) zdolność do szybkiego przeorientowania dotychczasowej ścieżki rozwoju miasta po doznanym szoku, zniekształceniu i uzyskanie dotychczasowej lub wyższej dynamiki wzrostu.

Literatura przedmiotu

- Drobniak A. (2017), *Rezyliencja ekonomiczna Wrocławia w kontekście miast europejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 490, s. 123–133.
- Martin R. (2016), *How regions react to recession: Resilience and the role of economic structure*, „Regional Studies”, vol. 50, no. 4, s. 561–585.
- Taşan-Kok T., Stead D., Lu P. (2013), *Conceptual overview of resilience: History and context*, [w:] A. Eraydin, T. Taşan-Kok (red.), *Resilience Thinking in Urban Planning*, Springer, Dordrecht, s. 39–51.

Rozlewanie się miast

Rozlewanie się miast to zjawisko, które ma szerokie odniesienie w literaturze przedmiotu. Łączy się je z pojęciem *urban sprawl*. Można je rozumieć jako niekontrolowany przez władze (głównie ośrodka metropolitalnego) odpływ potencjału społecznego i gospodarczego poza granice miasta-rdzenia do otaczających obszarów (Hołuj, Lityński, 2016; Karwińska, Kudłacz, Węclawowicz, 2017; Harasimowicz, 2018). W krajach postsocjalistycznych rozlewanie się miast ma swoją szczególną specyfikę, powiązaną również z przemianami ustrojowymi. W polskiej literaturze przedmiotu kluczowe wydają się konsekwencje rozlewania się miast dotyczące polityk przestrzennych. Przede wszystkim należy to powiązać

z poszerzającym się chaosem przestrzennym (Śleszyński, Kowalewski, Markowski, 2018). Głównym wyzwaniem jest w tym ujęciu zablokowanie określonych praktyk w politykach przestrzennych, które pogłębiają chaos przestrzenny. Uwarunkowania związane z rozlewaniem się miast stanowią dodatkowe poważne utrudnienie w tym zakresie.

Przejawia się to w wielu wypadkach w tym, że władze gmin świadomie rezygnują z szerszej dbałości o ład przestrzenny w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. To na obszarach poddanych *urban sprawl* najłatwiej znaleźć praktyki najbardziej szkodliwe z perspektywy ładu przestrzennego (co nie oznacza, że jest to zasada). Wynika to z faktu, że z perspektywy wielu władz gminnych kluczowe są krótkookresowe korzyści związane z nowymi wpływami z podatków (których władze gmin nie konfrontują z potencjalnymi kosztami realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej i technicznej). Prawie w ogóle nie odnotowuje się wówczas (odłożonych w czasie) kosztów środowiskowych. Z perspektywy indywidualnych gospodarstw domowych zachętą są korzyści związane z bliskością zieleni i prywatnością. W takim ujęciu obszary poddane *urban sprawl* należy postrzegać jako potencjalnie najbardziej zagrożone z perspektywy ochrony ładu przestrzennego. W polskich realiach *urban sprawl* znacząco determinuje niszczenie atrakcyjnych krajobrazowo, środowiskowo i rekreacyjnie obszarów (Śleszyński i in., 2021).

Z najnowszych badań wynika, że w strefach podmiejskich przewidziane zmiany użytkowania gruntów na cele nierolnicze zakładają przede wszystkim zabudowę jednorodzinną (co wydatnie wpływa na pogłębianie się chaosu przestrzennego). W zakresie planów zagospodarowania przestrzennego występują dwie tendencje:

- 1) uchwalanie planów dużych obszarowo, co kierunkowo jest pożądane;
- 2) uchwalanie planów dla małych działek – co znacząco pogłębia skutki związane z rozlewaniem się miast.

Analiza porównawczo-statystyczna wskaźników gęstości, ciągłości i koncentracji infrastruktury, a także wskaźników budżetowo-finansowych wykazuje, że rozlewanie się zabudowy prowadzi do niskiej efektywności systemów transportowo-osadniczych, generując bardzo wysokie straty społeczne (Śleszyński i in., 2021). Kluczowa wydaje się więc pogłębiona dyskusja nad tym, jak ograniczać przyczyny rozlewania się miast. O ile zapewne nie jest możliwe zupełne ich wyeliminowanie, o tyle za bardzo istotny należy uznać nurt dyskusji dotyczący podwyższania jakości życia na obszarach poddanych rozlewaniu się miast. Szczególną rolę w tym ujęciu powinny odgrywać zintegrowane strategie rozwoju.

Literatura przedmiotu

- Harasimowicz A. (2018), *Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne*, „Studia Miejskie”, t. 29, s. 115–130.
- Hołuj A., Lityński P. (2016), *Następstwa ekonomiczne efektu urban sprawl*, [w:] A. Noworól, A. Hołuj (red.), *Spółeczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast: studium przypadku Kra-kowskiego Obszaru Metropolitalnego*, CeDeWu.pl, Warszawa, s. 133–146.
- Karwińska A., Kudłacz M., Węclawowicz G. (2017), *Dysfunkcje i eufunkcje amorficznego rozlewania miast w Polsce – perspektywa badawcza*, „Studia KPZK PAN”, nr CLXXVII, s. 94–102.

- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T. (2018), *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXXXII.
- Śleszyński P., Nowak M., Legutko-Kobus P., Hołuj A., Lityński P., Jadach-Sepioło A., Błaszke M. (2021), *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki przestrzennej*, „Studia KPZK PAN”, t. CCIII.

Rozwój sustensywny (*sustainable development*)

Rozwój sustensywny to współczesny paradygmat procesów rozwoju. Stanowi zasadę organizującą sposoby osiągania celów rozwoju człowieka przy jednoczesnym utrzymaniu zdolności systemów naturalnych do dostarczania zasobów naturalnych i usług ekosystemowych, od których zależą gospodarka i społeczeństwo. Pożądanym rezultatem jest stan społeczeństwa, w którym warunki życia i zasoby są wykorzystywane do dalszego zaspokajania potrzeb ludzkich bez naruszania integralności i stabilności systemu naturalnego. Można go zdefiniować jako rozwój, który odpowiada potrzebom teraźniejszości, bez uszczerbku dla zdolności przyszłych pokoleń do zaspokojenia ich potrzeb. Należy go więc rozpatrywać jako strategię poprawy jakości życia w granicach wyznaczonych dopuszczalną pojemnością (odpornością na antropopresję) najważniejszych ekosystemów tworzących biosferę.

Rozwój sustensywny to taki model rozwoju:

1) który prowadzi 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, poprzez optymalne gospodarowanie jego zasobami i racjonalne jego kształtowanie oraz zachowanie jego tworów;

2) w którym 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;

3) którego wyrazem racjonalności gospodarowania zasobami przyrody jest zapewnienie równego, bardziej sprawiedliwego dostępu do ich użytkowania dla całej populacji ludzkiej – tak obecnej, jak i przyszłych pokoleń;

4) co z kolei jest warunkiem stworzenia trwałych podstaw rozwoju i jego zdolności do samopodtrzymywania.

Rozwój sustensywny jest postrzegany jako postulat równocennego traktowania trzech podstawowych grup celów procesu rozwoju: ekonomicznych (długookresowy, samopodtrzymywalny wzrost gospodarczy, efektywność ekonomiczna, internalizacja efektów zewnętrznych), społecznych (zaspokojenie społecznych potrzeb oraz ład demograficzny; sprawiedliwość społeczna: wewnątrz- i międzygeneracyjna; zdrowie, dobrobyt i bezpieczeństwo oraz możliwości rozwoju) oraz środowiskowych (ochrona/zachowanie

i racjonalne kształtowanie środowiska przyrodniczego oraz optymalne użytkowanie zasobów naturalnych; konserwacja tworów przyrody).

Rozwój sustensywny bywa też definiowany jako tzw. ład zintegrowany – tj. zbiór pięciu ładów:

- 1) ekologicznego – przyrodniczego;
- 2) społecznego i demograficznego;
- 3) gospodarczego;
- 4) przestrzennego;
- 5) instytucjonalno-politycznego (patrz hasło: Ład zintegrowany).

Literatura przedmiotu

- Bergier T., Kronenberg J. (red.) (2010), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Fundacja Sendzimira, Kraków.
- Borys T. (red.) (1999), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Borys T. (red.) (2005), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok.
- Drzazga D. (2008), *Interaktywny model proekologicznego zarządzania zintegrowaną gospodarką energetyczną i przestrzenną w rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Drzazga D. (2018), *Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągnięcia sustensywnego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Rozwój zintegrowany (rozwój ukierunkowany na miejsca)

Pojęcie rozwoju w kontekście terytorialnym odnosi się do pozytywnych zmian społeczno-gospodarczych, przestrzennych i instytucjonalnych, w wyniku których następuje zwiększenie konkurencyjności gospodarczej w powiązaniu z podniesieniem jakości życia mieszkańców danego obszaru. Zmiany mające charakter ilościowy i jakościowy dotyczą struktur społeczno-gospodarczych, przestrzennych i instytucjonalnych oraz charakteru powiązań, relacji i przepływów pomiędzy nimi i poszczególnymi obszarami.

Na przebieg procesów rozwojowych wpływają zarówno zmiany samoistne, odbywające się pod wpływem procesów globalnych i uwarunkowań wewnętrznych, jak i świadome działania różnych aktorów rozwojowych, w tym rządu i władz samorządowych, w postaci realizowanych polityk publicznych.

Rozwój zintegrowany (rozwój terytorialnie zintegrowany) to postulatywny rodzaj rozwoju, który zmierza do realizacji celów związanych z rozwojem danego obszaru wyodrębnionego geograficznie, bazując na całościowej analizie wszystkich uwarunkowań rozwojowych – zarówno endo-, jak i egzogenicznych oraz proponujący kompleksowe rozwiązania dopasowane do unikalnego potencjału danego obszaru, unikając dominującego, sektorowego podejścia. Rozwój zintegrowany opiera się więc na wykorzystaniu kapitału terytorialnego danego terytorium w powiązaniu z zewnętrznymi uwarunkowaniami.

Planowanie zintegrowane zakłada wspólny proces planistyczny (np. w formie jednolitego dokumentu – strategii czy planu), obejmujący sfery gospodarczą, społeczną, środo-

wiskową i przestrzenną oraz ustalenie wspólnych zasad wdrożeniowych zmierzających do zapewnienia komplementarności działań podejmowanych we wszystkich wyżej wymienionych sferach dla osiągnięcia pożądanego celu i efektu wobec danego terytorium (patrz hasło: Zintegrowane planowanie rozwoju).

Ważną cechą i warunkiem rozwoju zintegrowanego jest efektywna współpraca pomiędzy wszystkimi uczestnikami gry o rozwój – kluczową rolę odgrywają w niej władze samorządowe szczebla lokalnego i regionalnego (w zależności od tego, o jakim terytorium mowa), rząd i eksperci zewnętrzni przynoszący *know-how*, a także dodatkowe środki i rozwiązania legislacyjne oraz lokalni partnerzy społeczno-gospodarczy (rozwój ukierunkowany na miejsca). Dla lepszego adresowania barier i wykorzystania potencjałów terytorialnych zarówno Komisja Europejska, jak i polityka regionalna w wielu krajach członkowskich, w tym w Polsce (KSRR 2030), promują wdrożenie zasady rozwoju zintegrowanego przy programowaniu i realizacji strategii odnoszących się do terytoriów na podstawie współpracy międzyinstytucjonalnej w obszarach funkcjonalnych.

Literatura przedmiotu

- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Barca Report)*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en (dostęp: 2.05.2022).
- Markowski T. (2016), *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „Studia Regionalne. Mazowsze”, vol. 18, s. 111–119.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. (2015), *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Wydawnictwo Difin, Instytut Rozwoju, Warszawa–Sopot.

Rozwój zrównoważony → patrz hasło: Rozwój sustensywny (*sustainable development*)

Rynek nieruchomości

W znaczeniu encyklopedycznym rynek nieruchomości to ogół czynności dokonywanych między uczestnikami rynku, kreujących popyt i podaż nieruchomości (*Encyklopedia Zarządzania*, b.d.).

Odwołując się do definicji zaproponowanej przez Ewę Kucharską-Stasiak, rynek nieruchomości przyjmuje wiele znaczeń, m.in. są to działania i interakcje ludzi zajmujących się kupnem, sprzedażą, wymianą, użytkowaniem i rozwijaniem nieruchomości; działalność gospodarcza obejmująca transakcje nieruchomości w całym kraju; zbiór mechanizmów służących do przekazywania praw i udziałów w nieruchomościach; umowa, dzięki której kupujący i sprzedający spotykają się (Kucharska-Stasiak, 2006).

Rynek nieruchomości z założenia jest wypadkową wielu czynników zewnętrznych i wewnętrznych tego systemu. Dlatego też jakakolwiek próba opisu zjawisk w tym segmencie rynku prowadzi do badania zestawu wielu zmiennych, zarówno ilościowych, jak i jakościowych (Foryś, 2010).

W obrębie rynku globalnego rynek nieruchomości obejmuje segmenty rynku realnego, pozostając w ścisłym powiązaniu z rynkiem kapitałowym. Przyjmuje się, iż rynek nieruchomości mieszkaniowych to segment rynku dóbr konsumpcyjnych, a rynek nieruchomości przedsiębiorstw stanowi segment rynku czynników produkcji (Henzel, Śmietana, Maszczyk, 2014).

Rynek nieruchomości jest rynkiem nadal nie do końca zbadanym. Trudno znaleźć jego kompleksowe, regularnie prowadzone i aktualizowane analizy, ponieważ jest to rynek skomplikowany, a jednocześnie często uniemożliwiający zastosowanie pewnych uproszczeń definicyjnych. Wydaje się, że zamiast owych uproszczeń wymaga on postrzegania i prezentowania w szerszym ujęciu odejścia od podejścia klasycznego na rzecz systemowego, holistycznego.

Literatura przedmiotu

- Encyklopedia Zarządzania* (b.d.), hasło: *Rynek nieruchomości*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Rynek_nieruchomosci (dostęp: 20.03.2022).
- Foryś I. (2010), *Wykorzystanie analizy wielowymiarowej do oceny potencjału rozwoju lokalnego rynku nieruchomości mieszkaniowych*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, t. 18, nr 1, s. 17–23.
- Henzel H., Śmietana K., Maszczyk A. (2014), *Rynek nieruchomości jako rynek inwestycyjny – parametry oceny, tendencje zmian w latach 2007–2011*, „Studia Ekonomiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach”, nr 177, s. 133–151.
- Kucharska-Stasiak E. (2006), *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Rynek terenów budowlanych

Zgodnie z Ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług przez tereny budowlane rozumieć należy grunty przeznaczone pod zabudowę zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (o ile taka została wydana). Można rozróżnić tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną oraz zabudowę niemieszkaniową.

Przez teren budowlany, w myśl art. 12 ust. 1 lit. b) w związku z ust. 3 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej rozumieć należy każdy grunt nieuzbrojony lub uzbrojony, uznawany przez państwa członkowskie za teren budowlany.

Każda z nieruchomości, niezależnie od tego, do jakiej grupy zostanie zaliczona, funkcjonuje w pewnym otoczeniu rynkowym. Definicja rynku terenów budowlanych jest bardzo ważna z punktu widzenia zarządzania nimi i zapobiegania pewnym czynnikom

ryzyka, które mogłyby spowodować, że grunty przeznaczone pod zabudowę nie przyniosłyby zysku zakładanego przed rozpoczęciem procesu inwestycji. Analiza rynku terenów budowlanych nie powinna być prowadzona jedynie na podstawie popytu, podaży i ceny. Ocena rynku musi mieć charakter dynamiczny i brać pod uwagę zmienne warunki, w jakich podejmowane są decyzje uczestników rynku.

Literatura przedmiotu

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r., poz. 685).

Semiurbanizacja

Według Wikipedii: „Semiurbanizacja to proces przekształcania wsi w osiedla, które nie mieszczą się w tradycyjnych kategoriach wsi rolniczej lub miasta. Czasami na określenie takiego osiedla stosuje się termin *rurban community* (połączenie angielskich przymiotników *rural* – *wiejski* i *urban* – *miejski*). Jest to »półwieś« i »półmiasto«; osiedle, które formalnie nadal jest wsią, ale zdecydowana większość mieszkańców nie jest zatrudniona w rolnictwie” (Wikipedia, b.d.).

W warunkach polskich proces ten szczególnie uwidaczniał się po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku, w PRL-u na terenach uprzemysławianych w pobliżu wielkich miast (Harasimowicz, 2018) oraz w szczególności na południu Polski na terenach wiejskich dawnej Galicji (Kielczewska-Zalewska, 1972). Obszar ten charakteryzował się bowiem znacznym przeludnieniem agrarnym oraz rozdrobnioną strukturą terenów rolniczych. Temu modelowi urbanizacji w obszarach Podkarpacia sprzyjała też gęsta sieć osadnicza. Termin *semiurbanizacja* został wprowadzony w Polsce przez Stefana Golachowskiego w latach sześćdziesiątych XX wieku i odnosił się do modernizacji i urbanizacji wsi, prowadzącej nie do przekształcenia w miasto, ale w strukturę pośrednią (Golachowski, 2005).

Procesom semiurbanizacji szczególnie sprzyjała „socjalistyczna” polityka uprzemysławiania Polski przez budowę zakładów przemysłowych na terenach wiejskich oraz organizowanie masowych dojazdów „chłoporobotników” do fabryk w dużych ośrodkach miejskich. Obecnie to zjawisko jest także obserwowane w pobliżu wszystkich dużych miast, w tzw. miejskich obszarach funkcjonalnych. Zjawisku temu sprzyjają nowe czynniki deglomracji, takie jak wysoka elastyczność zatrudnienia i możliwość pracy na odległość, rozwój handlu i usług elektronicznych, indywidualizacja transportu etc.

Według badaczy tego procesu semiurbanizacja dotyczy zarówno stosunków społeczno-gospodarczych mieszkańców (np. rozrost sektora usług), jak i morfologii osad oraz ich krajobrazu (Brańka, 2014).

Literatura przedmiotu

Brańka P. (2014), *Metodyczne aspekty identyfikacji procesów semiurbanizacji na obszarach wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 12(936), s. 5–16.

- Golachowski S. (2005), *Urbanizacja wsi w województwie opolskim*, „Materiały i Studia Międzyuczelnianego Zakładu Podstawowych Problemów Architektury, Urbanistyki i Budownictwa”, nr 5(4), s. 45–64.
- Harasimowicz A. (2018), *Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne*, „Studia Miejskie”, nr 29, s. 116–117.
- Kiełczewska-Zalewska M. (1972), *Geografia osadnictwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Wikipedia (b.d.), hasło: *Semiurbanizacja*, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Semiurbanizacja> (dostęp: 20.03.2022).

Skutki uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego

Plany zagospodarowania przestrzennego w polskim systemie planowania przestrzennego określają powszechnie wiążące przepisy w skali lokalnej. Przesądzą więc tym samym o konkretnych możliwościach zabudowy danego terenu, ograniczeniach w zagospodarowaniu terenu, a także ewentualnych zakazach zabudowy. Uchwalenie lub zmiana planu zagospodarowania przestrzennego wywołują więc zróżnicowane skutki. Z perspektywy formalnej w polskim systemie jedynie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego określają przeznaczenie terenu. Kluczowym skutkiem uchwalenia planu jest więc określenie przeznaczenia (przeznaczeń) terenu nim objętego. W sytuacji gdy plan jest uchwalany dla terenu wcześniej planem nieobjętego, przeznaczenie jest do tego terenu przyporządkowane. W przypadku zmiany planu przeznaczenie terenu może być powielone (w sytuacji gdy zmiana dotyczy innych postanowień) lub zmienione. W praktyce zdarza się błędnie przyporządkowywać przeznaczenie terenu do decyzji o warunkach zabudowy. Jest to o tyle wiążące, że właśnie przyporządkowanie do terenu określonego przeznaczenia rozpoczyna (przynajmniej w polskim systemie) realne regulacyjne planowanie. Jest to więc kluczowa różnica – zwłaszcza przy porównywaniu cech terenów objętych i nieobjętych planami. To do przeznaczenia terenu mogą być dostosowane inne elementy planu, w tym ograniczenia w zagospodarowaniu (też np. ograniczenia i zakazy zabudowy). Niemniej plany mają zróżnicowaną treść. Nie można przyjąć, że skutkiem każdego planu będą ograniczenia (albo odwrotnie – nowe możliwości) zabudowy. Trzeba również pamiętać, że plan wprowadza na dany teren liczne zasady, dotyczące m.in. ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego czy dziedzictwa. Często ograniczenia te nie przekraczają zawartych w innych aktach. Niemniej przynajmniej przy części takich ograniczeń nie można wykluczyć takiej możliwości.

Podkreślenia wymagają skutki finansowe, wprost określone w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Konsekwencją uchwalenia planu obniżającego wartość konkretnej nieruchomości jest możliwość skierowania przez właścicieli/użytkowników wieczystych roszczeń odszkodowawczych do gminy. Przepisy (zawarte w art. 36–37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) powodują liczne wątpliwości. Dotyczą one m.in. biegu terminów przedawnienia, sposobu dokonywania wycen, jak również wyjątków od zasady. Wątpliwości te nie zmieniają jednak

generalnej tendencji, zgodnie z którą władze gmin bardzo obawiają się tej części konsekwencji finansowych uchwalania planów. W rezultacie stanowi to często powód braku uchwalania/zmiany planów zagospodarowania przestrzennego albo uchwalania takich planów, które nie będą powodować prawdopodobieństwa kierowania roszczeń. Jest to podstawą do sankcjonowania w wielu miejscach takiego zagospodarowania terenu, które generuje chaos przestrzenny (Śleszyński i in., 2021). Wskazana regulacja jest więc jedną z najważniejszych, wpływających na lokalne polityki przestrzenne w polskim systemie planistycznym. Polski system wyróżnia się w związku z tym jako szczególnie uwzględniający perspektywę właścicieli nieruchomości (Alterman, 2010).

Plany zagospodarowania przestrzennego podwyższające wartość nieruchomości również wywołują konsekwencje, ale o zdecydowanie mniejszym zakresie. Obowiązek zapłaty przez właściciela/użytkownika wieczystego renty planistycznej zależy od uznania rady gminy i proporcjonalnie nie rekompensuje w żadnym zakresie kosztów uchwalenia planów. Rola tej regulacji jest więc nieporównywalnie mniejsza.

Plany zagospodarowania przestrzennego wywołują również konsekwencje społeczne. Przestrzeń powinna być kształtowana zgodnie z interesem publicznym, co oznacza również takie postanowienia planistyczne, które gwarantują możliwie najszerszy dostęp wszystkich użytkowników do przestrzeni (Kowalewski i in., 2013). W praktyce jednak problemy (wskazane powyżej) związane z prowadzeniem bardziej konsekwentnej polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym nie zawsze gwarantują taki model.

Literatura przedmiotu

- Alterman R. (2010), *Takings international: A cross-national*, [w:] R. Alterman (red.), *Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*, American Bar Association, Chicago, s. 1–75.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P. (2013), *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., Nowak M., Sudra P., Załączna M., Błaszke M. (2021), *Economic consequences of adopting local spatial development plans for the spatial management system: The case of Poland*, „Land”, vol. 10, no. 112, <https://doi.org/10.3390/land10020112>
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Spekulacja gruntami

Przez spekulację gruntami należy rozumieć zespół czynności zmierzających do podwyższania wartości gruntów w sposób ograniczający możliwość wykorzystania ich w innych celach, np. zapewnienia bezpieczeństwa mieszkaniowego, żywnościowego (grunty rolne), kreowania ładu przestrzennego, stabilności społecznej. System planowania przestrzennego w Polsce oceniany jest jako prospekulacyjny, ponieważ nie ogranicza dostatecznie

spekulacji gruntami, marginalizując tym samym inne cele wykorzystania gruntów niż podwyższanie wartości nieruchomości. Narzędzia planistyczne wykorzystywane są w znacznej mierze do podwyższania wartości gruntów niezabudowanych, nie skłaniając do realizacji ustaleń planów (brak adekwatnych narzędzi fiskalnych – patrz hasło: Opłata planistyczna). Skutkuje to przekraczaniem chłonności demograficznej w planach miejscowych i jednocześnie nieuruchamianiem inwestycji na gruntach w lokalizacjach predystynowanych do zagospodarowania, gdzie ich wartość jest największa. W efekcie kapitał przekierowywany jest na obszary umożliwiające tańsze inwestowanie na terenach niezurbanizowanych, na których koszty inwestycji komercyjnych ponoszą budżety publiczne (rozlewanie się miast). Konstrukcja systemu planowania wspierająca spekulację gruntami wynika z faktu, że interes publiczny nie jest w tym systemie wartością nadrzędną. Państwa europejskie stosują różne środki zaradcze, których celem jest ograniczanie nadmiernej spekulacji gruntami, w tym np. gruntami rolnymi, uznawanymi za aktywa rzadkie i o wyjątkowym charakterze (Cooter, Ulen, 2011).

Literatura przedmiotu

Cooter R., Ulen T. (2011), *Ekonomiczna analiza prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Spójność społeczno-gospodarcza

Według *Słownika języka polskiego* (b.d.) jednym ze znaczeń słowa *spójność* jest „harmonijne połączenie czegoś w całość; koherentność, koherencja, spoistość, jednolitość”. Przy takim rozumieniu tego pojęcia spójność społeczno-gospodarcza w odniesieniu do przestrzeni oznacza proces lub stan, w którym występują harmonijne powiązania i współzależności pomiędzy gospodarkami (aspektami społeczno-gospodarczymi rozwoju) rozpatrywanych terytoriów. W takim ujęciu obszar spójny społecznie-gospodarczo (państwa czy Unii Europejskiej) oznacza zbiór terytoriów różniących się od siebie w zakresie czynników rozwoju czy elementów struktury społeczno-gospodarczej, powiązanych jednak ze sobą więzami funkcjonalnymi w sposób zapewniający harmonijny (zrównoważony) rozwój całego terytorium.

W ujęciu kompleksowym spójność pomiędzy terytoriami należy rozpatrywać także w innych niż społeczno-gospodarcze aspektach: kulturowych, instytucjonalnych czy przestrzennych. Takie podejście jest bliższe rozumieniu spójności terytorialnej (patrz hasło: Spójność terytorialna. Terytorialny wymiar polityki spójności).

Powszechnie przyjmuje się, że spójność społeczno-gospodarcza jakiegось obszaru sprzyja wykorzystaniu wszystkich jego zasobów w optymalny sposób i jest niezbędna do zapewnienia rozwoju odpowiedniej jakości życia wszystkim mieszkańcom.

W ramach polityki spójności UE i polityki regionalnej w Polsce spójność społeczno-gospodarczą utożsamia się z procesem wyrównywania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego terytoriów lub stanem, w którym nastąpiło wyrównanie lub znaczne zbliżenie w zakresie podstawowych wskaźników społeczno-gospodarczych. Kwestia spójności

społeczno-gospodarczej państw i terytoriów, aczkolwiek zauważana w procesie integracji europejskiej, początkowo nie stanowiła istotnego obszaru wysiłków EWG. Preambuła traktatu rzymskiego z roku 1950 wskazywała, iż: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukowanie różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”, ale w małym stopniu przełożyło się to na działania Wspólnoty w sferze realnej. Spójność społeczno-gospodarcza zyskała nowe znaczenie dla procesu integracji europejskiej pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku i planów wdrożenia pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej – uznano ją za podstawowy warunek funkcjonowania wspólnego rynku. Stwierdzono wtedy, że polityka spójności jest jednym z priorytetowych obszarów działania UE, a Jednolity Akt Europejski (obowiązujący od 1987 roku) zawierał nowy tytuł V „Spójność gospodarcza i społeczna” oraz art. 130a, w którym stwierdzono, iż: „W celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”, co pozwoliło na przeprowadzenie od 1988 roku reformy funduszy strukturalnych (patrz hasło: Fundusze strukturalne) oraz znaczące zwiększenie nakładów na działania prospójnościowe w budżecie UE.

Obok znaczenia dla powodzenia funkcjonowania wspólnego rynku ważnym uzasadnieniem dla polityki spójności i przekazywania znaczących sum na rozwój krajów i regionów biedniejszych, południowych, a następnie byłych krajów bloku wschodniego były także argumenty o charakterze etycznym – sprawiedliwość i zadośćuczynienie krajom pozostającym przez długi czas pod działaniem reżimów autorytarnych. Dodatkowym polem dyskusji na temat spójności w kontekście UE stały się rozważania o rozwoju i kapitale terytorialnym (patrz hasło: Spójność terytorialna. Terytorialny wymiar polityki spójności) rozszerzające wcześniejsze deliberacje koncentrujące się na rozwoju regionalnym. Zaowocowało to wpisaniem spójności terytorialnej do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (FFUE) jako obszaru działań Wspólnoty z doprecyzowaniem katalogu różnego typu terytoriów wymagających szczególnych działań na poziomie europejskim (tytuł XVII, art. 174): „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i obszarom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych trudności naturalnych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo słabym zaludnieniu oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.

Pomimo zapisów traktatowych europejska polityka spójności w ciągu ostatnich kilkunastu lat coraz mniej uwagi poświęca zagadnieniom spójności społeczno-gospodarczej – priorytet uzyskuje realizacja innych niż spójność celów ogólnoeuropejskich:

wzmocnienia konkurencyjności całej UE (w ciągu pierwszych kilkunastu lat XXI wieku w związku z realizacją strategii lizbońskiej, a później Europa 2020), a ostatnio promocji Zielonego Ładu, w tym transformacji energetycznej i zmian klimatu. Dużo miejsca w debatach na temat polityki spójności poświęca się zagadnieniu elastycznego reagowania na kryzysy społeczno-gospodarcze (np. po 2009 roku) lub nieoczekiwane zdarzenia, np. pandemia COVID-19. W sposób naturalny osłabia to prowyrównawczy i strukturalny charakter tej polityki, chociaż w wymiarze finansowym jej największym beneficjentem pozostają kraje i regiony najbiedniejsze.

Obecnie w dyskusjach na temat miejsca spójności w całości działań UE da się zauważyć (np. w ósmym raporcie kohezyjnym) zwiększone zainteresowanie zagadnieniami spójności w zakresie prawno-instytucjonalnym i społecznym, co jest związane między innymi z bardzo różną jakością prowadzenia polityk terytorialnych oraz poszukiwaniem odpowiedzi na zagrożenia związane z dezintegracją UE oraz osłabieniem jakości demokracji.

Podstawowymi wskaźnikami wykorzystywanymi do mierzenia spójności gospodarczej pomiędzy regionami są zróżnicowania PKB na mieszkańca, PNB na mieszkańca, wydajności pracy czy wyposażenia infrastrukturalnego. W praktyce polityk publicznych podstawowymi wskaźnikami spójności społecznej są zróżnicowania pomiędzy regionami w zakresie stopy bezrobocia i stopy zatrudnienia. Wskaźniki te są wykorzystywane w polityce spójności UE oraz w politykach regionalnych poszczególnych krajów UE i OECD do określania kategorii rozwojowych regionów, co wiąże się z wysokością transferów finansowych i różnicowaniem zasad implementacyjnych. W ostatnich dwudziestu latach w określaniu spójności terytorialnej na znaczeniu zyskują wskaźniki odnoszące się do konkurencyjności gospodarek, percepcji społecznej i jakości funkcjonowania instytucji.

W skali poszczególnych państw, w tym w Polsce, zagadnienia spójności społeczno-gospodarczej można rozpatrywać w dwóch wymiarach – wewnętrznym i zewnętrznym. Podczas gdy zewnętrzna spójność społeczno-ekonomiczna mierzona różnymi wskaźnikami na poziomie kraju i poszczególnych regionów, w tym PKB na mieszkańca, wydajnością pracy czy stopą bezrobocia względem średniej UE bez wątpienia postępuje (choć należy zauważyć, że tempo tego procesu jest zmienne w czasie), to w relacjach wewnętrznych można dostrzec zwiększanie się spójności w zakresie PKB na mieszkańca, dostępu do usług społecznych czy dobrze płatnych miejsc pracy, a zmniejszanie w przypadku infrastruktury społecznej, komunalnej i transportowej. Wynika to, podobnie jak w całej UE, ze zwiększonych w warunkach wspólnego rynku korzyści ekonomicznych lokalizacji działalności gospodarczej w aglomeracjach i zmniejszania się tempa przekształceń strukturalnych w regionach biedniejszych i wymagających restrukturyzacji przemysłowej.

W Polsce zagadnienie spójności społeczno-gospodarczej jest traktowane jako jedno z podstawowych zagadnień polityki rozwoju, równoległe do zagadnień związanych z konkurencyjnością regionalną oraz wzmacnianiem jakości polityk kształtowanych terytorialnie. W pierwszych latach po wejściu Polski do UE podstawowym punktem od-

niesienia dla całej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego była spójność zewnętrzna, która miała być osiągana dzięki właściwemu ukierunkowaniu środków z europejskiej polityki spójności i koordynowanych z nimi środków z innych polityk publicznych przy jasnym podziale zadań i harmonijnej współpracy pomiędzy rządem a samorządami wojewódzkimi (patrz hasło: Polityka regionalna (polityka rozwoju regionalnego)). Niemniej jednak proporcjonalnie – zgodnie z założeniami UE i polityki krajowej – największy udział transferów osiągały (i osiągają) najbiedniejsze województwa, chociaż, jak się okazuje, bez efektów spójnościowych w zakresie np. wyrównywania poziomu PKB pomiędzy regionami w Polsce.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017) wprowadziła w polityce rozwoju większy nacisk na spójność wewnętrzną niż zewnętrzną, zakładając większe zaangażowanie państwa i lepsze ukierunkowanie środków publicznych na obszary problemowe wyznaczane na poziomie subregionalnym (patrz hasło: Obszar strategicznej interwencji). Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (2019) w następujący sposób wskazuje na spójność wewnętrzną w trzech wymiarach: społecznym, gospodarczym i przestrzennym jako ważny element celu polityki regionalnej: „Efektywne wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów i ich specjalizacji dla osiągania zrównoważonego rozwoju kraju, co tworzyć będzie warunki do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym osiąganiu spójności w wymiarze społecznym, środowiskowym i przestrzennym”.

Literatura przedmiotu

- European Commission (2022), *Cohesion in Europe towards 2050. Eight Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Publication Office, Brussels.
- Jednolity Akt Europejski. Luksemburg. 1986.02.17. Haga. 1986.02.28., <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-2004-90-864-5,17099387.html> (dostęp: 28.08.2022).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2022), *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2020*, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Warszawa.
- Pose A. (2017), *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society”, vol. 11(1), s. 189–209.
- Słownik języka polskiego* (b.d.), hasło: *spójność*, <https://sjp.pl/sp%C3%B3jno%C5%9B%C4%87+> (dostęp: 28.08.2022).
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017), http://eregon.wzp.pl/sites/default/files/strategia_na_rzecz_odpowiedzialnego_rozwoju.pdf (dostęp: 28.08.2022).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=PL> (dostęp: 28.08.2022).
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, 17 kwietnia 1957, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome> (dostęp: 28.08.2022).
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) (Monitor Polski z 2017 r., poz. 260).
- Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” (Monitor Polski z 2019 r., poz. 1060).

Spójność terytorialna. Terytorialny wymiar polityki spójności

Pomimo określenia spójności terytorialnej jako jednego z obszarów działań Unii Europejskiej oraz polityki regionalnej w Polsce (patrz hasło: Spójność społeczno-gospodarcza) pojęcie to nie jest zdefiniowane jednoznacznie w literaturze i aktach prawnych. Dyskusja na temat szerszego rozumienia spójności niż tylko w wymiarze społecznym i gospodarczym w kontekście UE trwa od lat dziewięćdziesiątych XX wieku i początkowo koncentrowała się na zagadnieniach związanych z uwarunkowaniami trwałego rozwoju zrównoważonego z podkreśleniem roli czynników środowiskowych i kulturowych.

Za punkt wyjścia do sformułowania bardziej kompleksowego podejścia do spójności terytorialnej należy uznać prace dotyczące rozwoju terytorialnego i kapitału terytorialnego (OECD, 2001; Camagni, 2009). OECD (2001, s. 15) określa kapitał terytorialny jako niematerialny czynnik rozwoju danego terytorium, wynikający z kombinacji oddziaływania instytucji, procedur, przedsiębiorców, naukowców, polityków. W takim ujęciu obok klasycznych czynników rozwojowych należy rozpatrywać także takie, jak: położenie geograficzne, zdolności produkcyjne, klimat, zasoby naturalne, jakość życia, korzyści aglomeracji generowane przez miasta, inkubatory przedsiębiorczości i okręgi przemysłowe, sieci biznesowe, czynniki miękkie (rozumienie, zaufanie, obyczaje, zasady nieformalne, tradycje, systemy wartości), system instytucjonalny i powiązania pomiędzy producentami, naukowcami i politykami, które umożliwiają rozwój kreatywności i innowacji. Roberto Camagni (2009) określa kapitał terytorialny jako specyficzny, unikalny zasób każdego obszaru – zespół cech charakterystycznych tylko dla niego samego.

Uwzględniając powyższe, spójność terytorialną należałoby zdefiniować jako proces lub stan, w którym występują harmonijne powiązania i współzależności pomiędzy terytoriami w zakresie wszystkich istotnych czynników rozwoju, przy czym największe znaczenie mają cechy jakościowe, takie jak jakość terytorium, wydajność i tożsamość terytorialna. Podobne rozumienie procesu spójności terytorialnej zaproponowała Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej z 2008 roku, określając go jako: „zapewnienie harmonijnego rozwoju różnorodnych terytoriów oraz gwarancje, że ich mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. Jako taka spójność ta służy przekształcaniu różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii” (Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, 2008).

W tym duchu państwa członkowskie UE we wspólnie uzgodnionym dokumencie dotyczącym rozwoju przestrzennego UE (Agenda Terytorialna 2020) spójność terytorialną określiły jako: „zbiór zasad dla harmonijnego, zrównoważonego, efektywnego rozwoju terytorialnego. Pozwala on na stworzenie równych szans obywatelom i przedsiębiorstwom bez względu na to, gdzie są zlokalizowani i na możliwie najlepsze wykorzystanie ich potencjału terytorialnego. Spójność terytorialna wzmacnia zasadę solidarności poprzez promowanie konwergencji pomiędzy gospodarkami lepiej rozwiniętymi oraz tymi, których rozwój jest wolniejszy”.

Mówiąc o spójności terytorialnej, chodzi o tworzenie równych szans budowanych na podstawie wykorzystania unikalnych potencjałów poszczególnych terytoriów oraz dzia-

lania na rzecz wyrównywania tempa rozwoju, m.in. poprzez wykorzystywanie mocnych stron każdego obszaru, poprawę jakości usług publicznych, transportowych, internetu, dostarczanych w miejscach, w których ludzie chcą mieszkać, zarządzać; zwiększanie konkurencyjności miast i ograniczenie ich negatywnego wpływu na ludzi i środowisko naturalne; rozwój współpracy w układach funkcjonalnych oraz pomiędzy poszczególnymi terytoriami.

Od koncepcji spójności terytorialnej wychodzi także koncepcja rozwoju ukierunkowanego na miejsca, przygotowana przez Fabrizia Barcę (2009) i rozpropagowana przez OECD i Komisję Europejską (patrz hasło: Zintegrowane planowanie rozwoju).

Koncepcja spójności terytorialnej uzyskała praktyczne znaczenie w drugiej dekadzie XXI wieku w ramach polityki spójności UE w postaci sformułowania – zarówno w wieloletniej perspektywie finansowej 2013–2020, jak i 2021–2027 – wymogu poświęcania szczególnej roli wymiarowi terytoralnemu w prowadzeniu działań rozwojowych, w szczególności w odniesieniu do miast, obszarów funkcjonalnych, specyficznych obszarów problemowych, takich jak obszary góryste, wyspy czy obszary przygraniczne, m.in. poprzez przygotowanie zintegrowanych strategii dla tych obszarów oraz wykorzystanie takich mechanizmów, jak rozwój lokalny kierowany przez społeczność czy instrument Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) dla wsparcia współpracy rozwojowej w obszarach funkcjonalnych. Pomimo formułowanych postulatów przez środowiska naukowo-badawcze i praktyków związanych z rozwojem regionalnym brak jednak na poziomie UE kompleksowego dokumentu określającego uwarunkowania i zadania niezbędne do promocji spójności terytorialnej. Tego braku nie wypełnia przyjęta przez państwa członkowskie UE w 2019 roku Agenda Terytorialna 2030, która zawiera bardzo „miękkie” sugestie w zakresie promocji podejścia terytorialnego na poziomie europejskim i w ramach poszczególnych państw.

W Polsce koncepcja spójności terytorialnej znalazła duży odzew w środowisku naukowym oraz w praktyce polityki przestrzennej i regionalnej w postaci przygotowania kompleksowych dokumentów promujących tę koncepcję (KPZK 2030) lub uwzględniających jej założenia przy formułowaniu celów rozwojowych (KSRR 2020, KSRR 2030). Szerszemu upowszechnieniu idei służy także zaktualizowana w 2019 roku Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nakładająca obowiązek uwzględniania wymiaru terytorialnego i celu spójności terytorialnej w planowaniu i prowadzeniu działań rozwojowych przez ministrów, władze samorządów regionalnych i lokalnych oraz inne podmioty, m.in. poprzez wyznaczanie obszarów strategicznej interwencji, przygotowanie strategii dla obszarów funkcjonalnych, uwzględnianie zagadnień rozwoju terytorialnego w każdym, mającym cechy zintegrowanego, dokumencie planistycznym.

Literatura przedmiotu

Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech, 2011, https://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/planowanie/planowanie_przestrzenne/agenda_terytorialna_unii_europejskiej_2020.pdf (dostęp: 2.05.2022).

- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Barca Report)*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en (dostęp: 2.05.2022).
- Camagni R. (2009), *Territorial capital and regional development*, [w:] R. Capello, P. Nijkamp (red.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, s. 118–132.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (2008), *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę {SEC(2008) 2550}*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 6.10.2008, COM(2008) 616, wersja ostateczna.
- OECD (2001), *Territorial Outlook*, Paris.
- Szlachta J. (2011), *Spójność terytorialna traktatowym wymiarem polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, vol. 85, s. 191–214.
- Territorial Agenda 2030* (2020), Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion, 1 December, Germany.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r., poz. 1057).

Strefa zabudowy

Strefa zabudowy to szeroki termin dotyczący wyodrębniania w dokumentach planistycznych zabudowy o określonych cechach lub kierunkach jej przekształcania. W ramach strefy określa się między innymi dopuszczalne przeznaczenia, zasady zagospodarowania terenu oraz parametry zabudowy. Strefy mogą być ustalane w celu ochrony wartości kulturowych zabudowy (np. strefa ochrony konserwatorskiej), grupowania różnych rodzajów przeznaczeń terenów (np. strefowanie), wyodrębnienia zabudowy tworzącej całość urbanistyczną (np. jednostka urbanistyczna), określenia parametrów zabudowy (np. strefa zabudowy śródmiejskiej), wykluczenia lub ograniczenia zabudowy ze względu na uwarunkowania przyrodniczo-krajobrazowe (np. strefa ochrony uzdrowiskowej).

Strefy zabudowy wyznaczane są najczęściej w dokumentach planistycznych na poziomie gminnym (w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) oraz regionalnym (w planie zagospodarowania przestrzennego województwa).

Strefowanie (*zoning*)

Strefowanie jest to podział na obszary, w których dopuszczone są określone przeznaczenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy. Jest to jedno z narzędzi planistycznych. Klasyfikację na strefy wprowadza gmina na podstawie przepisów prawa. System strefowania jako metoda kształtowania przestrzeni został zapoczątkowany w Niemczech (Bassett,

1922). Bazował na planie miasta, który określał lokalizację elementów struktury przestrzennej (ulic, placów, skwerów itp.), oraz na przepisach prawnych regulujących funkcje i parametry zabudowy. Kolejne etapy kształtowania prawa zoningowego miały miejsce w Stanach Zjednoczonych, gdzie strefowanie stało się metodą regulacji formy i funkcji zabudowy na terenach prywatnych (Jopek, 2015). Następnie było ono wprowadzane w kolejnych krajach. Do najważniejszych rodzajów strefowania należy zaliczyć:

1) *Euclidean zoning* – strefowanie funkcjonalne terenów i określanie wskaźników urbanistycznych dla każdego z nich; typowy jest tu podział na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, mieszkaniową wielorodzinną, usługową i przemysłową;

2) *performance zoning* – strefowanie przez ocenę jako alternatywa dla standardowego strefowania funkcjonalnego; wprowadzane standardy i kryteria mają za zadanie osiągnięcie określonych celów ekonomicznych, społecznych lub środowiskowych (Jopek, 2015);

3) *incentive zoning* – inaczej strefowanie motywacyjne (Zuziak, 1998); narzędzie planistyczne umożliwiające proponowanie bardziej atrakcyjnych warunków zabudowy inwestorom w zamian za realizację przez nich pewnych inwestycji publicznych;

4) *form-based zoning* – strefowanie, które opiera się na formie zabudowy i kształtowaniu przestrzeni między budynkami, a nie funkcji terenu; szczegółowo definiowane są parametry techniczne zabudowy, wielkość działki, układ przestrzeni publicznych itp.; natomiast wybór przeznaczenia terenu jest większy, co ma umożliwić lepsze dopasowanie do wymagań rynkowych.

Obecnie w polskim systemie planowania przestrzennego nie funkcjonuje strefowanie jako metoda planistyczna. Najbliższe strefom są jednostki urbanistyczne wyznaczone w niektórych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz grupy terenów dopuszczające takie same przeznaczenia, określane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Literatura przedmiotu

Bassett E.M. (1922), *Zoning*, National Municipal League, New York.

Jopek D. (2015), *Strefowanie jako narzędzie kształtowania struktury przestrzennej miasta*, „Studia KPZK PAN”, nr CLXI, s. 165–171.

Zuziak Z.K. (1998), *Strefowanie przez standardy w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego*, „Człowiek i Środowisko”, nr 22(1), s. 85–93.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna

Wymóg ujmowania/określenia modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, a także formułowania ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w strategiach rozwoju gmin i województw wprowadzony został przepisami znowelizowanych w roku 2020 aktów prawnych: Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 10e ust. 3, pkt 4 i 5), Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (art. 11 ust. 1c, pkt 4 i 5), a także Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 9–13).

Struktura funkcjonalno-przestrzenna (SFP) w zintegrowanej strategii rozwoju województwa i gminy jest modelowym obrazem struktury przyrodniczo-antropogenicznej, wyznaczonej przez pryzmat funkcji trwale związanych z określonym zagospodarowaniem oraz planowanych (zmian) form zagospodarowania, z uwzględnieniem usług ekologicznych i krajobrazowych, jakie pełni zagospodarowana i przyrodnicza przestrzeń.

Istotą tak zdefiniowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej jest planistyczny wybór tych elementów, którym da się przypisać określone działania (instrumenty) zgodne z kompetencjami (ustawami) w sferze funkcjonalnej i przestrzennej.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna musi być rozpatrywana jako uwarunkowanie dla realizacji celów gospodarczych i społecznych w krótkim horyzoncie czasu oraz jako przedmiot polityki rozwoju zrównoważonego (długofalowego) w długim horyzoncie, osiąganego instrumentami polityki przestrzennej i innymi pakietami instrumentów pozwalających na zintegrowane działania na rzecz osiągania tych strategicznych celów. Zawsze jednak cele długofalowe muszą być rozpatrywane przez pryzmat zdefiniowanego interesu publicznego.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna na poziomie wojewódzkim pełni funkcję informującą o preferencjach samorządowej władzy co do pożądanej struktury i przenosi zapisy obszarowe i punktowe interesów narodowych (inwestycje celu publicznego), daje podstawy do sformułowania rekomendacji wobec lokalnych jednostek samorządu terytorialnego (JST), wyznacza ramy realizacji inwestycji celu publicznego.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna jest (powinna być) celem interesu publicznego. Powinna obrazować nie tyle rzeczowy faktyczny stan zagospodarowania, ile związki (natężenie) między funkcjami a strukturami i ich antycypowane oraz planowane zmiany także w układzie związków bezpośrednich i pośrednich.

Jako cel interesu publicznego SFP powinna mieć przypisane pożądane publiczne wartości (cele), istotne dla zrównoważonego rozwoju kraju, województwa (samorządu), z uwzględnieniem narodowego interesu publicznego (o ile taki został *explicite* zdefiniowany w dokumentach strategicznych o charakterze ustaleń wiążących lub w ustawach prawa materialnego, np. w Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska).

W systemie celów interesu publicznego związanego z SFP można przyjąć przykładowo:

- 1) zapewnienie rezyliencji struktury funkcjonalnej kraju, województwa lub innej JST;
- 2) sprawiedliwą dostępność wewnętrzną województwa do centrów miast (albo do usług);
- 3) zapewnienie (realnego) dostępu do obszarów i miejsc o najlepszej wewnętrznej i zewnętrznej dostępności do rozwoju gospodarczego (tworzenia miejsc pracy);
- 4) zwiększenie zdolności retencyjnej kraju, województwa lub innej JST, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru stepowania;
- 5) zapewnienie zdolności regeneracyjnej środowiska przyrodniczego i zdolności do neutralizacji skutków skażenia środowiska;
- 6) bezpieczeństwo energetyczne;
- 7) dostęp do czystej wody.

Model SFP (w sensie decyzyjnym, czyli regulacyjno-planistycznym, a więc odpowiadającym określonym w strategii kierunkom rozwoju – wynikającym z celów) stanowi wyraz polityki przestrzennej wojewódzkiej i/lub JST, która w praktyce powinna przejawiać się w ukierunkowanych na przestrzeń działaniach publicznych (*spatial policies*).

Przez model struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa/JST ujęty w strategii danej JST należy więc rozumieć pożądaną, docelową (tj. rozpatrywaną w horyzoncie opracowywania strategii) obraz (stan) zagospodarowania przestrzennego, elementów naturalnych (przyrodniczych) i antropogenicznych, odpowiadający wizji danej JST oraz celom rozwoju wyznaczonym w strategii, wynikającym z kolei z rozpoznanego interesu publicznego. Jest to więc taki stan zagospodarowania przestrzennego, który pozwala w szczególności:

- 1) likwidować rozpoznane (zidentyfikowane) bariery rozwojowe;
- 2) wzmacniać potencjały rozwojowe i rozwijać określone (w strategii) funkcje społeczno-gospodarcze;
- 3) optymalizować wykorzystanie zasobów naturalnych;
- 4) chronić (konserwować) cenne elementy systemu przyrodniczego występujące na danym terytorium;
- 5) chronić (konserwować) cenne elementy krajobrazu naturalnego, kulturowego, a także określone układy urbanistyczne i ruralistyczne ważne dla zachowania tożsamości miejsca.

Określenie w strategii wojewódzkiej i lokalnej struktury funkcjonalno-przestrzennej oznacza więc wskazanie obszarów, wyznaczonych przez pryzmat funkcji trwale związanych z określonym zagospodarowaniem terenu oraz z uwzględnieniem planowanych (tj. przewidywanych, poświadczanych) zmian form zagospodarowania, ze szczególnym zwróceniem uwagi na znaczenie usług ekologicznych (ekosystemowych) i walorów krajobrazowych, jakich dostarcza zagospodarowana (antropogeniczna) i przyrodnicza przestrzeń.

Model SFP danej jednostki terytorialnej powinien więc składać się z powiązanych funkcjonalnie obszarów (spójność terytorialna), których zagospodarowanie przestrzenne odpowiada oczekiwaniom funkcjom rozwojowym danej JST.

Przedmiotem strategii są te relacje funkcjonalno-przestrzenne, które mają swoje bezpośrednie lub pośrednie skutki (oddziaływanie, „przełożenie”) na formę przestrzennego zagospodarowania i strukturę użytkowania terenów danej JST czy wojewódzkiego systemu osadniczego. Pokazanie tych bezpośrednich i pośrednich związków między funkcjami i zagospodarowaniem pozwala więc na zdefiniowanie sfery (zakresu) publicznej interwencji w kształtowanie przestrzeni (tj. lokalnych publicznych działań w sferze przestrzennej) pod kątem holistycznie wyznaczonych celów rozwoju.

Należy zaznaczyć, że istotą określania w zintegrowanych strategiach rozwoju (wojewódzkich i lokalnych) struktury funkcjonalno-przestrzennej jest nie tylko wiązanie określonych funkcji z pewnymi obszarami przestrzeni (model przestrzenny), ale również wskazanie – przypisywanie do nich określonych działań (instrumentów), zgodnie

z kompetencjami ustrojowymi samorządu (określonymi w ustawach), umożliwiającących kształtowanie przez samorząd zagospodarowania przestrzennego i powiązanej z nim sfery funkcjonalnej, w zgodzie z celami wyznaczonymi w strategii. Mogą to być zarówno instrumenty ściśle przynależne do polityki przestrzennej (np. miejscowe plany regulacyjne, standardy urbanistyczne/ruralistyczne/zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy obszarowe, opłaty planistyczne, podatki gruntowe – od nieruchomości budowlanych, rolnych, leśnych), ale także instrumenty i narzędzia wywodzące się z innych sfer funkcjonowania władzy publicznej, mające jednakże wpływ na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego (np. dotacje i wszelkie środki motywujące do określonych działań użytkowników przestrzeni – czyli zgodnych z celami rozwoju ujętymi w strategii, odzwierciedlającymi interesy publiczne).

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej JST zawarty w jej strategii powinien ponadto określać kryteria (tj. konkretne, mierzalne wskaźniki) służące do weryfikacji stopnia osiągnięcia celów operacyjnych (odpowiadających kierunkom działań społeczno-gospodarczych, a także dotyczących ochrony środowiska) w ich przestrzennym wymiarze. Te części modelu mogą być ujęte w ostatnim elemencie dokumentu strategicznego, jakim jest system monitorowania realizacji strategii.

Literatura przedmiotu

- Markowski T. (2019), *Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych*, ekspertyza dla Ministerstwa Funduszy Strukturalnych i Rozwoju Regionalnego, maszynopis elektroniczny.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2021), *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji z Krakowa, Warszawa, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy> (dostęp: 1.02.2021).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii (2020), *Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju*, maszynopis elektroniczny, <https://www.gov.pl/attachment/74aa7aa6-c366-45d6-8aa4-39abaaf90920> (dostęp: 1.02.2021).
- Roman G. (2022), *Model funkcjonalno-przestrzenny jako integrator planowania strategicznego i przestrzennego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Analiza celowa nr 2/2022.
- Sołtys J. (2008), *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 ze zm.).

SWOT

Analiza SWOT jest jedną z podstawowych metod analizy strategicznej, powszechnie stosowaną do identyfikacji strategicznych czynników i uwarunkowań rozwoju wybranego terytorium (np. jednostki samorządu terytorialnego, obszaru funkcjonalnego lub innego terytorium, dla którego wykonywana jest analiza). Jej istotą jest określenie zewnętrznych i wewnętrznych czynników i uwarunkowań rozwoju terytorium oraz wskazanie jego pozycji względem otoczenia (Chądryński, Nowakowska, Przygodzki, 2007). Analiza SWOT to strategiczna analiza jakościowa zarówno pozytywnych, jak i negatywnych uwarunkowań rozwoju, w ramach której dokonuje się oceny interakcji zachodzących pomiędzy terytorium a otoczeniem, w którym ono funkcjonuje.

Nazwa *SWOT* pochodzi od pierwszych liter analizowanych czynników w języku angielskim, tj. *S* – *strengths*, *W* – *weaknesses*, *O* – *opportunities*, *T* – *threats*. Tak więc SWOT to analiza sił i słabości oraz szans i zagrożeń dla rozwoju wybranego terytorium, pozwalająca na przyjrzenie się mu z dwóch perspektyw, tj. (Drzazga, 2015):

1) wewnętrznej, w ramach której analizowane są siły (mocne strony, atuty) i słabości (słabe strony, bariery) tkwiące w terytorium, na które możliwe jest bezpośrednie oddziaływanie; składają się na nią m.in. zasoby gospodarcze, społeczne, środowiskowe, walory przyrodnicze, krajobrazowe, jak również stan (jakość) zagospodarowania przestrzeni fizycznej;

2) zewnętrznej, na którą składają się zjawiska występujące w otoczeniu bliższym lub dalszym terytorium, na które nie ma możliwości oddziaływania, lub też są one ograniczone; szanse to zjawiska mogące stanowić istotny impuls rozwojowy, natomiast zagrożenia to zjawiska osłabiające i ograniczające możliwości rozwojowe jednostki terytorialnej.

Analiza SWOT dokonywana jest w celu znalezienia przewag konkurencyjnych występujących na wybranym terytorium, rozpatrywanych w układzie sektorowym (Drzazga, 2015). Stąd też analizy czynników i uwarunkowań procesów rozwoju dokonuje się dla kilku sfer, odpowiadających podstawowym aspektom (wymiarom) procesów rozwoju. Podział ten wynika z podejścia problemowego, charakterystycznego dla paradygmatu rozwoju sustensywnego (gospodarka, społeczeństwo, środowisko przyrodnicze, przestrzeń, instytucje):

1) sfera gospodarka – w tej sferze mieszczą się takie uwarunkowania, jak: sytuacja na rynku pracy, przedsiębiorczość wspólnoty lokalnej, innowacyjność gospodarki i inne zidentyfikowane cechy lokalnego systemu gospodarczego o istotnym znaczeniu dla procesów rozwoju;

2) sfera społeczeństwo (w tym infrastruktura społeczna) – cechy wspólnoty terytorialnej mające istotne znaczenie dla kształtowania (przebiegu) procesów rozwoju, w szczególności takie jak: demografia, kapitał ludzki, kapitał społeczny, lokalna kultura, tradycje i tożsamość (identyfikacja); stan sfery społecznej (w szczególności kapitału ludzkiego oraz społecznego) może być uwarunkowany jakością i dostępnością infrastruktury społecznej służącej świadczeniu usług publicznych (związanych z zaspokajaniem potrzeb w sferze oświaty, edukacji, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej itp.);

3) sfera środowisko przyrodnicze – jego stan, jakość podstawowych komponentów środowiska (powietrze, wody, gleby) ocenianych głównie ze względu na potrzeby społeczne w zakresie warunków bytowych (zdrowie, higiena); występowanie zasobów naturalnych, ich zasobność, a także stan i rozmieszczenie tworów przyrody;

4) sfera przestrzeni (w tym infrastruktura techniczna/materialna) – stan zagospodarowania fizycznej przestrzeni, jakość materialnego zagospodarowania i zabudowy terenu, w tym w szczególności rozmieszczenie, stan/jakość materialnej (technicznej) infrastruktury związanej z zaopatrzeniem w energię, wodę, odprowadzeniem ścieków, retencjonowaniem wody, gospodarowaniem odpadami; systemy transportu i komunikacji na danym terytorium, rozmieszczenie i stan ich elementów; stan i rozmieszczenie zabytkowych/histerycznych obiektów i układów urbanistycznych i/lub ruralistycznych, kształtujących tożsamość danego terytorium;

5) sfera instytucjonalna – rozwiązania instytucjonalne istniejące na danym terytorium, wpływające na sprawność zarządzania jednostką terytorialną oraz przebieg procesów rozwoju, w szczególności związane z podnoszeniem poziomu kapitału społecznego i budowaniem kapitału terytorialnego.

Analiza SWOT jest narzędziem pozwalającym na uporządkowanie zidentyfikowanych uwarunkowań rozwoju. Wiele uwarunkowań rozwojowych ma swoje źródło w jednej sferze, podczas gdy skutki przejawiają się w innym wymiarze procesów rozwoju⁷, stąd też klasyfikowanie (tj. przyporządkowywanie) uwarunkowań do poszczególnych sfer rozwojowych może być dokonywane według genezy (źródła) danego uwarunkowania lub też sfery, w której dane uwarunkowanie rodzi skutki (pozytywne lub negatywne).

Analiza SWOT jest istotnym narzędziem wykorzystywanym w celu przygotowania planów, koncepcji, strategii rozwoju wybranego terytorium. Może być wykonywana w układzie klasycznym i zintegrowanym (patrz hasło: Zintegrowana analiza SWOT). Pierwszy z nich stanowi tradycyjne podejście do rozpoznania silnych i słabych stron rozpatrywanej jednostki terytorialnej (uwarunkowań wewnętrznych) oraz zewnętrznych szans i zagrożeń rozwojowych.

Literatura przedmiotu

- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2007), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Drzazga D. (2015), *Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT*, [w:] T. Markowski, M. Turala (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządów*, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź, s. 65–81.

System planowania przestrzennego

Przez system planowania przestrzennego należy rozumieć sposób, w jaki zorganizowane jest planowanie przestrzenne w danym kraju. Szkieletem systemu jest jego skodyfikowana część, opisana w aktach prawa. System planowania przestrzennego ma na celu prowa-

⁷ Dla przykładu: przedsiębiorczość społeczności lokalnej jest uwarunkowaniem wy wpływającym z pewnych szczególnych cech i zdolności wspólnoty terytorialnej (co wynika z istniejącego poziomu kapitału ludzkiego i kapitału społecznego), ale wpływa (pozytywnie) na przebieg procesów rozwojowych w sferze gospodarczej (przedsiębiorczość).

dzenie spójnej polityki przestrzennej na obszarze całego kraju i we wszystkich skalach (zazwyczaj lokalnej, regionalnej i krajowej).

W Polsce system planowania przestrzennego określa Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. System jest hierarchiczny i zorganizowany na dwóch szczeblach: regionalnym i lokalnym – jest to odzwierciedlenie hierarchicznego podziału władzy. Ma zapewnić spójność realizacji polityki przestrzennej. Opracowania planistyczne na szczeblu lokalnym muszą uwzględniać decyzje podjęte na szczeblu regionalnym, które mają priorytet w realizacji. Dokumenty planistyczne powstają na podstawie dokumentów strategicznych na tym samym szczeblu (planowanie zintegrowane). Coraz częściej planowanie odbywa się również na poziomie makroregionalnym, ponadlokalnym czy w przestrzeniach miękkich. Planowanie przestrzenne na poziomie krajowym w Polsce zostało włączone do planowania społeczno-gospodarczego, czyli strategicznego. Nie jest już częścią ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Za planowanie na poziomie regionalnym odpowiadają organy samorządu województwa. Głównym instrumentem realizacji polityki przestrzennej województwa jest plan zagospodarowania województwa. Określa on uwarunkowania, zasady i kierunki kształtowania struktury przestrzennej województwa. Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym jest realizowane przez radę gminy. Do ustawowych opracowań planistycznych należą: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W studium określa się politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Literatura przedmiotu

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

Urbanizacja

Urbanizacja to proces powiększania obszarów miejskich, czyli powstawania nowych miast oraz rozbudowy istniejących (*Słownik języka polskiego PWN*, b.d.). Zjawisko to dotyczy również przekształcania terenów o funkcjach rolniczych na tereny zurbanizowane o charakterze miejskim – szczególnie w bezpośrednim sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich.

Urbanizacja jest procesem złożonym i wieloaspektowym, rozpatrywanym w wymiarze przestrzennym, demograficznym, społecznym, ekonomicznym (*Encyklopedia PWN*, b.d.) oraz środowiskowym. Jej przestrzenny wymiar polega na zwiększaniu powierzchni terenów zabudowanych o charakterze miejskim. Proces urbanizacji wynika ze zmian demograficznych, czyli ze wzrostu odsetka ludności miejskiej na urbanizowanym terenie. Może

być rezultatem migracji ludności do miast, przyrostu naturalnego w miastach lub powstawania nowych miast (Szymańska, Biegańska, 2011). Urbanizacja ekonomiczna to wzrost liczby ludności pracującej w zawodach pozarolniczych. Jej odzwierciedleniem jest zróżnicowana struktura zatrudnienia i zawodowa mieszkańców obszarów zurbanizowanych. Urbanizacja społeczna to wzrost odsetka liczby ludności prowadzącej miejski styl życia. Jest to ściśle związane ze zmianami ekonomicznymi. Ważny jest również aspekt środowiskowy procesów urbanizacyjnych. Skoncentrowanie dużej liczby ludności powoduje zanieczyszczenia powietrza, wód i gleb oraz zwiększoną produkcję i składowanie odpadów.

Urbanizacja może być również definiowana jako stan zagospodarowania przestrzeni, w którym uzyskuje się odpowiednie prawdopodobieństwo kontaktów oraz równowagi (Zipser, Sławski, 1988). Jest to stan, w którym mieszkańcy mogą realizować swoje potrzeby (poprzez kontakty) w zadowalającym ich czasie, jakości, dystansie itp. Istotne jest zachowanie optymalnej równowagi pomiędzy potrzebami a możliwościami ich realizacji w danym systemie (Mironowicz, 2017).

Z procesem urbanizacji związane są również konurbacja, suburbanizacja, reurbanizacja, *urban sprawl* oraz wiele innych zjawisk i procesów przestrzennych.

Literatura przedmiotu

Encyklopedia PWN (b.d.), hasło: *urbanizacja*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/urbanizacja;3991629.html> (dostęp: 1.01.2022).

Mironowicz I. (2016), *Modele transformacji miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.

Słownik języka polskiego PWN (b.d.), hasło: *urbanizacja*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/urbanizacja.html> (dostęp: 1.01.2022).

Szymańska D., Biegańska J. (2011), *Fenomen urbanizacji i procesy z nim związane*, „Studia Miejskie”, nr 4, s. 13–38.

Zipser T., Sławski J. (1988), *Modele procesów urbanizacji. Teoria i jej wykorzystanie w praktyce planowania*, „Studia KPZK PAN”, t. XCVII, s. 66–78.

Usługi ekosystemowe

Koncepcja usług ekosystemowych została opracowana pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku. W pełni rozwinęła się na początku XXI wieku i została przedstawiona szerokiemu gronu odbiorców poprzez inicjatywę TEEB (The Economics of Ecosystem and Biodiversity).

Funkcje i wytwory ekosystemów i krajobrazu ze względu na odbiorcę oddziaływań można podzielić na trzy kategorie (Green i in., 1994):

- 1) funkcje służące rozwojowi i poprawnemu funkcjonowaniu wewnątrz systemu, obejmujące zdolności samoorganizacji, stabilność i odporność;
- 2) funkcje i struktury niezbędne dla innych ekosystemów i elementów krajobrazu, wpływające na ogólną integralność systemu krajobrazowego;
- 3) wytwory i struktury użyteczne dla społeczeństwa.

Kategoria wytworów i struktur użytecznych dla społeczeństwa jest podstawą definiowania usług ekosystemowych (Solon, 2012). Termin *usługi ekosystemowe* oznacza właśnie zestaw wytworów oraz funkcji ekosystemu (krajobrazu), które są przydatne dla społeczeństwa. Wytwory te obejmują dobra materialne bezpośrednio wykorzystywane. Natomiast przydatne funkcje obejmują m.in. funkcje podtrzymujące możliwość życia oraz podnoszące jego jakość. Usługi ekosystemowe to korzyści, których środowisko dostarcza społeczeństwu i gospodarce (Costanza i in., 1997; Fisher, Turner, Morling, 2009). Takie spojrzenie na związek społeczeństwa, gospodarki i środowiska wyraźnie pokazuje, że ochrona środowiska ma silne uzasadnienie ekonomiczne (Mironowicz, 2006). W poszczególnych krajach europejskich wprowadzenie usług ekosystemowych jest zaawansowane w różnym stopniu. W Polsce przykładem stosowania koncepcji usług ekosystemowych jest tworzenie tzw. zielonej infrastruktury (Szulczewska, Giedych, Maksymiuk, 2017). Według Jerzego Solona (2008) usługi ekosystemowe są strumieniami świadczeń, które człowiek uzyskuje z ekosystemów i bez których działalność gospodarcza oraz istnienie społeczeństw byłyby niemożliwe z uwagi na zapewnianie podstawowych warunków życia (Sukhdev, 2010). Zgodnie z klasyfikacją CICES usługi ekosystemowe można podzielić na trzy kategorie: usługi zaopatrujące (np. żywność, słodka woda), usługi regulujące i podtrzymujące (np. zapobieganie powodziom, regulacja klimatu, obieg materii), usługi kulturowe (np. wartości duchowe, estetyczne) (Haines-Young, Potschin, 2018). Zmiany w dostarczaniu usług mają ogromny wpływ na ludzki dobrostan. Z uwagi na duży popyt na usługi ekosystemowe praktyką jest dokonywanie wymiany pomiędzy usługami, np. państwo może zwiększyć produkcję żywności przez przekształcenie lasu w pole uprawne, jednak działanie to może znacząco zmniejszyć zasoby innych ważnych usług o takiej samej lub większej wartości (np. zasoby czystej wody, destynacji agroturystycznych czy ochrony przeciwpowodziowej), dlatego tak ważna jest ich wycena (Sarukhán, Whyte, 2005).

Literatura przedmiotu

- Costanza R., d'Arge R., Groot R. de, Farberk S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R.V., Paruelo J., Raskin R.G., Sutton P., Belt M. van den (1997), *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature”, vol. 387(6630), s. 253–260.
- Fisher B., Turner R.K., Morling P. (2009), *Defining and classifying ecosystem services for decision making*, „Ecological Economics”, vol. 68(3), s. 643–653.
- Green I.M., Folke C., Turner R.K., Bateman I. (1994), *Primary and secondary values of wetland ecosystems*, „Environmental and Resource Economics”, vol. 4, s. 55–59.
- Haines-Young R., Potschin M.B. (2018), *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V5.1. Guidance on the Application of the Revised Structure*, Fabis Consulting Ltd., Nottingham.
- Mironowicz I. (2006), *Modele transformacji miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Sarukhán J., Whyte A. (red.) (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Millennium Ecosystem Assessment, Island Press, Washington.
- Solon J. (2008), *Koncepcja „Ecosystem Services” i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, nr 21, s. 25–44.
- Sukhdev P. (red.) (2010), *The Economics of Ecosystem and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, UN Environment Programme, Malta.

Szulcewska B., Giedych R., Maksymiuk G. (2017), *Can we face the challenge: how to implement a theoretical concept of green infrastructure into planning practice? Warsaw case study*, „Landscape Research”, no. 42, s. 176–194.

Ustalenia planistyczne

Ustalenia planistyczne są to przepisy stanowiące treść dokumentów planistycznych określających zasady zagospodarowania przestrzennego. Najczęściej utożsamiane są z ustaleniami formalnych dokumentów składających się na szkielet systemu planowania przestrzennego – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Z racji tematyki, jakiej dotyczą, specyfiką ustaleń planistycznych jest podział na część tekstową i graficzną. Aktualną kwestią problemową wynikającą z procesu integrowania polityki przestrzennej ze strategiczną (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020) jest fakt, że wymiar przestrzenny ustaleń planistycznych w strategiach nie oznacza, że musi on przyjmować formę graficzną.

Ustalenia planistyczne można podzielić na twarde i miękkie. Twarde mają charakter obligatoryjnych rozstrzygnięć (np. w aktach prawa miejscowego, podlegając zasadom techniki prawodawczej – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Miękkie mają charakter rekomendacji, postulatów, wskazówek, stanowiących najczęściej treść aktów kierownictwa wewnętrznego (studium) oraz strategii i nieformalnych dokumentów planistycznych.

Treść ustaleń planistycznych jest najczęściej porządkowana według kryterium odniesień do terenów (przedstawionych w graficznej części ustaleń) oraz według kryterium tematu (według wagi regulowanych kwestii, np. przeznaczeń terenów, wskaźników zabudowy, sposobów zagospodarowania terenów) (Mironowicz, 2005).

Literatura przedmiotu

Mironowicz I. (2005), *Technika zapisu planistycznego*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).
Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> (dostęp: 5.05.2022).

Walory ekonomiczne przestrzeni

Z formalno-prawnego punktu widzenia walory ekonomiczne przestrzeni to cechy przestrzeni, jakie można określić w kategoriach ekonomicznych (art. 2 pkt 17 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Stanowią one istotne dopełnienie czynników oddziałujących na gospodarowanie oraz zagospodarowanie

przestrzeni. Zaliczamy do nich także wymagania ładu przestrzennego, ochrony: środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków, zdrowia, bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych, walory architektoniczne i krajobrazowe, prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, interesu publicznego, a także w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej.

Walory ekonomiczne przestrzeni można przedstawić jako koszt lub cenę, jaką trzeba zapłacić za umożliwienie zaspokajania potrzeb podstawowych oraz wyższego rzędu przez daną przestrzeń. Tym samym walory ekonomiczne mogą być przedmiotem wymiany handlowej, generują przychody i koszty. Pojęcie to można także rozpatrywać w kategorii waloryzacji ekonomicznej przestrzeni, co będzie sprowadzało się do ustalenia pieniężnej wartości dóbr i usług wytworzonych w określonej strukturze przestrzennej. W procesie waloryzowania przestrzeni ustala się cechy i znaczenie poszczególnych przedmiotów i działań oraz, co najważniejsze, wskazuje jej wartość zależną od uwarunkowań i potrzeb (Pawłowski, 1987).

Ustalenie walorów ekonomicznych przestrzeni jest bardzo ważne ze względów gospodarczych, społecznych, kulturowych i środowiskowych, w tym ekologicznych. W gospodarce przestrzennej, poprzez rozwiązania proceduralne oraz dokumentację planistyczną, podjęto próbę połączenia ekonomii z planowaniem przestrzennym. Dąży się bowiem do rozwiązań planistycznych dostosowanych do potrzeb i uwarunkowań identyfikowanych w danym układzie terytorialnym, w tym tych ekonomicznych. Zaproponowane rozstrzygnięcia w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania przestrzeni powinny w sposób optymalny ustalać poziom zaangażowania w procesy gospodarcze walorów danego terenu względem ustalonych do osiągnięcia celów. W przeciwnym razie ustalone ekonomiczne wykorzystanie przestrzeni może zostać uznane za nadużycie władztwa planistycznego gminy (Niewiadomski, 2011).

Wywoływanie zmian w przestrzeni jest pochodną funkcjonowania jej użytkowników. Wszyscy użytkownicy generują, a także odczuwają pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne (są to korzyści i koszty wykorzystania dostępnej przestrzeni). Efekty zewnętrzne powiązane są z presją wywieraną na środowisko przyrodnicze. Mogą one mieć swoje źródło w uskutecznianych procesach przestrzennych, zwłaszcza w zakresie reorganizacji kompozycyjno-estetycznej przestrzeni, modyfikacji jej walorów funkcjonalnych, środowiskowych czy kulturowych (Nowak, 2017).

Istotnym problemem w dyskusji o walorach ekonomicznych przestrzeni jest ograniczona możliwość asymilacyjna środowiska. Przestrzeń, w jakiej żyje i funkcjonuje człowiek, dookreślona jest krańcową produktywnością, jakiej obecnie nie znamy (Kowalewski i in., 2014). Prawdopodobnie jednoznaczna ocena jej zdolności samonaprawczych nie jest możliwa, a co za tym idzie – proponowane szacunki mogą być istotnie zaburzone. Bardzo często zostaje przekroczony kolejny próg, od którego zależeć będzie wielkość powstałego kosztu zewnętrznego. W gospodarce przestrzennej dostrzec można interakcje wywołujące degradację podstawowych dóbr przyrodniczych. Reorganizacja przestrzeni, oparta na różnych formach jej zabudowy i zagospodarowania, często skutkuje nieodwracalnymi zmianami w jej komponentach, co w perspektywie czasu negatywnie oddziałuje na jakość życia.

Precyzyjne wskazanie wartości przestrzeni oraz komponentów środowiska przyrodniczego jest co do zasady bardzo trudne. W procesie wyceny istotną rolę mogą odgrywać czynniki subiektywne, niepodlegające standaryzacji.

Na pozór najprościej ustalać walory ekonomiczne przestrzeni, analizując jej wartość użytkową. W związku ze swoim funkcjonowaniem czy działalnością gospodarczą użytkownik jest w stanie dookreślić wartość wykorzystanej, zaangażowanej na jego potrzeby struktury przestrzennej oraz jej komponentów. Przestrzeń, w jakiej nie dostrzega się ingerencji człowieka, jest co do zasady dobrem wolnym, naturalnym. Jednakże w praktyce obszary zaludnione, zurbanizowane dysponują zazwyczaj przestrzeniami mieszanymi, na jakie składają się przestrzenie publiczne i prywatne. Przestrzeń zapewnia niezbędne czynniki do funkcjonowania człowieka, stanowi platformę wymiany podstawowych dóbr. Bywa przejmowana przez jej użytkowników, czego konsekwencją są dysproporcje w dostępności i sprawiedliwym podziale dóbr (Markowski, 2013).

Walory ekonomiczne przestrzeni mogą być także istotne dla osoby niebędącej bezpośrednim konsumentem czy użytkownikiem danej przestrzeni. Wartość ekonomiczna przestrzeni i jej komponentów może wywoływać pozytywne emocje, wpływać na świadomość, dawać satysfakcję z ich występowania. Identyfikowane są niekiedy doznania estetyczne zależne od zindywidualizowanej wrażliwości odbiorcy, od otaczających go uwarunkowań, sytuacji bądź miejsca prowadzenia obserwacji. W kontekście definicji zrównoważonego rozwoju może ona generować istotną wartość także dla przyszłych pokoleń (Pearce, Markandya, Barbier, 1989).

W celu ustalenia wartości walorów ekonomicznych przestrzeni można posłużyć się niewykorzystanymi do tej pory istniejącymi „cechami przestrzeni”, powiększonymi o wartość będącą wynikiem ich potencjalnego, efektywnego spożytkowania. Wartość przestrzeni odnoszona do dóbr indywidualnych oraz publicznych to – innymi słowy – funkcja planistyczna (rzeczywista) przestrzeni, na jaką składają się różnorodne komponenty, będące atrybutami przestrzeni geodezyjnej, geograficznej oraz społeczno-ekonomicznej.

Walory ekonomiczne przestrzeni mogą stanowić zbiór zasobów rzadkich, dlatego – odnosząc się do ekonomii jako nauki – należy podkreślić rolę społeczeństwa i jednostki w podejmowanych decyzjach, skutkujących bieżącą konsumpcją, wykorzystaniem alternatywnym lub pozostawieniem we władaniu przyszłym pokoleniom (Samuelson, Nordhaus, 1999). Można je traktować jako dobro ekonomiczne, przedmiot konsumpcji danej przestrzeni w ujęciu całościowym lub jej poszczególnych składowych.

Ponadto walory ekonomiczne przestrzeni powinny być uwzględnione w sporządzanej prognozie skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie będzie to wycena bezpośrednia, a jedynie informacja o potencjalnych kosztach realizacji oraz prawdopodobnych zyskach wynikających z projektowanego planu miejscowego. Osiągnięcie pełnej efektywności oceny skuteczności postępowania planistycznego będzie możliwe wówczas, gdy zastosowana będzie jedna ocena oddziaływania planu miejscowego, integrująca skutki ekonomiczne i środowiskowe. Aktualnie w Polsce sporządzane są dwa opracowania: ocena oddziaływania na środowisko oraz prognoza skutków

finansowych. Na ich podstawie nie ma możliwości optymalnego, najbardziej efektywnego ustalenia poziomu zaangażowania walorów ekonomicznych przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania terenu.

Walory ekonomiczne przestrzeni można także zdefiniować jako stan gotowości właściciela, użytkownika, konsumenta do wymiany ich na inne dobra. Jeśli zagadnienie jest rozpatrywane w świetle dóbr rynkowych, to do powszechnej wymiany wykorzystywany jest środek płatniczy. Transakcja będzie możliwa wówczas, gdy zostanie ustalony właściwy kurs wymiany dobra. W przeciwnym razie konieczne będzie zastosowanie właściwej rzeczowo metody wyceny dóbr nierynkowych (są to m.in. metody: wyceny warunkowej, wyboru warunkowego, kosztów podróży, wyceny hedonicznej, kompensacyjne itp.). Niekiedy powstają istotne trudności w ustaleniu ceny danego waloru ekonomicznego. W takich sytuacjach należy pamiętać, że pomimo braku aktualnej ceny ma on swoją wartość. Cena najczęściej ustalana jest dla samodzielnych, mających granice fragmentów przestrzeni wraz z ich wypełnieniem. Na cenę za prawo do nieruchomości w warunkach gospodarki wolnorynkowej najczęściej wpływają relacje pomiędzy popytem i podażą oraz uwarunkowania koniunkturalne. Bardzo duże znaczenie w ustalaniu ekonomicznej wartości nieruchomości mają także zakres i forma regulacji publicznych rzutujących na zachowania uczestników wymiany rynkowej.

Literatura przedmiotu

- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P. (2014), *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, https://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/Raport%20Ekonomiczny%2029.10.2013%20calosc.pdf (dostęp: 20.08.022).
- Markowski T. (2013), *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, „Studia KPZK PAN”, t. CLIII, s. 51–77.
- Niewiadomski Z. (red.) (2011), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Nowak M. (2017), *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXXV, s. 69–91.
- Pawłowski T. (1987), *Wartości estetyczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Pearce D., Markandya A., Barbier E.B. (1989), *Blueprint for a Green Economy*, Routledge, London.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (1999), *Ekonomia*, t. 1–2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

Wartość nieruchomości

Wartość jest zagadnieniem istotnym z punktu widzenia nauk ekonomicznych. Prawidłowe określenie wartości oferowanych usług lub dóbr jest konieczne do utrzymania się na rynku, osiągnięcia zakładanych wyników finansowych czy też przyjęcia najkorzystniejszej

strategii rynkowej (Lewicka, 2014). Koncepcja wartości jest jedną z tych teorii, która niemalże w każdej dziedzinie naukowej otrzymała odmienną definicję. Wieloznaczność pojęcia *wartość* jest zarówno jej atutem, jak i źródłem wielu problemów.

We współczesnej ekonomii rozważaniom nad teorią wartości nie poświęca się już tyle czasu i miejsca, ile w dziełach klasyków. Wynika to z faktu, iż obecnie rozważania nad pojęciem wartości pozostają głównie w gestii naukowców zajmujących się aksjologią, natomiast ekonomia skupia się na problemach powiązanych bardziej ze sferą realnej gospodarki (Drenda, 2016). Z pojęciem wartości mamy do czynienia przede wszystkim na rynku, który w sensie ekonomicznym oznacza „ogół stosunków wymiennych (towarowo-pięniężnych) między sprzedającymi, oferującymi produkty po określonej cenie i reprezentującymi podaż a kupującymi, zgłaszającymi zapotrzebowanie na te produkty znajdujące pokrycie w funduszach nabywczych” (Mynarski, 2000, s. 31). Należy bezwzględnie rozróżniać dwa pojęcia: *wartość danego dobra* i *cena tego dobra*. Nie są one tożsame i nie można stosować ich zamiennie. Rozróżnianie pojęć wartości i ceny ma szczególne znaczenie w przypadku nieruchomości, niekiedy cena nie odpowiada bowiem wartości danej nieruchomości.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami podaje, iż w wyniku wyceny nieruchomości dokonuje się określenia:

- 1) wartości rynkowej;
- 2) wartości odtworzeniowej;
- 3) wartości katastralnej;
- 4) innych rodzajów wartości przewidzianych w odrębnych przepisach.

Powyższy katalog nie ma charakteru zamkniętego, na co wskazuje użyte przez ustawodawcę sformułowanie „innych rodzajów wartości”. Ustawodawca mógł mieć na myśli np. określenie wartości bankowo-hipotecznej.

Dwa pierwsze rodzaje wartości ustalane są przez rzeczoznawców majątkowych w pisemnej opinii o wartości nieruchomości – operacie szacunkowym. Trzeci rodzaj wartości ma znaczenie przede wszystkim dla wymiaru podatku od nieruchomości, tzw. podatku *ad valorem*. Wartość katastralna ustalana jest w postępowaniu administracyjnym i podawana w drodze decyzji administracyjnej przez organ prowadzący kataster nieruchomości. Wartość ta podlega wpisowi do katastru nieruchomości.

Wartość rynkowa nieruchomości związana jest z najbardziej prawdopodobną ceną, jaką można uzyskać za nieruchomość, uwzględniając ceny transakcyjne nieruchomości podobnych. Cena – pewna ilość pieniędzy – jest ekonomicznym wyrazem kwoty, jaką kupujący jest w stanie zapłacić sprzedającemu w zamian za przeniesienie własności rzeczy. Cena ma istotny wpływ na określanie wartości rynkowej nieruchomości, ponieważ stanowi element dokonywanej przez rzeczoznawcę majątkowego analizy transakcji na rynku, jednakże – jak wspomniano wyżej – pojęcie ceny nie jest tożsame z pojęciem wartości nieruchomości.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami definiują wartość rynkową jako „szacunkową kwotę, możliwą do uzyskania w dniu wyceny za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na zasadach rynkowych pomiędzy kupującymi a sprzedającymi”

(art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Strony transakcji muszą mieć stanowczy zamiar zawarcia umowy, działać z rozeznaniem i postępować rozważnie, a także nie znajdować się w sytuacji przymusowej. Szacunkowa kwota możliwa do uzyskania to najbardziej prawdopodobna cena nieruchomości (wyrażona w pieniądzu), osiągnana na rynku w dniu wyceny. Szacunek ten wyklucza w szczególności: cenę zawyżoną lub zaniżoną przez jakiegokolwiek szczególne warunki lub okoliczności (np. finansowanie), które są nietypowe, umowy sprzedaży i najmu zwrotnego, szczególne wynagrodzenia lub koncesje udzielone przez kogokolwiek związanego z transakcją lub też jakiegokolwiek elementy wartości szczególnej, to znaczy uwzględniającej cechy nieruchomości, które mają specyficzną wartość dla konkretnego nabywcy (Powszechne Krajowe Standardy Wyceny, Krajowy Standard Wyceny Podstawowy „Wartość rynkowa”). Transakcja, którą kupujący i sprzedający mają zawrzeć, musi być poprzedzona odpowiednio długim okresem ekspozycji przedmiotu – nieruchomości na rynku. Nieruchomość powinna być wyekspozowana na rynku w najwłaściwszy sposób, tak aby umożliwić sprzedaż za najlepszą, rozsądnie osiągalną cenę, zgodnie z definicją wartości rynkowej. Długość okresu ekspozycji może być różna, w zależności od warunków rynkowych, ale musi być wystarczająca, by umożliwić przyciągnięcie uwagi odpowiedniej liczby potencjalnych nabywców nieruchomości. Okres ekspozycji na rynku poprzedza datę wyceny. Wartość rynkowa nieruchomości zawsze powinna być ustalana na konkretny dzień. Warunki panujące na rynku są zmienne, więc wartość w innym terminie może ulec zmianie. Wartość rynkowa jest określeniem wartości na chwilę hipotetycznej sprzedaży nieruchomości, a nie w ujęciu długookresowym, jak będzie miało to miejsce w przypadku wartości bankowo-hipotecznej. Wartość rynkowa określona przez rzeczoznawcę majątkowego odzwierciedla potencjał danej nieruchomości.

Pojęcie wartości rynkowej zostało również wyjaśnione w Krajowym Standardzie Wyceny Podstawowym „Wartość rynkowa”. Jednakże w tym dokumencie nie podano nowej definicji wartości rynkowej, lecz zinterpretowano poszczególne elementy definicji podane w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W podobny sposób wartość rynkowa zdefiniowana została w International Valuation Standards: „Market value – the estimated amount for which an asset or liability should exchange on the valuation date between a willing buyer and a willing seller in an arm's length transaction, after proper marketing and where the parties had each acted knowledgeably, prudently and without compulsion” (International Valuation Standards, 2013).

W Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych również pojawiła się definicja wartości rynkowej. W tym przypadku wartość rynkowa nieruchomości oznacza „szacunkową kwotę, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej w warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej” (art. 4 § 76).

Zgodnie z art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych „wartość rynkową przedmiotu czynności cywilnoprawnych (np. nieruchomości) określa się na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami

tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich miejsca położenia, stanu i stopnia zużycia, oraz w obrocie prawami majątkowymi tego samego rodzaju, z dnia dokonania tej czynności, bez odliczania długów i ciężarów”.

Jak zasadnie podkreśla Bogumił Brzeziński: „pojęcie wartości rynkowej jest w pewnych granicach względne, a w konsekwencji może wywoływać wątpliwości i spory w procesie stosowania prawa” (Brzeziński, 2003, s. 80), ponieważ „ustawa nie nawiązuje [...] do ceny oznaczonej przez strony, lecz do wielkości zobiektywizowanej, ustalonej według określonych w ustawie kryteriów, często znacznie odbiegających od wartości transakcyjnej przyjętej przez strony umowy” (Olesińska, 2009, s. 22).

Należy jednak pamiętać, że nie można utożsamiać wartości rynkowej z wartością księgową nieruchomości, ponieważ „wartość rynkowa to wartość, którą w danym momencie oferuje lokalny rynek za daną rzecz. Gra sił podaży i popytu na tym rynku może powodować, że wartość rynkowa w danym momencie będzie wyższa lub niższa od aktualnej wartości księgowej zbywanej rzeczy” (Bartosiewicz, Kubacki, 2013, s. 8).

Kolejnym rodzajem wartości określanym przez rzeczoznawców majątkowych jest wartość odtworzeniowa. Określa się ją przede wszystkim dla nieruchomości, które nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego ze względu na obecne użytkowanie bądź przeznaczenie. W przypadku takich nieruchomości nie ma na danym rynku lokalnym transakcji, których przedmiotem byłyby nieruchomości podobne do wycenianych. Z sytuacją taką możemy spotkać się w przypadku nieruchomości o szczególnym przeznaczeniu, takich jak np. pola golfowe, boiska piłkarskie, kościoły, cmentarze. Wartość ta określana jest z uwzględnieniem nakładów poniesionych na utworzenie nieruchomości. Obejmuje ona zatem wartość rynkową gruntu oraz koszt odtworzenia lub też koszt zastąpienia obiektów na tym gruncie wzniesionych i innych części składowych gruntu, pomniejszone o stopień ich zużycia wynikający z ich stanu fizycznego, funkcjonalnego czy z oddziaływania czynników środowiskowych. Kosztem odtworzenia będzie koszt wykonania repliki istniejących obiektów z uwzględnieniem rodzaju zastosowanych materiałów, rozwiązań materiałowo-konstrukcyjnych oraz funkcjonalnych. Natomiast przez pojęcie kosztu zastąpienia należy rozumieć koszt wzniesienia współczesnego obiektu o tej samej powierzchni, spełniającego tę samą funkcję, ale za pomocą współczesnych materiałów i technik budowlanych (Kucharska-Stasiak, 2004). Określenie wartości odtworzeniowej nieruchomości jest również konieczne w sytuacji, gdy wymagają tego przepisy szczególne. Są to przede wszystkim przepisy prawa ubezpieczeniowego, Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, a ponadto stosowanie tej wartości wynika z regulacji Kodeksu spółek handlowych w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej niepieniężny aport do spółki (Kidyba, 2019). Przepisy ustawy o rachunkowości określają zasady wyceny aktywów, do których należą środki trwałe, w tym nieruchomości. Nieruchomości w tym przypadku wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Podobnie sytuacja wygląda w odniesieniu do środków trwałych w budowie, które wycenia się w wysokości ogółu kosztów pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem, pomniejszonych o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości.

Kolejnym rodzajem wartości wymienionym w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami jest wartość katastralna. Wartość ta wyznaczana będzie w procesie powszechnej taksacji nieruchomości. Wdrożenie w Polsce powszechnej taksacji ma na celu wprowadzenie nowego podatku – od wartości nieruchomości, który ma zastąpić obecny podatek od nieruchomości. Podatek katastralny naliczany będzie od wartości nieruchomości, w przeciwieństwie do obowiązującego dziś w Polsce podatku od nieruchomości, opartego co do zasady na opodatkowaniu powierzchni. Ewentualna zmiana upodobniłaby rodzimy system opodatkowania nieruchomości do analogicznych systemów w krajach o daleko bardziej zaawansowanych rozwojowo gospodarkach i rynkach nieruchomości. W zdecydowanej większości europejskich państw przyjętą formą opodatkowania nieruchomości jest kataster.

Międzynarodowy Komitet Standardów Wyceny rozróżnia wartość rynkową oraz inne rodzaje wartości. Grupa innych rodzajów wartości została podzielona na trzy kategorie (International Valuation Standards, 2013):

- 1) kategoria I – wartości, które odzwierciedlają korzyści, jakie ponosi podmiot z posiadania własności danego składnika aktywów; wartości te są zależne od rodzaju podmiotu gospodarczego;
- 2) kategoria II – wartości reprezentujące cenę, która byłaby uzgodniona pomiędzy dwoma konkretnymi stronami transakcji sprzedaży danego składnika aktywów;
- 3) kategoria III – wartości określane zgodnie z definicją zawartą w przepisach prawa lub w umowie zawartej ze zleceniodawcą.

Biorąc pod uwagę powyższy podział oraz polskie normy w tym zakresie, można sporządzić następującą listę wartości innych niż wartość rynkowa:

- 1) kategoria I – wartość indywidualna (inwestycyjna);
- 2) kategoria II – wartości: godziwa, szczególna (specjalna), synergiczna (połączenia), dla wymuszonej sprzedaży;
- 3) kategoria III – wartości: bankowo-hipoteczna, ubezpieczeniowa, odtworzeniowa, katastralna, zamortyzowany koszt odtworzenia.

Zaliczona do kategorii I wartość indywidualna (inwestycyjna) odzwierciedla za-interesowanie konkretnego podmiotu nabyciem nieruchomości w konkretnym celu inwestycyjnym (Żróbek, 2009). W Europejskich Standardach Wyceny wartość ta jest często określana jako cenność. Wartość indywidualna oznacza kwotę pieniężną, jaką kupujący będzie gotowy zapłacić za nieruchomość, a nie przewidywaną cenę, możliwą do uzyskania na rynku przez sprzedającego – z tego względu wartości tej nie należy utożsamiać z wartością rynkową. Wartość indywidualna nie jest przedstawiana w operacie szacunkowym, lecz w innym opracowaniu, stanowiącym wynik przeprowadzanych analiz i obliczeń. Przy dokonywaniu wyceny nieruchomości dla indywidualnych potrzeb inwestora uwzględnia się jego wymagania lub zamierzenia w zakresie rozwoju tej nieruchomości, np. stawek czynszu, sposobu zarządzania, poziomu pustostanów itp. Wartość ta może służyć wyłącznie do oceny możliwego sposobu wykorzystania lub inwestowania w nieruchomość, co stwierdza się poprzez umieszczenie odpowiedniej klauzuli w opracowaniu.

W kolejnej kategorii wartości nierynkowych znajduje się wartość godziwa, występująca zarówno w przepisach prawa (nie tylko w prawie polskim), jak i we wszystkich wspomnianych wyżej standardach zawodowych. W Międzynarodowym Standardzie Zawodowym nr 2 (JVS 2) do tej kategorii zaliczono również wartości szczególną i synergiczną, które jednak nie znalazły się w Krajowym Standardzie Wyceny Podstawowym 2 „Wartości inne niż wartość rynkowa”.

Wartość godziwa jest terminem wykorzystywanym głównie w księgowości, a oznacza obiektywny szacunek wartości danego dobra, w tym także nieruchomości. Definicja tego pojęcia została ściśle sformułowana przez ustawę o rachunkowości, która stanowi, że jest to kwota, za jaką dany składnik aktywów mógłby być wymieniony, a zobowiązanie uregulowane na warunkach transakcji rynkowej pomiędzy zainteresowanymi i dobrze poinformowanymi, niepowiązanymi ze sobą stronami. W przypadku ustalania wartości godziwej można przyjąć założenie, że strony transakcji mogą nie być ze sobą powiązane i swobodnie negocjować cenę transakcyjną (podobnie jak przy wartości rynkowej), jednak nieruchomość (składnik aktywów) nie musi być wystawiana na szerokim rynku. Powszechnym zastosowaniem wartości godziwej są przypadki, w których celem jest oszacowanie uczciwej wartości (ceny) udziału w przedsiębiorstwie, gdzie powiązania między dwoma stronami transakcji mogą oznaczać, że cena uczciwa dla tych stron różni się od ceny osiągalnej na szerszym rynku. Wartość godziwą gruntów, budynków i budowli oraz urządzeń trwale związanych z gruntem stanowi zazwyczaj ich wartość rynkowa, ustalana na podstawie wyceny rzeczoznawców majątkowych.

Wartość szczególna występuje w sytuacji, gdy dana nieruchomość ma cechy istotne dla konkretnego podmiotu zainteresowanego jej kupnem. Nabywca szczególnie to taki, dla którego dany składnik aktywów ma wartość szczególną z powodu takich korzyści wynikających z bycia jego właścicielem, których nie odnieśliby inni nabywcy funkcjonujący na rynku (International Valuation Standards, 2013). Nieruchomość musi mieć takie atrybuty, które czynią ją użyteczniejszą dla konkretnego nabywcy niż dla ogółu nabywców na rynku.

Wartość synergiczna może być wynikiem połączenia dwóch lub większej liczby nieruchomości, gdy nowo powstała nieruchomość może mieć wyższą wartość niż arytmetyczna suma wartości poszczególnych nieruchomości przed połączenia.

Wartość dla wymuszonej sprzedaży oznacza kwotę pieniężną, którą można otrzymać z tytułu sprzedaży nieruchomości w okolicznościach, w których sprzedający znajduje się pod presją konieczności sprzedaży (Powszechne Krajowe Standardy Wyceny, Krajowy Standard Wyceny Podstawowy „Wartość rynkowa”). Przy określaniu wartości dla wymuszonej sprzedaży rzeczoznawca majątkowy obowiązany jest wziąć pod uwagę to, że zbywca nieruchomości znajduje się w sytuacji przymusowej. Sytuacja przymusowa powoduje, że czas eksponowania nieruchomości na rynku jest zwykle zbyt krótki, aby możliwe było uzyskanie ceny rynkowej. Kwota, jaką sprzedający jest gotów zaakceptować, powinna odzwierciedlać konkretne i ważne dla niego okoliczności, które są znane rzeczoznawcy majątkowemu (w przeciwnym wypadku nie można szacować tej wartości). Określając wartość dla wymuszonej sprzedaży, rzeczoznawca majątkowy jest obowiązany przedstawić założenia dotyczące przewidywanych uwarunkowań, w jakich transakcja będzie miała miejsce. Należy zaznaczyć, że wartość dla wymuszonej sprzedaży nie będzie odpowiadała wartości

rynkowej z powodu niespełnienia podstawowego założenia koncepcji wartości rynkowej, jakim jest hipotetyczny chętny sprzedający. Również potencjalny nabywca może być świadomy sytuacji, w której znalazł się sprzedający i przedstawić taką ofertę kupna, której nie mógłby zaproponować w innych, typowych dla rynku okolicznościach.

Definicję wartości bankowo-hipotecznej przyjęto zarówno w International Valuation Standards, jak i European Valuation Standards za Dyrektywą 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w następującej postaci: „Wartość bankowo-hipoteczna to wartość nieruchomości określona w drodze ostrożnej oceny przyszłej zbywalności nieruchomości przy uwzględnieniu długoterminowych cech nieruchomości, warunków normalnych i specyficznych dla danego rynku, obecnego wykorzystania oraz odpowiednich alternatywnych zastosowań nieruchomości. W ocenie wartości bankowo-hipotecznej nieruchomości nie uwzględnia się czynników spekulacyjnych. Wartość bankowo-hipoteczna jest jasno i przejrzysto udokumentowana”.

W Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych również pojawia się definicja wartości bankowo-hipotecznej: „ustalona zgodnie z przepisami ustawy wartość, która w ocenie banku hipotecznego odzwierciedla poziom ryzyka związanego z nieruchomością jako przedmiotem zabezpieczenia kredytów udzielanych przez bank hipoteczny” (art. 2 pkt 4).

W Krajowym Standardzie Wyceny Podstawowym „Wartość rynkowa” określono, iż wartość bankowo-hipoteczna oznacza kwotę pieniężną, która w ocenie banku hipotecznego odzwierciedla poziom ryzyka związanego z nieruchomością jako przedmiotem zabezpieczenia kredytów udzielanych przez ten bank. Oznacza to, że ustalenie wartości bankowo-hipotecznej nie jest wyceną w tradycyjnym znaczeniu, lecz wypadkową oceny ryzyka niewypłacalności kredytobiorcy i wartości danego rodzaju nieruchomości, stanowiącego przedmiot obciążenia hipoteką. Dla banków hipotecznych wartość ta jest narzędziem zarządzania ryzykiem, a nie podstawą wartości. Zazwyczaj jest ona niższa od wartości rynkowej. Efektem określania wartości bankowo-hipotecznej jest ekspertyza, stanowiąca podstawę do oceny ryzyka i zdolności obiektu do zabezpieczenia kredytu hipotecznego. Wartość nieruchomości w odczuciu klienta banku, związana z emocjonalnym podejściem, w większości przypadków znacznie przekracza jej wartość realną, wycenioną przez rzeczoznawcę majątkowego w odniesieniu do sytuacji na danym rynku lokalnym.

Wartość ubezpieczeniowa jest określana jako kwota pieniężna stanowiąca górną granicę odpowiedzialności ubezpieczyciela za szkody powstałe na nieruchomości z przyczyn wyszczególnionych w umowie ubezpieczenia, dla poszczególnych przedmiotów ubezpieczenia. Wartość ubezpieczeniową określa się na okres ubezpieczenia podany w umowie. W szczególnych przypadkach wartość ubezpieczeniowa może być tożsama z wartością rynkową lub z wartością odtworzeniową.

Literatura przedmiotu

- Bartosiewicz A., Kubacki R. (2013), *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, LEX/el.
- Brzeziński B. (2003), *Wybrane problemy ustalania wartości rynkowej akcji spółek dla celów podatkowych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, nr 4, s. 79–90.

- Drenda L. (2016), *Teoria wartości, wartość teorii*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 259, s. 39–48.
- Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. L 177 z 30.6.2006).
- International Valuation Standards (2013), *Framework and Requirements*, London.
- Kidyba A. (2019), *Kodeks spółek handlowych*, t. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak E. (red.) (2004), *Leksykon rzeczoznawcy majątkowego*, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa.
- Lewicka H. (2014), *Wartość jako kluczowe pojęcie w dziedzinie nauk ekonomicznych*, „Społeczeństwo i Ekonomia”, nr 2(2), s. 64–72.
- Minas A. (1994), *Odpowiedzialność cywilna za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków związanych z wniesieniem wkładu niepieniężnego do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej*, „Rejent”, nr 1, s. 9–16.
- Mynarski S. (2000), *Analiza rynku. Makromechanizmy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Olesińska A. (2009), *Polskie prawo podatkowe. Zarys systemu*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń.
- Powszechne Krajowe Standardy Wyceny, Krajowy Standard Wyceny Podstawowy „Wartość rynkowa”, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa.
- Powszechne Krajowe Standardy Wyceny, Krajowy Standard Wyceny Podstawowy nr 2 „Wartości inne niż wartość rynkowa”, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.U. L 176/1 z 27.06.2013).
- Szumański A. (1997), *Wkłady niepieniężne do spółek kapitałowych*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 2020 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 940 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2244).
- Woś A. (1995), *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Żróbek S. (2009), *Koncepcje wartości nieruchomości*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum”, nr 8(2), s. 5–13.

Warunki zabudowy

W ujęciu formalnoprawnym warunki zabudowy określone są przede wszystkim w decyzji o warunkach zabudowy. Rozumie się przez to:

- 1) warunki i wymagania ochrony ładu przestrzennego;
- 2) ochronę środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;

- 3) obsługę w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji;
- 4) wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich;
- 5) ochronę obiektów budowlanych na terenach rolniczych;
- 6) linie rozgraniczające.

Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyodrębniono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linię zabudowy i gabaryty obiektów (Izdebski, Zachariasz, 2013).

Wskazane elementy należy odróżnić od „przeznaczenia terenu”. Warunki zabudowy stanowią osobną część zawieraną w aktach/decyzjach dotyczących planowania przestrzennego. Ich zakres zależy od konkretnego rodzaju aktu/decyzji. W literaturze dostrzega się konieczność przedyskutowania zakresu ich szczegółowości. Zbyt wiele warunków zabudowy ujętych w sposób nadmiernie szczegółowy nie przyczynia się do rozwoju i wbrew intencjom poszczególnych organów administracji publicznej może być czynnikiem problematycznym. Zasadne jest również rozpatrywanie warunków zabudowy z perspektywy ochrony ładu przestrzennego (Gdesz, 2020). Trzeba tu wskazać zdecydowany brak ochrony ładu przestrzennego przez obecnie sformułowane wymogi związane z warunkami zabudowy – zwłaszcza przy decyzjach o warunkach zabudowy.

Literatura przedmiotu

- Gdesz M. (2020), *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 71–85.
- Izdebski H., Zachariasz I. (2013), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX/el.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Własność prywatna

Własności prywatna obejmuje każdą własność, która może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, bez względu na podmiot własności. Obejmuje zarówno własność osób fizycznych, jak i prawnych niebędących państwowymi osobami prawnymi, własność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych oraz własność jednostek i osób prawnych samorządu terytorialnego. Niełatwym zadaniem jest prawidłowe rozgraniczenie sfery publicznoprawnej i prywatnoprawnej własności. Istotne problemy występują przeważnie na tle statusu prawnego i ochrony mienia jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te uczestniczą w obrocie na zasadach powszechnie obowiązujących, tak jak osoby fizyczne i osoby prawne w zakresie mienia, które nie służy bezpośrednio użytkowi publicznemu, i w zakresie, w jakim pozwalają na to obowiązujące przepisy. Trybunał Konstytucyjny,

rozważając w orzeczeniu z dnia 12 kwietnia 2000 r. charakter własności jednostek samorządu terytorialnego, wskazał, że własność przyznana w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP gminom jest prawem podmiotowym, własnością w sensie cywilnoprawnym (technicznym) i dlatego korzysta z ochrony, jaką Konstytucja gwarantuje temu prawu. Należy jednak mieć na względzie zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia gminy ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia. Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi, stanowiącymi tzw. mienie publiczne, które służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośredniemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów, szkół), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe). W pierwszym zakresie gmina z natury rzeczy poddana jest szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym. W drugim przypadku gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega w całości regułom prawa cywilnego. W przypadku gdy chodzi o prawa do tej części majątku, gmina musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego. Jednakże również ta część majątku, która nie służy bezpośrednio użytkowi powszechnemu, nie może być wykorzystana na dowolne cele. Na takich samych zasadach opiera się odróżnienie sfery publicznej od prywatnej przy własności państwowej. Własność prywatna służy zabezpieczeniu i realizacji interesu indywidualnego danych podmiotów. W zakresie nieruchomości gospodarowanie prawem własności odbywa się na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Istotną cechą własności prywatnej jest swoboda w zakresie jej wykonywania.

Literatura przedmiotu

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 3/00, poz. 87.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Własność publiczna

Zagadnienie własności publicznej związane jest z bardziej ogólną kategorią rzeczy publicznych. Własność publiczna jest wyróżniana w doktrynie i orzecznictwie ze względu na swoje funkcje, których pochodnymi są również podmiot i przedmiot tej własności. Podmiotami własności publicznej są co do zasady państwo i jednostki samorządu terytorialnego (choć kwalifikacja własności państwowej komunalnej jako własności publicznej nie jest jednoznaczna). Przy wykonywaniu własności publicznej jej podmioty są zwykle ograniczone oznaczonym celem (oznaczonymi celami) z zakresu użyteczności publicznej. Cel, do którego powinien zmierzać proces wykonywania własności publicznej, jest podstawowym kryterium jej wyodrębnienia (Gniewek i in., 2007). Celem tym jest użytek publiczny, który zakłada dobro ogółu. Własność publiczna, podobnie jak własność prywatna, może podlegać i podlega różnym ograniczeniom wynikającym z przepisów szczególnych. Z istoty własności publicznej wynika, że chodzi o zapewnienie jej właściwego funkcjonowania w celu zaspokojenia potrzeb ponadjednostkowych, a więc w celu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa (Habdas, 2011).

Literatura przedmiotu

Gniewek E., Machnikowski K., Stelmachowski A., Dybowski T. (2007), *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Habdas M. (2011), *Własność publiczna w Polsce po transformacji ustrojowej*, [w:] M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, s. 125–130.

Własność samorządowa/komunalna

Własność samorządowa może być rozumiana w wąskim i szerokim znaczeniu. W wąskim znaczeniu własność samorządowa to własność należąca do gmin (określana mianem komunalnej). W szerszym znaczeniu odnosi się do własności wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a więc gminy, powiatu i województwa. Właścicielem może być jednostka samorządu terytorialnego lub samorządowa osoba prawna. Zarządzanie mieniem będącym własnością gminy, powiatu i województwa odbywa się za pośrednictwem organów tych jednostek, poprzez działania o charakterze administracyjnoprawnym i cywilnoprawnym.

Własność spółdzielcza

Zgodnie z Ustawą z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Nie oznacza to jednak, że spółdzielnia jest pozbawiona majątku.

Przez własność spółdzielczą należy rozumieć nieruchomości stanowiące własność spółdzielni. Taka sytuacja występuje, jeżeli prawo własności do nieruchomości ma charakter ograniczonego prawa rzeczowego. Zgodnie z Ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw niedopuszczalne jest ustanawianie spółdzielczego własnościowego prawa do nieruchomości, niemniej jednak w obiegu prawnym nadal to prawo funkcjonuje. Jest to ograniczone prawo rzeczowe, w przypadku którego właścicielem budynku i gruntu jest spółdzielnia mieszkaniowa, natomiast sam lokal należy do kogoś innego. Nieruchomości, których dotyczy spółdzielcze prawo własnościowe, podlegają dziedziczeniu. Mogą być też przedmiotem sprzedaży i egzekucji.

Literatura przedmiotu

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r., poz. 648).

Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 873).

Własność warstwowa

Wydaje się, że ze względów regulacyjnych użyteczna dla praktyki zarządzania miastem (jednostką terytorialną) będzie warstwowa koncepcja własności w użytkowaniu przestrzeni. W przypadku gdy trzeba łączyć przestrzeń relacyjną z przestrzenią transakcyjną, konsekwencją tego musi być wprowadzenie do obrotu prawnego i rynkowego także własności warstwowej niezwiązanej z gruntem. Własność warstwowa jest kategorią ekonomiczną, zdefiniowaną jako odrębne (prywatne lub publiczne) prawo do dysponowania fragmentem przestrzeni bez względu na własność. Tak rozumiana warstwa przestrzeni jest przedmiotem oddziaływania otoczenia, a także miejscem kumulacji i transmisji efektów zewnętrznych. Można do niej zastosować prawa odnoszące się do tworzenia renty ziemi czy renty budowlanej.

W sensie ekonomicznym oznacza to prawa do tworzenia hipoteki i zaciągania kredytów hipotecznych. Rozwój cywilizacyjny każe zatem patrzeć na gospodarowanie przestrzenią w sposób kompleksowy. Należy poszukiwać nowych instrumentów ze względu na postęp technologiczny i nowe możliwości eksploatacji przestrzeni, ale także ze względu na skalę nowych efektów zewnętrznych, w tym ich globalizację. Jest oczywiste, że te zjawiska stawiają nas przed koniecznością zdefiniowania nowego paradygmatu (nowych zasad) gospodarowania przestrzenią wraz z nowymi zasadami regulacji dotyczącymi przestrzeni, zwłaszcza miejskiej. Tradycyjne planowanie przestrzenne w formie strefowania (*land zoning*), tj. planów przeznaczenia terenów i szczegółowych regulacyjnych planów zabudowy, nie przystaje do współczesnych, wysoce zmiennych i niepewnych procesów społeczno-gospodarczych.

Wspólnota mieszkaniowa

Wzrastające znaczenie odrębnej własności lokalu jako formy zaspokajania potrzeb przede wszystkim mieszkaniowych spowodowało konieczność wykreowania instytucji zarządzającej nieruchomością wspólną (Szymczak, 2014). W Polsce wspólnoty mieszkaniowe zaczęły powstawać w 1995 roku na mocy Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Można przyjąć za Magdaleną Szczepańską (2014), że wspólnota mieszkaniowa jest organizacją skupiającą właścicieli mieszkań znajdujących się w jednym lub kilku sąsiadujących ze sobą budynkach. Forma prawna zakłada współwłasność części nieruchomości. Członek wspólnoty mieszkaniowej jest właścicielem swojego wyodrębnionego lokalu oraz współwłaścicielem tzw. części wspólnych – gruntu, klatek schodowych, terenów zielonych, infrastruktury. Celem wspólnoty jest zarządzanie nieruchomością: właściele mieszkań opłacają składki na utrzymanie budynku, razem rozporządzają funduszami, zawierają umowy z dostawcami usług oraz tworzą prawa regulujące życie sąsiedzkie. Zarząd część decyzji podejmuje samodzielnie (tzw. czynności zwykłego zarządu), pozostałe są poddawane głosowaniu podczas spotkań wspólnoty. Członkostwo jest obowiązkowe, zawiązuje się z mocy prawa w momencie zakupu mieszkania zlokalizowanego we wspólnocie. Wiąże się z nim obowiązki: opłacania comiesięcznych składek, przestrzegania wewnętrznych

regulacji, uczestnictwa w procesie kierowania wspólnotą oraz prawo korzystania z terenu wspólnoty, a także zakupionych przez nią dóbr i usług (Szczepańska, 2014). Wspólnoty stają się powszechnym elementem miejskiego krajobrazu. Rozwój takiej formy organizacji mieszkańców uznaje się za główną zmianę instytucjonalną w mieście (Foldvary, 1994). Wspólnoty są także nazywane głównym elementem systemu społecznego, ekonomicznego i politycznego współczesnych miast (Pacione, 2006). Wspólnota mieszkaniowa powstaje z mocy prawa z chwilą wyodrębnienia pierwszego lokalu. Wyróżnia się dwa rodzaje wspólnot mieszkaniowych: małą i dużą. Główne różnice między tymi formami ułomnych osób prawnych dotyczą reżimu prawnego, któremu podlegają, oraz ustawowej regulacji zarządu wspólnotą mieszkaniową. Mała wspólnota mieszkaniowa (maksimum trzy lokale) działa na podstawie ustawy o własności lokali, jednakże zarząd wspólnotą mieszkaniową odbywa się na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących współwłasności (art. 195–221). Duża wspólnota mieszkaniowa (minimum cztery lokale) działa na podstawie ustawy o własności lokali.

Literatura przedmiotu

- Foldvary F. (1994), *Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social Services*, Edward Elgar, London.
- Pacione M. (2006), *Proprietary residential communities in the United States*, „Geographical Review”, vol. 96, no. 4, s. 543–566.
- Szczepańska M. (2014), *Wspólnota mieszkaniowa jako przedmiot zainteresowania socjologa*, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
- Szymczak I. (2014), *Wspólnota mieszkaniowa*, LEX Wolter Kluwer business, Warszawa.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 1994 r. Nr 85, poz. 388).

Współwłasność

Do najstarszych teorii usiłujących wyjaśnić istotę współwłasności zaliczyć należy te, które wyrażają pogląd, iż przy współwłasności podzielona jest wspólna rzecz. Reprezentanci tych teorii stoją na stanowisku, iż prawo własności jest niepodzielne i może przysługiwać zawsze tylko jednej osobie. Skoro zaś w wyniku powstania stosunku prawnego współwłasności występuje jednocześnie kilka uprawnionych (do rzeczy) podmiotów prawa, problem istoty współwłasności rozwiązać można – ich zdaniem – tylko opierając się na podziale rzeczy. Wówczas bowiem każdemu ze współwłaścicieli przysługuje „pełne” prawo własności w odniesieniu do wyodrębnionej części rzeczy wspólnej (Göppert, 1864; Windscheid, Kipp, 1999; Gierke, 2010). Ze współwłasnością mamy do czynienia wówczas, gdy kilku osobom niepodzielnie przysługuje prawo własności do tej samej rzeczy (art. 195 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny). Współwłasność jest rodzajem własności (najszerzego prawa do rzeczy). Charakteryzuje się wielością podmiotów, niepodzielnością prawa oraz jednością przedmiotu. Ponieważ instytucji współwłasności nie można rozpatrywać w oderwaniu od prawa własności, stosuje się do niej wszystkie

przepisy odnoszące się do własności, jeżeli ustawodawca nie przewidział dla tej instytucji odrębnych uregulowań (Karnicka-Kawczyńska, Kawczyński, 2004). Zgodnie z Kodeksem cywilnym współwłasność jest albo współwłasnością w częściach ułamkowych, albo współwłasnością łączną. Jeżeli każdemu współwłaścicielowi przysługuje udział w prawie własności określony ułamkiem, jest to współwłasność w częściach ułamkowych. Odmienne należy interpretować współwłasność łączną. Występuje ona wówczas, gdy każdy ze współwłaścicieli dysponuje takim samym prawem do rzeczy i nie ma swojego udziału, tzn. nie jest on oznaczony co do wielkości.

Literatura przedmiotu

- Gierke O. (2010), *Deutsche Privatrecht*, t. I: *Allgemeiner Teil und Personenrecht*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Göppert H. (1864), *Beiträge zur Lehre vom Miteigentum nach dem preussischen allgemeinen Landrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH, Halle.
- Karnicka-Kawczyńska A., Kawczyński J. (2004), *Współwłasność jako szczególna forma własności. Problematyka i wzory pism*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740).
- Windscheid B., Kipp T. (1999), *Lehrbuch des Pandektenrechts*, t. I, Nabu Press, Frankfurt.

Współzarządzanie

Idea współzarządzania, współrządzenia (*governance*), pomimo iż obecnie zyskała szerokie uznanie w zarządzaniu publicznym, zarządzaniu miastem oraz większymi układami terytorialnymi, jest przedmiotem badań i analiz od lat. Ma zatem nie tylko bogaty dorobek definicyjny, ale również – w zależności od kontekstu, w jakim występuje – stała się przedmiotem ewolucji prezentującej różne jej typy.

Syntetyczne ujęcie tej koncepcji zaprezentowane zostało przez Rodericka A.W. Rhodesa (1997), który sprowadza tę koncepcję do „samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieci”, wskazując na następujące ich cechy (Podgórnjak-Krzykacz, 1997):

- 1) wzajemną zależność między organizacjami, uwzględniającą w procesie rządzenia podmioty spoza sektora publicznego i przełamanie granic między sferami publiczną, prywatną i społeczną;
- 2) ciągłe interakcje między uczestnikami sieci, spowodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjowania celów;
- 3) interakcje o charakterze gry, oparte na zaufaniu, regulowane zasadami uzgodnionymi przez uczestników sieci;
- 4) znaczny poziom niezależności, będący wynikiem braku odpowiedzialności sieci przed państwem, przy jednoczesnym braku pozycji władczej państwa w stosunku do sieci, państwo może natomiast pośrednio nimi sterować.

Governance postrzegane jest jako system zarządzania, w ramach którego dochodzi do zacierania się granic między sektorami publicznym i prywatnym. Istotę stanowią mechanizmy zarządzania opierające się na interaktywnych relacjach między instytucjami rządo-

wymi, prywatnymi i pozarządowymi, nie zaś na wykorzystaniu władzy i sankcji (Stoker, 1998). Pojęcie to traktowane jest również jako elastyczny model podejmowania decyzji, który jest oparty na luźnych relacjach zachodzących między różnymi podmiotami publicznymi, prywatnymi oraz społecznymi (John, 2001). Ponadto *governance* określa się jako sposób zarządzania procesem świadczenia usług publicznych i koordynacji działań zbiorowych, stanowiący metodę kontrolowania zjawisk i procesów zachodzących w obrębie administracji publicznej (Mazur, 2015). Bank Światowy poprzez termin ten rozumie proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów, zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych, zapewniania dobrej jakości usług publicznych, jak również konieczność udziału obywateli w pracach instytucji administracyjnych, zarządzających politykami społecznymi i gospodarczymi (Nowakowska, 2015).

Istotą tej koncepcji jest rozwiązywanie problemów publicznych przy współpracy różnych aktorów, w wyniku czego zawiązywane są partnerstwa i sieci, będące formalnymi lub nieformalnymi powiązaniem między instytucjami publicznymi i niepublicznymi, w ramach których zachodzi proces podejmowania decyzji i zarządzania (Podgórnjak-Krzykacz, 1997). Relacje te wymagają zaufania, pozwalają na integrowanie zasobów (wiedzy i informacji) posiadanych przez wszystkich interesariuszy.

Koncepcja *governance* przez pryzmat terytorium traktowana jest z jednej strony jako struktura polityczna i społeczna, będącą wynikiem wspólnych działań zorganizowanych grup interesów i instytucji terytorialnych w celu rozwiązania wspólnych problemów, pozostających pod wpływem interakcji zachodzących między poszczególnymi interesariuszami. W takim ujęciu *governance* oznaczać będzie zdolność do osiągnięcia konsensusu w ustalaniu celów dotyczących przyszłości terytorium i współpracy dla ich osiągnięcia. Z drugiej natomiast strony termin ten rozumiany jest jako kapitał terytorialny. Zgodnie z tym ujęciem zróżnicowanie terytorialne wpływać będzie na zdolność do promowania i przyciągania inwestycji. W takiej sytuacji *governance* stanowi terytorialną organizację wynikającą z relacji charakteryzujących interakcje między interesariuszami (Danielewicz, 2013).

Analiza literatury przedmiotu wskazuje na wyodrębnienie szczegółowych koncepcji *governance* (Żak-Skwierczyńska, 2018). Na uwagę zasługuje współzarządzanie publiczne (*public governance*), odnoszące się do sterowania procesami wewnątrz sektora publicznego. Polega ono na stosowaniu mechanizmów rynkowych i promowaniu konkurencji między usługodawcami, przy jednoczesnej kontroli społeczności lokalnej, decentralizacji kompetencji oraz wprowadzeniu narzędzi zarządzania uczestniczącego (np. poprzez konsultacje, budżet partycypacyjny, inicjatywy lokalne) (Wiktorska-Święcka, 2016). W wyniku zachodzących procesów związanych z integracją europejską i regionalizacją uprawnienia decyzyjne zostały rozproszone pomiędzy poziomami terytorialnymi, tj. subnarodowymi (różnych szczebli) i ponadnarodowymi (tj. Unią Europejską). Zachodzą między nimi interakcje i zależności, określane mianem zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*). Koncepcja ta została opracowana i wykorzystana głównie w odniesieniu do Unii Europejskiej i dotyczy wielu powiązań, różnorodnych systemów koordynacji i negocjacji wśród formalnie niezależnych, ale funkcjonalnie współzależnych

podmiotów wchodzących w złożone relacje, bez przerwy redefiniowanych w drodze koordynacji i negocjacji. Koncepcja ta nazywana jest wielopoziomowym sprawowaniem rządów, ponieważ dotyczy pionowych i horyzontalnych działań łączących różne analityczne przestrzenie.

Twórcy *governance* wprowadzili również pojęcie zarządzania sieciami powiązań (*network governance*), rozumianego jako zarządzanie złożonymi relacjami z udziałem różnych podmiotów polityki publicznej (Danielewicz, 2013). U podstaw idei *network governance* leży założenie, że *governance* odbywa się poprzez sieci podmiotów społecznych i politycznych. Sieci zarządzania uznawane są za stabilną formę współpracy współzależnych od siebie i organizacyjnie autonomicznych aktorów, którzy kontaktują się poprzez negocjacje odbywające się we wspólnych ramach normatywnych, poznawczych i regulacyjnych. Współpraca ta przyczynia się do osiągnięcia celów o charakterze publicznym (Sørensen, Torfing, 2004).

Koncepcję *governance* można odnieść do wszystkich poziomów władzy i zarządzania. Z punktu widzenia terytorialnego wymiaru polityki rozwoju kluczowe stało się współzrządzenie obszarami metropolitalnymi (*metropolitan governance*) (Danielewicz, 2013) oraz miastem (*urban governance*) (Wiktorska-Święcka, 2016), należy jednak zwrócić również uwagę na współzarządzanie rozwojem lokalnym (*local governance*) i regionalnym (*regional governance*), jak też współzrządzenie obszarami wiejskimi (*rural governance*) czy subregionalnymi (*subregional governance*). Za kluczowy instrument osiągania spójności uznaje się *territorial government*⁸, traktowany jako tryb organizacyjny wspólnego działania na podstawie partnerstwa publicznego i prywatnego, ukierunkowanego na osiągnięcie wspólnie określonego celu na danym terytorium. *Territorial government* definiowane jest również jako formułowanie i wdrażanie polityk publicznych, programów i projektów dotyczących rozwoju terytorium poprzez: koordynowanie działań aktorów i instytucji, integrację sektorów polityki, mobilizowanie udziału interesariuszy, adaptację do zmieniających się warunków, realizację specyfiki i oddziaływań na terenie/terytorialności, określanych mianem pięciu wymiarów *territorial governance* (*Towards Better Territorial Governance in Europe...*, 2014). *Territorial governance* traktowane jest jako rozwinięcie koncepcji *multilevel governance* o elementy powiązane z terytorium i wiedzą, koncentrujące się na podejściu opartym na miejscu i terytorialnie wrażliwym. Koncepcja ta uznawana jest za kluczową z punktu widzenia zarządzania większymi układami terytorialnymi, w tym obszarami funkcjonalnymi.

Literatura przedmiotu

- Danielewicz J. (2013), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- ESPON (2020), <https://www.espon.eu/> (dostęp: 20.01.2022).
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.
- Mazur S. (2015), *Governance in Public Administration*, [w:] S. Mazur (red.), *Public Governance*, Scholar Publishing House, Warszawa, s. 37–62.

⁸ Definicja terminu przyjęta przez projekt ESPON 2.3.2. Więcej na stronie <https://www.espon.eu/>.

- Nowakowska A. (2015), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Podgórnjak-Krzykacz A. (2016), *Local governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Ekomiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 21–43.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Sørensen E., Torfing J. (2004), *Making governance networks democratic*, „Working Paper Series”, no. 1, Centre for Democratic Network Governance, Roskilde University, Roskilde.
- Stoker G. (1998), *Governance as theory: Five propositions*, „International Social Science Journal”, no. 155, s. 17–28.
- Towards Better Territorial Governance in Europe, A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project* (2014), Luxembourg, <https://www.espon.eu/topics-policy/publications/guidance/towards-better-territorial-governance-europe> (dostęp: 20.01.2022).
- Wiktorska-Święcka A. (2016), *Współzarządzanie miastami w Unii Europejskiej. Polityka instytucjonalna na tle koncepcji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Żak-Skwierczyńska M. (2018), *Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych. Przykład województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Wybór publiczny

Wybór publiczny (*public choice*) jest jedną z dziedzin nowej ekonomii instytucjonalnej, wykorzystującej nowoczesne narzędzia i analizy ekonomiczne do badania problemów, które zawsze były powiązane z naukami politycznymi. Bada zachowania wybranych grup interesariuszy (wyborców, polityków i instytucji publicznych) i ich interakcje w systemie społecznym reprezentującym poszczególne formy rządów (Reid, Tierean, Bratucu, 2008). Za twórców teorii wyboru publicznego uznaje się Jamesa M. Buchanana, Gordona Tullocka i Williama Niskanena.

W teorii tej omawia się ułomności instytucjonalne państwa (administracji publicznej). Zwraca ona uwagę na słabości systemu demokracji przedstawicielskiej i administracji publicznej, wskazując, iż mają one ułomności (*government failure*), podobnie jak mechanizm rynkowy (*market failures*), co sprawia, iż interwencja administracyjna nie zawsze przynosi pożądane efekty, czyli pozwala osiągać zakładane cele polityki (Drzazga, 2018). 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 (Drzazga, 2018). Teoria wyboru publicznego w wąskim znaczeniu dotyczy zatem niesprawności państwa – kierując się bowiem interesami poszczególnych aktorów sceny politycznej, państwo czasami jest niezdolne do korekty ułomności rynku bądź nie jest w stanie jej dokonać po kosztach niższych niż koszty, jakie niosą ze sobą te ułomności. W szerszym znaczeniu wybór publiczny jest analizą ekonomiczną instytucji politycznych (Mueller, 2003).

Wybór publiczny definiowany jest jako ekonomiczne badanie nierynkowego podejmowania decyzji lub po prostu zastosowanie ekonomii w naukach politycznych. Teoria wyboru publicznego jako dziedzina ekonomii instytucjonalnej obejmuje takie obszary badawcze, jak teoria państwa, zasady głosowania, zachowania wyborców, polityka partyjna, biurokracja, polityka grup interesu. Sama metodologia wyboru publicznego jest jednak metodologią ekonomii. Podstawowym postulatem wyboru publicznego jest to, że człowiek jest egoistycznym, racjonalnym maksymizatorem użyteczności (Mueller, 1979), że jednostki działają jak racjonalni egoiści, którzy realizują swoje prywatne interesy zarówno w sferze ekonomicznej, jak i politycznej (Self, 1993, s. 4). Buchanan, uznawany za twórcę nowoczesnej szkoły wyboru publicznego, twierdzi, że jest ona zastosowaniem i rozszerzeniem teorii ekonomii i narzędzi ekonomicznych na politykę lub wybór rządu (Demirbas, 2011).

Teoria wyboru publicznego zajmuje się badaniem zachowań obywateli biorących udział w różnych procesach podejmowania decyzji i ich zdolności do racjonalnego myślenia. Jej istotą jest analiza wpływu indywidualnych decyzji jednostek na działania rządu, partii politycznych i innych funkcjonujących w społeczeństwie organizacji oraz działania grup interesów (Demirbas, 2011). Koncepcja ta odrzuca rolę takich grup jak „ludzie”, „społeczność” czy „społeczeństwo” w procesie decyzyjnym. Podstawą analizy jest jednostka, gdyż to ona dokonuje wyborów (Reid, Tierean, Bratucu, 2008), to ona jest ostatecznym podmiotem decyzyjnym również w instytucjach zbiorowych. Podejmując decyzję, optymalizuje ona swoją egoistyczną funkcję celu i jest jej obce pojęcie interesu (dobra) społecznego. Państwo nie jest więc instytucją z definicji odzwierciedlającą interesy całego społeczeństwa, może być również „niesprawne”, wyręczając rynek, jeśli chodzi o funkcję alokacji zasobów (Milewski, 1999). Teoria wyboru publicznego, podobnie jak teoria racjonalnego wyboru, na której się opiera, zakłada również, że ludzie nie tylko kierują się wyłącznie własnym interesem, ale – co ważniejsze – że motywacje ludzi w sferze politycznej nie różnią się niczym od tych, którymi kierują się w innych sferach swojego życia⁹ – wybór publiczny przenosi model racjonalnego wyboru do codziennej rzeczywistości politycznej (Reid, Tierean, Bratucu, 2008).

Procesy wyboru publicznego i prywatnego różnią się od siebie nie dlatego, że motywacje ludzi są różne, ale dlatego, że występują różnice w bodźcach i ograniczeniach, które kierują dążeniem jednostki do zaspokojenia własnego interesu w tych dwóch środowiskach. Teoria wyboru publicznego jest często przywoływana podczas omawiania tego, w jaki sposób indywidualne decyzje polityczne wpływają na politykę, która sprzeciwia się ogólnym pragnieniom całego społeczeństwa (Reid, Tierean, Bratucu, 2008).

Koncepcja ta odrzuca również założenie, że jeśli rynek nie rozwiązuje czegoś dobrze, to na pewno lepiej zrobi to państwo. Państwo powinno bowiem interweniować tylko wtedy, gdy istnieją jednoznaczne dowody, że rozwiązania rynkowe są mniej efektywne (Milewski, 2002), lub też gdy zastosowane przez nie formy oddziaływania będą mniej kosztowne od oddziaływania mechanizmu rynkowego (Milewski, 2002).

⁹ Dla przykładu: wyborca, oddając swój głos na konkretnego kandydata, będzie kierował się poprawą swojej sytuacji osobistej, urzędnik awansem zawodowym, a polityk ubieganiem się o reelekcję.

Za kluczowe twierdzenia teorii wyboru publicznego uznaje się następujące (Drzazga, 2018):

- 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.

Literatura przedmiotu

- Demirbas D., Demirbas S. (2011), *Role of the state in developing countries: Public choice versus Schumpeterian approach*, „Business and Economics Research Journal”, vol. 2, no. 1, s. 15–30.
- Drzazga D. (2018), *Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągnięcia sustensyjnego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Milewski R. (red.) (1999), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Milewski R. (red.) (2002), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mueller D.C. (1979), *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mueller D.C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Reid G., Tiorean O.M., Bratucu G. (2008), *What is public choice?*, „Bulletin of the Transilvania University of Brasov. Economic Sciences”, series V, vol. 1, s. 87–92.
- Self P. (1993), *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Macmillan, China.

Zarządzanie publiczne

Zarządzanie publiczne jest przedmiotem zainteresowania ekonomii, nauk o administracji, politologii oraz socjologii. Jednak przede wszystkim jest jedną z subdyscyplin nauk o zarządzaniu, koncentrującą przedmiot swoich badań na procesach organizacji i zarządzania występujących w organizacjach publicznych oraz organizacjach obywatelskich, których działania ukierunkowane są na realizację celów zbieżnych z celami organizacji publicznych (Kozuch, 2011).

Zarządzanie publiczne jest traktowane jako dyscyplina szczegółowa nauk o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest „zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego. Zajmuje się ona badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i realizację interesu publicznego” (Kozuch, 2004, s. 59). Nazywane jest również procesem zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne nie musi należeć do organu administracji publicznej (Supernat, 2008), stanowi

zatem sposób interakcji interesariuszy, mający na celu wywarcie wpływu na efekty polityk publicznych (Bovaird, Löffler, 2003). Roderick A.W. Rhodes (1997) określa zarządzanie publiczne jako proces, poprzez który różni interesariusze – publiczni i prywatni – radzą sobie ze wzajemną zależnością, wymieniają zasoby, koordynują działania i definiują pewien wspólny interes, aby określać i osiągać cele.

Za najważniejsze modele zarządzania w organizacjach publicznych, traktowane jako etapy ewolucji zarządzania publicznego, uważa się (Hausner, 2008):

1) państwo prawne (*Rechtsstaat*) (przełom XIX i XX wieku, za czołowego reprezentanta uznaje się Maxa Webera), w ramach którego instytucje publiczne traktowane były jako narzędzia wykonywania prawa, działały w ramach obowiązującego porządku prawnego i na podstawie obowiązujących przepisów prawa;

2) administrację publiczną (*public administration*), rozwijaną po drugiej wojnie światowej, rozumianą jako samodzielny aparat wykonywania prawa i decyzji politycznych (które prowadzą do rozstrzygnięć prawnych oraz precyzują zasady stosowania prawa); model ten zakłada również oddzielenie administracji od polityki, racjonalną organizację administracji oraz zainteresowanie instrumentami kontroli wewnętrznej;

3) *New Public Management* (popularne od lat osiemdziesiątych XX wieku, początkowo głównie w anglosaskim systemie administracji) – za jego kluczowe cechy uznaje się racjonalizację wydatków publicznych, m.in. poprzez zarządzanie przez cele, outsourcing, uelastycznienie struktur i statusu pracowników, analizę i kwantyfikację celów, kosztów i efektów, prywatyzację w znaczeniu własnościowym i funkcjonalnym (Hausner, 2008), jak również stosowanie mechanizmów rynkowych, nadrzędność kryteriów efektywnościowych, funkcjonowanie sektora publicznego na podstawie reguł zbliżonych do funkcjonowania sektora prywatnego oraz założenie, że obywatel jest konsumentem usług publicznych (Szumowski, 2014); do najważniejszych elementów tego modelu zalicza się również: a) profesjonalne, oparte na kontroli zarządzanie w sektorze publicznym, b) jasno określone standardy i mierniki działalności, c) większy nacisk na kontrolę osiąganych wyników zamiast dopełnianie procedur, d) dezagregację jednostek w sektorze publicznym, e) podejmowanie działań na rzecz zwiększenia konkurencji w sektorze publicznym, f) wykorzystywanie w podmiotach publicznych narzędzi zarządzania z sektora prywatnego, g) efektywniejsze wykorzystywanie zasobów organizacji (Rudolf, 2020);

4) partycypacyjne zarządzanie publiczne (*public governance*) (rozwijane od przełomu XX i XXI wieku, głównie w krajach wysoko rozwiniętych) – określane mianem współrządzenia, w ramach którego sektor publiczny jest ważnym elementem społeczeństwa i pozostaje w interakcji z jego członkami poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne; model ten cechują: zaangażowanie interesariuszy, jawność i przejrzystość, równość, brak dyskryminacji w dostępie do służby publicznej oraz w korzystaniu z usług publicznych, etyka w służbie publicznej, odpowiedzialność i dążenie do zrównoważonego rozwoju (Hausner, 2008).

Tradycyjnie zarządzanie publiczne często kojarzone jest z pojedynczymi instytucjami publicznymi, które mają osiągnąć założone cele. W nowszych ujęciach odnosi się je również do grup takich instytucji, które tworzą jakiś system albo zbiór. W różnych

kontekstach coraz częściej zarządzanie łączone jest nie tylko ze społeczeństwem i jego zorganizowanymi działaniami (u podstaw których leżą różne motywy), ale również z przestrzenią czy środowiskiem naturalnym. Termin ten używany jest ponadto w odniesieniu do działań podejmowanych wobec struktur i zjawisk o niskim stopniu domknięcia, związanych z podmiotami stanowiącymi elementy organizacyjnych sieci o trudnych do jednoznacznego określenia, płynnych granicach, jak również starania o osiągnięcie celów zbiorowych, oparte na racjonalności ekonomicznej czy racjonalności wyboru publicznego (Sztando, 2017).

Literatura przedmiotu

- Bovaird T., Löffler E. (2003), *Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies*, „International Review of Administrative Sciences”, no. 69, s. 313–328.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Koźuch B. (2011), *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Rudolf W. (2020), *Zarządzanie publiczne w lokalnym sektorze kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Supernat J. (2008), *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, nr 1(10), s. 5–16.
- Sztando A. (2017), *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Szumowski W. (2014), *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu”, nr 4(21), s. 86–98.

Zarządzanie rozwojem lokalnym (terytorialnym)

Rozwój definiowany jest na wiele sposobów:

- 1) w odniesieniu do określonej jednostki terytorialnej – jako systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego terytorium, przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju (Szlachta, 1999);
- 2) jako trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej (Kudłacz, 1999);
- 3) jako trwały wzrost potencjału gospodarczego regionów, ich siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców (Klasik, 1997);
- 4) w odniesieniu do społeczności lokalnej – jako podniesienie konkurencyjności (w tym przede wszystkim wzrost zamożności, dochodu i poziomu zatrudnienia) oraz poprawa jakości życia (Blair, 1995).

Rozwój nie jest zjawiskiem, które można zaplanować, a zarządzanie nim nie jest tożsame z deterministycznym planowaniem przyszłości. Rozwój określany jest zatem jako proces przechodzenia na wyższy poziom zaspokojenia potrzeb, a jego istotnymi wymiarami są: wymiar ekonomiczny (wzrost zatrudnienia i dochodów), społeczny (poprawa jakości życia) oraz przestrzenny i środowiskowy (zachowanie środowiska w stanie niezmienionym) (Turała, 2015). Zarządzanie rozwojem odnosi się bezpośrednio do rozwoju zachodzącego na określonym terytorium. Terytorium to może być zawężone do granic administracyjnych jednej gminy – wówczas mamy do czynienia z rozwojem lokalnym. Na zarządzanie rozwojem można patrzeć również z perspektywy większego układu terytorialnego, tj. kilku gmin, powiatu, obszaru funkcjonalnego czy też regionu. Bez względu na przyjętą perspektywę uważa się, iż zarządzanie rozwojem obejmuje sprawianie, że procesy społeczne, gospodarcze i środowiskowe przebiegają w określony sposób, przynosząc pewne oczekiwane efekty (Turała, 2015). Zarządzanie rozwojem lokalnym (terytorialnym) postrzegane jest jako zagadnienie interdyscyplinarne, złożone i integrujące wiele dziedzin. Odnoszone jest ono do zarządzania rozwojem przestrzeni i rozumiane jako sposób prowadzenia polityki przestrzennej w danej jednostce terytorialnej. Wykorzystanie sprawdzonych zasad i reguł w zarządzaniu może ułatwić osiągnięcie założonych celów tej polityki, czyli gospodarowanie w przestrzeni w sposób pozwalający na racjonalne zorganizowanie systemu społeczno-gospodarczego tej jednostki (Gaczek, 2003). Zarządzanie rozwojem rozumiane jest jako zintegrowane planowanie i działanie na rzecz trwałego rozwoju, uwzględniającego uwarunkowania ekologiczne, które pojmuje standardy i wymagania jakościowe w stosunku do antropogenicznego i przyrodniczego środowiska człowieka, współtworzonego i współdecydującego o jakości jego życia (Markowski, 1999). Zarządzanie rozwojem gminy określa się jako „dążenie do zapewnienia osiągnięcia pożądanego poziomu rozwoju lokalnego, który dokonuje się w warunkach gry rynkowej, gdzie warunkami brzegowymi są z jednej strony ograniczoność własnych zasobów i niepewność warunków gospodarowania, z drugiej zaś – możliwości, czyli różne sposoby wykorzystywania własnych zasobów i szans tkwiących w otoczeniu. Innymi słowy, przez zarządzanie rozwojem gminy należy rozumieć zorganizowane, systematyczne i kompleksowe oddziaływanie (bezpośrednie i pośrednie) władz gminy na społeczność lokalną, gospodarkę, przestrzeń, środowisko przyrodnicze w celu tworzenia optymalnych warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju lokalnego” (Ziółkowski, 2015, s. 148). Zarządzanie rozwojem lokalnym definiowane jest również jako zarządzanie przekształceniami struktur układu lokalnego, powiązań między nimi i ich powiązań z otoczeniem, tak by stanowiły one rozwój lokalny, przede wszystkim w perspektywie lokalnej (cel zarządzania rozwojem lokalnym), przy czym (Sztando, 2014):

- 1) podmiot zarządzania (czyli władze gminy) ma motywację i realne możliwości dysponowania materialnymi i niematerialnymi zasobami, które są niezbędne do zmian struktur i powiązań zgodnych z paradygmatem rozwoju lokalnego;

- 2) w działalności tej stosowane są czynności zarządcze, to znaczy rozpoznawanie sytuacji, dokonywanie wyborów, planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie, choć – jak się podkreśla – ich treść jest szersza niż w zarządzaniu organizacją;

3) gminne zarządzanie rozwojem lokalnym traktowane jest jako porządkowanie działalności niejednolitego zbioru podmiotów kształtujących lokalne procesy, według wzorca rozwoju lokalnego;

4) możliwe jest traktowanie omawianego zarządzania jako konstruowania przez władze lokalne rzeczywistości społecznej, gospodarczej i środowiskowej, opisanej modelem rozwoju lokalnego, z dostępnych im materialnych i niematerialnych elementów i za ich pomocą.

Zarządzanie rozwojem jest częścią zarządzania terytorialnego. Jest to złożona forma zarządzania o określonych cechach:

1) polega na animowaniu rozwoju podsystemów terytorialnych, tj. środowiska przestrzennego, kapitału ludzkiego, organizacji publicznych, społecznych i gospodarczych oraz na samodoskonaleniu, czyli zmianie zastanych systemów zarządzania;

2) rozwój podsystemu zarządzania powinien mieć również charakter zmian, do których zalicza się: złożoność i różnorodność struktury wewnętrznej, możliwości autoregulacyjne i podatność na sterowanie, zdolność do uczenia się i innowacji, zmienną dynamikę zmian i otwarcie na otoczenie;

3) powinien cechować się postawami zarządczymi wobec wyzwań cywilizacyjnych wynikających z ewolucji rozumienia zarządzania publicznego oraz istoty polityki rozwoju (podejście terytorialne a sektorowe, egzogeniczne a endogeniczne);

4) nie może pomijać znaczenia podsystemów branżowych (sektorowych – specjalistycznych), obejmujących różne aspekty funkcjonowania terytoriów, w tym m.in. politycznych, społecznych, gospodarczych, kulturalnych, przestrzennych czy technologicznych; są to podsystemy o charakterze zarządczym, związane z rozpoznaniem zasobów i kształtowaniem potencjału terytorium w relacji do celów i funkcji organizacji terytorialnej;

5) stymulowanie rozwoju musi obejmować etapy procesu zarządzania jednostką terytorialną, tj. planowanie (jako formułowanie celów w relacji do zasobów i środków, opracowanie analiz i diagnoz, formułowanie strategii, planów, programów i projektów), organizowanie (czyli porządkowanie i przydzielanie pracy, dostosowanie struktury organizacji, dobieranie obsady do wyznaczonych celów), wdrażanie (w tym kierowanie w procesie osiągania celów i wykonywania zadań oraz kontrolowanie jako monitoring efektów w stosunku do zamierzeń, ustalenie norm i pomiar efektywności oraz wdrażanie działań korygujących);

dla których wspólnym mianownikiem jest instytucjonalizacja rozwoju, będąca procesem porządkowania rzeczywistości zgodnie z przyjętymi regułami (Noworól, 2020).

Zarządzanie terytorialne traktowane jest jako proces terytorialnej organizacji relacji charakteryzujących interakcje pomiędzy lokalnymi aktorami i ich niekonfliktowymi interesami. Jest ono uznawane za warunek konieczny dla zrównoważenia rozwoju i uzyskania spójności terytorialnej (Noworól, 2020). Obecnie szczególnego znaczenia nabiera koncepcja zintegrowanego zarządzania rozwojem. Proces ten rozumiany jest jako równoległe działania skierowane na kształtowanie spójnego zagospodarowania przestrzeni oraz towarzyszące im miękkie działania nastawione na budowanie relacji w sferach społecznej

i gospodarczej. To inaczej zarządzanie skierowane na kompleksowe podejście łączące w procesach decyzyjnych i organizacyjnych korzyści i koszty z trzech współdecydujących o wysokiej jakości życia sfer, składających się na rozwój sustensywny, tj. sfery gospodarczej, społecznej i przestrzenno-środowiskowej (Danielewicz, Turała, 2015). Zintegrowane zarządzanie rozwojem charakteryzuje międzysektorowe i interdyscyplinarne podejście do zarządzania, opierające się na koordynacji terytorialnych, sektorowych i technicznych planów oraz strategii. Jego istotą jest zintegrowanie procesu programowania strategicznego rozwoju społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, kwestiami środowiskowymi i planowaniem finansowym. Kluczowym elementem tego procesu jest podejmowanie wspólnych działań, m.in. zgodnie z zasadą partnerstwa, polegających na tworzeniu koalicji (zawijaniu partnerstw) w układzie zarówno poziomym, jak i pionowym, włączającym wielu interesariuszy pochodzących z różnych sektorów (Żak-Skwierczyńska, 2018).

Literatura przedmiotu

- Blair J.P. (1995), *Local Economic Development: Analysis and Practice*, Sage, London.
- Danielewicz J., Turała M. (2015), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców*, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź, s. 20–30.
- Gaczek W.A. (2003), *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań.
- Klasik A. (1997), *Koncepcje rozwoju regionalnego Polski na tle zróżnicowań regionalnych*, stenogram z seminarium na temat: Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej, Sejm RP, 22 kwietnia, Warszawa.
- Kudłacz T. (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Noworól A. (2020), *Hybrydyzacja zarządzania rozwojem terytorialnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Szlachta J. (1996), *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] R. Broszkiewicz (red.), *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich-Ebert Stiftung, Warszawa, s. 16–27.
- Sztando A. (2017), *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Turała M. (2015), *Zarządzanie, administracja, polityka*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców*, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź, s. 8–19.
- Ziółkowski M. (2015), *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXXVII, z. 1, s. 145–163.
- Żak-Skwierczyńska M. (2018), *Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych. Przykład województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Zasada proporcjonalności w planowaniu przestrzennym

Zasada proporcjonalności stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności można ustanawiać, jeśli są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W związku z powyższym należy zweryfikować (Kamiński, 2018):

- 1) przydatność – tj. ocenić, czy zastosowane środki mogą doprowadzić do urzeczywistnienia zakładanego celu;
- 2) konieczność ingerencji – czyli czy zastosowane środki są konieczne, czy nie wykraczają poza zakres założonego celu;
- 3) proporcjonalność *sensu stricto* – czyli czy dany cel/wartość uzasadnia określoną ingerencję.

W doktrynie pojawiają się głosy, że w planowaniu przestrzennym w niniejszym ujęciu nie chodzi o skonkretyzowane uprawnienia właściciela, lecz o prawa potencjalne. W takim ujęciu prawo zabudowy nie stanowi oczywistego elementu prawa zabudowy nieruchomości (Izdebski, 2013). Z innych perspektyw prawo zagospodarowania przestrzennego traktuje się jako regulator interesu publicznego, determinujący zakres ograniczeń prawa własności (Bąkowski, 2016). W planowaniu przestrzennym interes publiczny jest w pełni związany z ładem przestrzennym (Woźniak, 2020).

Oczywiście zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie można wyróżnić liczne stanowiska, zgodnie z którymi kluczową wartością jest ochrona prawa własności (z którą wiąże się prawo do zabudowy). W takim ujęciu próby dyskusji o ograniczeniach traktuje się jako przejaw ingerencji centralistycznej (jeśli nie komunistycznej). Z perspektywy pozaprawnych celów i założeń systemu planowania przestrzennego takie stanowisko nie znajduje jednak racjonalnego uzasadnienia. Należy podkreślić rolę interesu publicznego, powiązanego z ochroną i kształtowaniem ładu przestrzennego. Jest to niewątpliwie wartość uzasadniająca szerokie ograniczenia, zgodne z zasadą proporcjonalności.

Można dodać, że przy rozważaniu uzasadnienia ingerencji bardzo często nie uwzględnia się realnych potrzeb i wyzwań związanych z planowaniem przestrzennym. Przy stosowaniu zasady proporcjonalności w sprawach związanych z planowaniem przestrzennym należy pamiętać zarówno o realnych kosztach powodowanych przez chaos przestrzenny, jak i o społecznym wymiarze przestrzeni (przestrzeń jako dobro publiczne), powiązanym z korzyściami wynikającymi z planowania przestrzennego. Bardzo dobrze obrazują to liczne analizy z zakresu planowania przestrzennego (stanowiące wciąż zbyt mały punkt odniesienia, np. przy wykładni dokonywanej przez sądy). Inny istotny wymiar to zróżnicowanie funkcjonalne poszczególnych terenów i związanych z nimi potrzeb. Również ten wątek wymaga dostosowania do wykładni zasady proporcjonalności.

Literatura przedmiotu

- Bąkowski T. (red.) (2016), *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Izdebski H. (2013), *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Wolters Kluwer business, Warszawa.

- Kamiński Ł. (2018), *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Woźniak M. (2020), *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 25–45.

Zasady finansowej interwencji w politykach publicznych Unii Europejskiej

Tradycyjną zasadą polityki regionalnej jeszcze w ramach EWG była zasada wyrównywania różnic między regionami, czyli zasada konwergencji – rozumianej głównie przez pryzmat sprawiedliwości w poziomie dostępu do usług społecznych i wyrównywania różnic dochodów wynikających z niższej regionalnej produktywności (konkurencyjności). W ramach już utworzonej UE i po poszerzeniu jej o kraje Europy Środkowej znacząco zmieniła się doktryna polityki regionalnej i strukturalnej – w stronę rozwoju regionów przez budowanie przewag konkurencyjnych i wzmacnianie zasobów endogenicznych. Było to oczywiście związane ze wzrastającą międzykontynentalną konkurencją i traceniem przez kraje UE przewag konkurencyjnych. Mechanizmy prostej alokacji przez dotowanie słabszych regionów nie prowadziły jednak do oczekiwanego wyrównywania różnic, a wręcz do pogłębiania ich dywergencji. W konsekwencji UE stara się wprowadzić nowe uwarunkowania i nowe zachowania instytucjonalne krajów partnerskich. Zasady warunkowości są formułowane na każdy okres programowania i wynikają często z prób naruszania wspólnotowych systemów wartości, np. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Takim problemem, jak się okazuje, są również skłonności niektórych krajów do naruszania zasad praworządności i niezawisłości sądów.

Stosowanie zasad postępowania w systemach finansowej interwencji wynika z systemowej ułomności instytucjonalnej władz publicznych. W przypadku działania władz publicznych, którym przypisane są formalne kompetencje do interwencji w procesy rynkowej i pozarynkowej alokacji zasobów i zaspokojenia społecznych potrzeb, utrwalają się specyficzne mechanizmy, takie jak:

- 1) nieformalna dominacja celów politycznych związanych z utrzymaniem się u władzy przez tworzenie benefitów dla własnego elektoratu;
- 2) rozpraszenie środków finansowych na wiele celów i projektów;
- 3) orientacja na krótkotrwałe efekty z pominięciem oszczędności na kosztach eksploatacji;
- 4) unikanie pragmatycznego, sformalizowanego planowania działań¹⁰;
- 5) reaktywne, a nie antycypacyjne podejmowanie decyzji;
- 6) unikanie odpowiedzialności za podejmowane decyzje, tzw. mechanizm *non decision making*.

¹⁰ Planowanie sformalizowane sprzyja nie tylko większej sprawności realizowanych polityk publicznych, ale także stwarza lepsze sposoby publicznej kontroli realizowanych celów, czemu jest niechętna każda władza wykonawcza.

Te powszechnie występujące skłonności w systemach władzy publicznej – potwierdzone badaniami – są podstawą do formułowania formalnych zasad prowadzenia polityk publicznych i obudowywania ich różnymi instrumentami kontroli i egzekucji zasad (patrz hasło: Fundusze strukturalne). Coraz silniej jest eksponowana zasada zintegrowanego i holistycznego podejścia do polityk publicznych, które muszą uwzględnić słabo wymierne czynniki procesów rozwoju związane z ochroną środowiska i wyczerpywaniem się naturalnych zasobów.

Zawodność rynków

Geneza definicji zawodności rynków sięga XIX wieku. W 1885 roku przedstawiciel szkoły lozańskiej w Niemczech Carl Friedrich Wilhelm Launhardt wprowadził termin *Marktversagen*, oznaczający zawodność rynku, nazywany później zamiennie niesprawnością rynku albo defektami rynku. Pojęcie to oznacza sytuację, gdy równowaga ustalona na konkurencyjnych rynkach nie zapewnia efektywnej alokacji zasobów. Innymi słowy, pojęcie to opisuje występowanie zakłóceń, które uniemożliwiają zapewnienie efektywności ekonomicznej (Bochenek, 2010).

Joseph E. Stiglitz (2004) wymienia sześć rodzajów zawodności rynków:

- 1) zawodność konkurencji;
- 2) zawodność wynikająca z istnienia dóbr publicznych;
- 3) zawodność wynikająca z efektów zewnętrznych;
- 4) niekompletność (brak) rynków;
- 5) zawodność wynikająca z niepełnej informacji (niedoskonałość informacji);
- 6) zakłócenia makroekonomiczne.

Powyższe rodzaje zawodności rynku, prowadzące do ekonomicznej nieefektywności, uzasadniają – zdaniem Stiglitz – ingerencję państwa w mechanizm rynkowy.

Według szwajcarskiego ekonomisty Bruna Freya istnieje pięć okoliczności, w których zaczyna się mechanizm rynkowy:

- 1) producent lub konsument ma na tyle silną pozycję, że pozwala ona narzucić partnerowi koszty bez jego akceptacji;
- 2) państwo zapewnia dostęp do pewnych dóbr, dlatego ograniczenie dostępu staje się niemożliwe;
- 3) produkcja masowa pozwala osiągnąć korzyści skali, dzięki którym firmy stają się monopolistami na danym rynku;
- 4) wysokie ryzyko towarzyszące niektórym przedsięwzięciom zabija ducha przedsiębiorczości i dany rynek cechuje zbyt słaba dynamika;
- 5) uczestnicy „gry rynkowej” nie mają dostępu do pełnej informacji.

Podobnie jak Stiglitz Frey również jest zdania, że ingerencja państwa jest wskazana w celu likwidacji wypaczeń. Nasuwa się jednak pytanie, czy zbyt wczesna ingerencja państwa nie ogranicza mechanizmów rynkowych. Występowanie zawodności rynku nie wskazuje jednoznacznie na skuteczność ewentualnych rozwiązań regulacyjnych.

Literatura przedmiotu

- Bochenek M. (2010), *Bruno S. Frey i Joseph E. Stiglitz o zawodności państwa i zawodności rynku*, „Ekonomia i Prawo”, t. VI, s. 71–85.
- Frey B.S. (1992), *Transformation – What is the role of the State?*, „Seminar Papers”, no. 8, Cracow Academy of Economics – Friedrich Ebert Foundation, Kraków, s. 11–12.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Zawodność władz i instytucji publicznych

Zawodność władz i instytucji publicznych mieści się w szerokiej kategorii zawodności instytucjonalnej, obejmującej zawodności strategicznych instytucji, takie jak zawodność rynku, zawodność instytucji władczych (*governmental failure*) i zawodność innych instytucji publicznych formalnych i nieformalnych. Zawodność jest rozumiana jako dysfunkcjonalne, nieoptymalne podejmowanie decyzji przez podmioty prywatne i publiczne wskutek niedoskonałości w dostarczeniu informacji oraz występowanie skutków zewnętrznych zaburzających alokacyjne decyzje rynkowe (patrz hasło: Efekty zewnętrzne). Każdy system społeczny, gospodarczy czy polityczny zawsze działa przy pewnym poziomie zawodności (niesprawności). Z punktu widzenia interesu społecznego należy dążyć do zapewnienia jak najniższej zawodności lub jak najwyższej sprawności działania.

Między zawodnością rynków a innymi zawodnościami systemów społeczno-gospodarczych istnieją bardzo ścisłe relacje i współzależności. Zawodność rynku wymaga bardzo często działań w formie systemowych regulacji i celowych interwencji *ad hoc* ze strony władz publicznych. Bardzo często powstaje istotny dylemat, czy zawodne (wysoko niesprawne) władze są zdolne do właściwej (obiektywnej) regulacji zawodnych rynków.

W warunkach polskich na rynkach nieruchomości istnieje wysoka zawodność, pogłębianą przez patologiczne regulacje prawne tworzone przez zawodne (niesprawne w działaniu) władze publiczne.

Literatura przedmiotu

- Mishan E.J. (1981), *Economic Efficiency and Social Welfare*, G. Allen & Unwin Ltd., London.
- Nowak M.J. (2017), *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Stiglitz J.E. (2022), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Zielona infrastruktura

Barbara Szulczewska i współautorzy (2022; Szulczewska, 2018) wskazują, że za kluczowe ujęcia zielonej infrastruktury należy uznać:

- 1) ujęcie zintegrowane – polegające na rozumieniu zielonej infrastruktury jako zaplanowanej funkcji przestrzennej, obejmującej realizację działań klimatycznych, hydrolo-

gicznych, biologicznych, ekologicznych i społecznych; tworzą ją powiązane przestrzenie i funkcjonalne obszary pokryte roślinnością oraz dachy;

2) ujęcie hydrologiczno-techniczne – w tym ujęciu zielona infrastruktura to rozwiązania wykorzystujące roślinność i wspomagające zagospodarowanie wód opadowych lub towarzyszące infrastrukturze technicznej i budynkom.

Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej „Zielona Infrastruktura – zwiększenie kapitału naturalnego Europy” (Komisja Europejska, 2013) zielona infrastruktura to strategicznie zaplanowana sieć obszarów naturalnych, półnaturalnych z innymi cechami środowiskowymi, zaprojektowana i zarządzana w sposób mający zapewnić szeroką gamę usług ekosystemowych. Obejmuje ona obszary zielone (niebieskie przy ekosystemach wodnych) oraz inne cechy fizyczne obszarów lądowych, a także morskich. Definicja ta pozostawia szerokie pole do zróżnicowanych interpretacji (Davies i in., 2006). Za kluczowe Szulczewska i współautorzy (2022) uznają następujące zasady kreujące zielonej infrastruktury:

1) tworzenie (projektowanie, zarządzanie, utrzymanie) obiektów wielofunkcyjnych (dostarczających wielu zróżnicowanych usług ekosystemowych);

2) wiązanie wyżej wymienionych obiektów w sieć poprzez odpowiednio zaprojektowane powiązania.

To właśnie wdrażanie tych zasad powinno być w możliwie najszerszym stopniu uwzględniane na każdym szczeblu polityk przestrzennych.

Literatura przedmiotu

- Davies C., MacFarlane R., McGloin C., Roe M. (2006), *Green Infrastructure Planning Guide*, http://www.greeninfrastructurenw.co.uk/resources/North_East_Green_Infrastructure_Planning_Guide.pdf (dostęp: 12.05.2021).
- Komisja Europejska (2013), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zielona Infrastruktura – zwiększenie kapitału naturalnego Europy”, Bruksela.
- Szulczewska B. (2018), *Zielona infrastruktura – czy koniec historii?*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXXXIX, s. 99–107.
- Szulczewska B., Giedych R., Legutko-Kobus P., Nowak M. (2022), *Zarządzanie zieloną infrastrukturą w mieście w kontekście dostępnych narzędzi prawnych i zarządzania rozwojem*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, s. 41–51.

Zintegrowana analiza SWOT

Zintegrowana analiza SWOT w swej istocie opiera się na analizie klasycznej, stąd też do jej wykonania niezbędne jest uprzednie opracowanie klasycznej analizy SWOT (patrz hasło: SWOT).

Klasyczne podejście do opracowania analizy SWOT jest uznawane za odpowiednie dla organizacji mających jednorodną strukturę celów (np. nastawionych na zysk organizacji sektora prywatnego). W przypadku jednostek samorządu terytorialnego lub większych układów terytorialnych odznaczających się nie tylko złożoną i wielowymiarową strukturą

celów, ale przede wszystkim złożonością zjawisk i problemów oraz szerokim kręgiem interesariuszy, podejście to jest niewystarczające (Drzazga, 2015). Wynika to z tego, że organizacje tego typu (np. gminy, województwa samorządowe) są odpowiedzialne zarówno za tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i za podnoszenie jakości życia mieszkańców poprzez tworzenie, podtrzymywanie i ulepszanie warunków bytowych, a także zagospodarowanie przestrzeni i ochronę znajdujących się w niej szczególnych wartości (przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych).

W podejściu zintegrowanym zakres analizy SWOT jest poszerzony i uzupełniony o analizę relacji (współzależności), tj. nowy wymiar – uwarunkowań lokalnych/ponadlokalnych, bezpośrednio wynikających z lokalnych/ponadlokalnych determinant rozwoju. Uwzględnione zostają silne współzależności wewnętrzne zachodzące pomiędzy poszczególnymi sferami, tj. gospodarczą, społeczną, przestrzenną, środowiskową czy instytucjonalną, które przyjmują charakter wewnętrznych szans lub wewnętrznych zagrożeń dla rozwoju, wzmacniając lub osłabiając procesy rozwoju w analizowanej sferze. Istotą tej analizy jest potrójna helisa współzależności, w której tzw. wewnętrzne uwarunkowania (dla systemu społecznego będzie to oddziaływanie ze strony gospodarki i środowiska) zmieniają się w wewnętrzne szanse i zagrożenia. Istota podejścia zintegrowanego w analizie SWOT opiera się na identyfikowaniu wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych w kilku obszarach problemowych (tzw. filarach rozwoju), np. 1) gospodarce, 2) społeczeństwie, 3) przestrzeni fizycznej i środowisku. Identyfikując atuty i słabości w takim problemowym ujęciu (a nie sektorowym, jak w klasycznej analizie SWOT), dostrzec można przykładowo, że słabości w sferze zagospodarowania przestrzennego i/lub środowiska przyrodniczego mogą być traktowane również jako tzw. zagrożenia wewnętrzne w filarze gospodarki bądź społeczeństwa. Z kolei atuty w sferze zagospodarowania przestrzennego i/lub środowiska przyrodniczego mogą być traktowane jako tzw. szanse wewnętrzne w filarze gospodarki lub w filarze społeczeństwa (Drzazga, 2015).

Zidentyfikowanie, w efekcie analizy zintegrowanej, uwarunkowań kluczowych (tj. istotnych dla różnych zagadnień rozwojowych) umożliwia – w dalszej kolejności – dokonanie prawidłowego wyboru celów strategicznych rozwoju oraz celów operacyjnych.

Literatura przedmiotu

Drzazga D. (2015), *Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządów*, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź, s. 40–86.

Zintegrowane planowanie rozwoju

W kontekście przestrzennym zintegrowane planowanie rozwoju jest elementem (punktem wyjścia) procesu zarządzania rozwojem danego terytorium, w ramach którego dokonywana jest kompleksowa analiza przyczynowo-skutkowa wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, przestrzennych i instytucjonalnych (w tym stanu, tren-

dów i powiązań) oraz zostają ustalone cele i sposoby ich osiągnięcia, biorąc pod uwagę scenariusze, ryzyka i dostępne zasoby. Zintegrowane planowanie rozwoju zakłada wskazanie najważniejszych celów i środków zmierzających do zapewnienia wzrostu konkurencyjności gospodarczej i poziomu życia danego obszaru przy poszanowaniu zasad rozwoju zintegrowanego, wykorzystując w tym celu m.in. szerokie włączenie odpowiednich władz publicznych (w tym samorządowych i rządu), innych podmiotów publicznych szczebla krajowego oraz partnerów społeczno-gospodarczych. Proces planowania obejmuje wszystkie czynniki rozwoju składające się na kapitał terytorialny danego obszaru, w tym: kapitał ludzki, kapitał społeczny, zasoby fizyczne (zagospodarowanie przestrzenne, środowisko naturalne, infrastruktura), inwestycje przedsiębiorstw, innowacje, kapitał finansowy, kapitał instytucjonalny i kulturowy. W procesie planowania wykorzystywane są różnorakie metody (prognostyczna, diagnostyczna, scenariuszowa, analiza SWOT), które mają na celu określenie hierarchicznego systemu kluczowych wyzwań terytorialnych i sposobu odpowiedzi na nie.

Cechą odróżniającą zintegrowane planowanie rozwoju od planowania sektorowego jest wieloczynnikowa analiza wyjściowej sytuacji obszaru (w tym trendów i zjawisk zmiennych w czasie), wskazanie strategicznych i hierarchicznie powiązanych celów odnoszących się do terytorium (możliwie kwantyfikowalnych) w horyzoncie co najmniej średnioterminowym, dobór optymalnych, powiązanych ze sobą instrumentów (w tym inwestycji, rozwiązań prawnych i organizacyjnych) oraz zaproponowanie sprawnego systemu koordynacji pomiędzy instrumentami pochodzącymi z różnych źródeł finansowych i będących w gestii różnych uczestników „gry o rozwój”. Jakość planowania zintegrowanego jest weryfikowana na etapie monitorowania i ewaluacji rezultatów oraz efektywności ich osiągania, co wymaga precyzyjnego określenia oczekiwanych rezultatów i towarzyszących im skwantyfikowanych wskaźników odnoszących się nie tyle do celów sektorowych, ile ogólnych celów rozwoju obszaru.

Instrumentami planistycznymi o cechach zintegrowanego planowania, w tym dotyczącego zagadnień przestrzennych, są:

1) na poziomie UE – europejskie kompleksowe strategie rozwoju (ostatnią tego typu była Strategia Europa 2020, ale jej słabością był brak wymiaru przestrzennego);

2) w Polsce:

- na poziomie krajowym – długookresowa strategia rozwoju 2030 (nieobowiązująca), średniookresowa Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020 z perspektywą do roku 2023, a do roku 2020 (w którym ją uchylono) do pewnego stopnia Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030; zgodnie z Ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju kompleksowym dokumentem zintegrowanym ma być Koncepcją Rozwoju Kraju 2050, nad którą od roku 2021 trwają prace prowadzone przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej; taką rolę odgrywa do pewnego stopnia także Umowa Partnerstwa przygotowywana na potrzeby ustaleń z Komisją Europejską, dotyczących polityki spójności;
- na poziomie regionalnym – strategie rozwoju województw oraz plany zagospodarowania przestrzennego województw;
- na poziomie gminnym – strategie rozwoju gmin.

Taką rolę powinny też odgrywać w założeniu strategii rozwoju obszarów makroregionalnych (np. Strategia dla Polski Wschodniej) i obszarów funkcjonalnych (np. miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym ZIT), a nawet plany rewitalizacji. Niestety, bardzo często dokumenty te nie mają cech dokumentów planistycznych rozwoju zintegrowanego, w tym nie spełniają wymogu dotyczącego kompleksowości analizy terytorialnej i systemu koordynacji wdrożenia proponowanych działań rozwojowych. Wynika to z faktu, że podstawową trudnością w planowaniu zintegrowanym jest właściwy dobór instrumentów, określenie sprawnego systemu koordynacji i efektywnego zarządzania procesami rozwojowymi w systemie wieloszczeblowego współzarządzania, tak aby osiągnąć zamierzone cele, odnoszące się do sytuacji terytorialnej, a nie poszczególnych polityk sektorowych czy grup interesów.

Instrumentami wykorzystywanymi do zapewnienia realizacji ustaleń zintegrowanego planowania rozwoju są obok strategii rozwoju inne dokumenty programowe – określające zasady implementacji polityk wspólnotowych, kontrakty terytorialne określające przedsięwzięcia priorytetowe z punktu widzenia rozwoju kraju, regionu i innego typu terytoriów (kontrakt terytorialny, kontrakt sektorowy, kontrakt ramowy, porozumienie terytorialne), polityki rozwoju oraz programy operacyjne, programy rozwoju i programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Literatura przedmiotu

- Markowski T. (2015), *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, „Studia KPZK”, t. CLXI, s. 12–26.
- Markowski T., Turała M. (red.) (2015), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców*, Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa.
- Nowakowska A. (2015), *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Uniwersytet Łódzki, Łódź, s. 12–37, <http://dx.doi.org/10.18778/7969-530-0.02>
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, (2011) (Monitor Polski z 2012 r., poz. 252).
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) (2017) (Monitor Polski z 2017 r., poz. 260).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658).

Zintegrowane projekty systemowe (ZPS) w pobudzaniu rozwoju obszarów funkcjonalnych

Szczególną rolę w procesie zintegrowanego planowania i zarządzania obszarami funkcjonalnymi należy przypisać projektom zintegrowanym. Głównymi kryteriami i zasadami w operacjonalizacji planów i strategii w obszarach funkcjonalnych powinny być projekty

zintegrowane pod względem czasowym, przestrzennym i sektorowym, bazujące na współpracy i partnerstwie między gminami. Realizacja projektów zintegrowanych w początkowym okresie wymaga konsekwentnego i trwałego wsparcia ze strony władz regionalnych i państwa.

Zintegrowane projekty systemowe (ZPS)¹¹ obejmują kilka mniejszych projektów (stanowią portfel projektów). W ZPS związanych z polityką pobudzania rozwoju w obszarach funkcjonalnych istotą jest zapewnienie koordynacji i integracji relacji zewnętrznych, jakie zachodzą między liderami (podmiotami) realizującymi autonomiczne projekty w triadzie łączącej wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy.

Podstawowym sposobem zintegrowania podprojektów jest doprowadzenie przez główne podmioty polityki rozwoju (liderów/koordynatorów ZPS) do uwewnętrznienia (zinternalizowania) relacji między partnerami i interesariuszami ZPS. Uwewnętrznienie relacji między autonomicznymi podmiotami można osiągać różnymi formami interwencji: od działań prawnych (nakazowych i zakazowych), wsparcia finansowego z określonymi zasadami warunkowości, poprzez budowę infrastruktury i inne formy kształtowania fizycznego środowiska, do działań informacyjnych. Jednym z ważniejszych sposobów jest usprawnienie przepływu informacji tak, aby wszyscy partnerzy i interesariusze ZPS mogli uwzględnić w swoich decyzjach wzajemne oddziaływanie w postaci potencjalnych korzyści i kosztów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Dlatego też podstawą doboru instrumentów do stymulowania działań zgodnych z celami projektu (strategii rozwoju) powinna być kompleksowa analiza kosztów i korzyści, uwzględniająca ich rozłożenie w przestrzeni gospodarczej obszaru funkcjonalnego. Skuteczna realizacja ZPS¹² wymaga m.in. zmian w systemie regulacyjnym, dotyczących np. systemu przetargów na zadania realizowane ze środków publicznych.

¹¹ Każdy projekt – rozumiany jako nierutynowy zaplanowany zespół działań celowych – musi być wewnętrznie zintegrowany i skoordynowany. Jego wdrażanie musi się odbywać zgodnie z powszechnie znanymi zasadami zarządzania projektami.

¹² System ten nie uwzględnia bowiem rezultatów kompleksowego rachunku kosztów i korzyści ZPS, powiązanego z czasem realizacji. Biurokratyczny formalizm dezintegruje realizację projektów w czasie, prowadzi do marnotrawstwa zasobów oraz nadmiernego wzrostu społecznych i ekonomicznych kosztów rozwoju. Zintegrowany projekt systemowy musi być zaprojektowany z wykorzystaniem odpowiedniej, wiarygodnej analizy czynności w ujęciu czasowym, np. harmonogramowania za pomocą metody ścieżki krytycznej (metody PERT). Na tej podstawie można określić, które podprojekty i działania można poddać procedurze przetargów lub wyłączyć z niej, albo wręcz wskazać, kiedy należy podjąć decyzję o zawieszeniu przetargów, jeśli „spory” potencjalnych wykonawców nie mogą być rozstrzygnięte w określonym okresie, wynikającym z analizy czasu trwania czynności metodą ścieżki krytycznej.

WYKAZ AUTORÓW

Małgorzata Blaszcze

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

<https://orcid.org/0000-0001-7806-6710>

Audyt krajobrazowy
Kapitał intelektualny
Kapitał ludzki
Kapitał społeczny
Krajobraz kulturowy
Ocena oddziaływania na środowisko
Opłata planistyczna
Podatek katastralny
Podatek od nieruchomości
Podział i scalanie gruntów
Usługi ekosystemowe
Wartość nieruchomości
Własność prywatna
Własność publiczna
Własność samorządowa/komunalna

Michał Ciesielski

Uniwersytet Opolski

<https://orcid.org/0000-0002-7169-0104>

Jednostka urbanistyczna
Miękkie przestrzenie
Opłaty urbanistyczne
Planowanie nieformalne
Spekulacja gruntami
Ustalenia planistyczne

Dominik Drzazga

Uniwersytet Łódzki

<https://orcid.org/0000-0003-0681-514X>

Polityka osadnicza
Rozwój sustensywny (*sustainable development*)
Rozwój zrównoważony
Struktura funkcjonalno-przestrzenna

Artur Hołuj

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
<https://orcid.org/0000-0003-1676-8965>

Dezurbanizacja
Walory ekonomiczne przestrzeni

Dorota Jopek

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
<https://orcid.org/0000-0003-1504-771X>

Diagnoza prospektywna
Dobra kultury współczesnej
Doktryna urbanistyczna
Karta Ateńska
Planowanie publiczne
Polityka publiczna
Polityka urbanistyczna
Pułapki społeczne

Anna Kierzkowska

Politechnika Wrocławska
<https://orcid.org/0000-0003-2158-5311>

Projektowanie urbanistyczne (planowanie urbanistyczne, *urban design, town planning*)
Przeznaczenie terenu
Strefa zabudowy
Strefowanie (*zoning*)
Urbanizacja

Tadeusz Markowski

Uniwersytet Łódzki
<https://orcid.org/0000-0001-6618-4787>

Czasoprzestrzeń miasta – fizyczny i ekonomiczno-społeczny (relacyjny) charakter czasoprzestrzeni
Dobra klubowe
Dobra prywatne i dobra publiczne
Efekty zewnętrzne
Internalizacja efektów zewnętrznych
Kapitał terytorialny
Konkurencyjność regionalna (podmiotowa i przedmiotowa)
Regeneracja urbanistyczna i regeneracja miast
Renta budowlana, renta rolna, cena ziemi
Semiurbanizacja
Własność warstwowa

Zasady finansowej interwencji w politykach publicznych Unii Europejskiej
Zawodność władz i instytucji publicznych
Zintegrowane projekty systemowe (ZPS) w pobudzaniu rozwoju obszarów funkcjonalnych

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

<https://orcid.org/0000-0001-6437-3226>

Analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne w planowaniu przestrzennym
Chaos przestrzenny
Decyzja lokalizacyjna
Konflikty przestrzenne, konflikty społeczne
Kontynuacja funkcji
Ład przestrzenny
Normatywy urbanistyczne
Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne
Planowanie regulacyjne
Polityka przestrzenna
Pozwolenie na budowę
Rezyliencja układów terytorialnych
Rozlewanie się miast
Skutki uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego
Warunki zabudowy
Zielona infrastruktura

Monika Śpiewak-Szyjka

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

<https://orcid.org/0000-0001-5527-0305>

Budżet zadaniowy
Gospodarka nieruchomościami
Inwestycje publiczne
Planowanie społeczne
Podatki majątkowe, podatki rzeczowe, podatki dochodowe
Region (geograficzny, administracyjny)
Rynek nieruchomości
Rynek terenów budowlanych
Własność spółdzielcza
Wspólnota mieszkaniowa
Współwłasność
Zawodność rynków

Małgorzata Żak-Skwierczyńska

Uniwersytet Łódzki

<https://orcid.org/0000-0001-5633-6118>

Analizy strategiczne w planowaniu
 Foresight terytorialny (analizy – badania foresightowe)
 Inwestycje (projekty zintegrowane)
 Metropolia
 Metropolizacja przestrzeni
 Partycypacja
 SWOT
 Współzarządzanie
 Wybór publiczny
 Zarządzanie publiczne
 Zarządzanie rozwojem lokalnym (terytorialnym)
 Zintegrowana analiza SWOT

Piotr Żuber

Uniwersytet Warszawski

<https://orcid.org/0000-0002-5186-0495>

ESPON (European Spatial Planning Observation Network) – Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego
 Fundusze strukturalne
 Konwergencja i dywergencja społeczno-gospodarcza
 Miejski obszar funkcjonalny, obszar metropolitalny
 Obszar funkcjonalny
 Obszar strategicznej interwencji
 Polityka regionalna (polityka rozwoju regionalnego)
 Rozwój zintegrowany (rozwój ukierunkowany na miejsca)
 Spójność społeczno-gospodarcza
 Spójność terytorialna. Terytorialny wymiar polityki spójności
 Zintegrowane planowanie rozwoju

Podwójne autorstwo:

Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak

Elastyczność planowania przestrzennego a elastyczność planu
 Gospodarka przestrzenna
 Instrumenty (narzędzia polityki)
 Interes publiczny w planowaniu przestrzennym
 Ład zintegrowany
 Zasada proporcjonalności w planowaniu przestrzennym

Małgorzata Błaszke, Maciej J. Nowak

Inwestycje celu publicznego

INDEKS

- administracja publiczna (*public administration*) 23, 91, 94, 96, 117, 165, 171, 173, 175, 176
Agenda Terytorialna 37, 142, 143
akty prawa miejscowego 89, 154
aktywność publiczna (*public action*) 91
analiza czynników i uwarunkowań procesów rozwoju 149
analiza relacji (współzależności) 186
analiza strategiczna 14, 15, 149
analiza SWOT 15, 26, 149, 150, 185–187
analiza TOWS 15
analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne w planowaniu przestrzennym 13, 14
angażowanie obywateli (*public involvement*) 90, 91
antropopresja 131
audyt krajobrazowy 16, 17

benchmarking 26
benchmarking terytorialny 15
bezpieczeństwo 26, 48, 131, 137, 155
bezpieczeństwo energetyczne 146
biosfera 131
brak rynków 183
budżet zadaniowy 18, 19

całość urbanistyczna 56, 144
cechy przestrzeni 154, 156
cele polityki spójności 41
cel publiczny 23, 28, 29, 53, 54, 105, 124, 146, 151, 172
cel z zakresu użyteczności publicznej 166
cena ziemi 127, 128
chaos przestrzenny 10, 13, 19, 20, 23, 35, 65, 69, 130, 137, 181

chłonność demograficzna 138
ciągłość historyczna 61
czasoprzestrzeń 21, 22, 71
członek wspólnoty 168
czynniki dezurbanizacji 24

danina publiczna 86, 110
decyzja administracyjna 23, 90, 101, 122, 158
decyzja lokalizacyjna 22, 23, 123
dekonzcentracja ludności 24
demografia 149
depopulacja 83, 115
dezurbanizacja 24, 25
diagnoza 15, 16, 25, 26, 49, 82, 129, 179
diagnoza prospektywna 25, 26, 117
dobra klubowe 21, 27
dobra kultury współczesnej 27–29, 164
dobra publiczne fakultatywne 31, 52
dobra publiczne nefakultatywne 31
dobro naturalne 21, 156
dobro ogółu 166
dobro prywatne 30, 31, 46, 128
dobro publiczne 9, 21, 27, 30–34, 46, 47, 55, 117, 181, 183
dobro quasi-publiczne 21, 27
dobro stowarzyszone 22
dobro wolne 21, 156
dobrowolny wykup 45
dochód 55, 58, 64, 90, 100, 104, 105, 111, 127, 128, 141, 177, 178
dochód własny gminy 86, 89
doktryna polityki regionalnej 182
doktryna urbanistyczna 31, 32
dominująca linia orzecznicza 48
dylemat społeczny 124, 125
działalność inwestycyjna 55

- dziedzictwo kultury (kulturowe) 27–29, 63, 92, 97, 116, 136, 155, 164
- efektywność ekonomiczna 131, 183
- efekty zewnętrzne 22, 27, 30, 34, 51, 52, 58, 128, 155, 168, 183, 184
- efekty zewnętrzne gospodarki przestrzennej 25
- ekonomia 60, 127, 155–158, 173–175
- ekonomiczne wykorzystanie przestrzeni 155
- ekosystem 62, 131, 152, 153, 185
- elastyczne planowanie 34, 35
- elastyczny proces planowania 34
- ESPON (European Spatial Planning Observation Network) – Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego 36, 37, 81, 172
- Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej 36
- finanse publiczne 18, 55, 110
- foresight 37–39
- formy ochrony zabytków 28
- fundusze strukturalne 40–42, 139, 183
- funkcja planistyczna (rzeczywista) przestrzeni 156
- funkcje ekologiczne (środowiska) 131
- funkcje metropolitalne 72, 76
- geopolityka 114
- globalizacja 9, 66, 74, 75, 168
- gminne zarządzanie rozwojem lokalnym 179
- gospodarka nieruchomościami 42, 43, 53, 54, 90, 101, 112, 113, 158, 159, 161
- gospodarka przestrzenna 10, 23, 25, 43–45, 70, 78, 115, 155
- gospodarowanie 14, 22, 42, 43, 94, 98, 125, 131, 154, 166, 168, 178
- governance* 170–172
- government failure* 173
- grunt nieuzbrojony 134
- grunt uzbrojony 134
- grunty 42, 45, 94, 100–102, 105–108, 112–114, 128, 134, 135, 137, 138, 160, 167, 168
- hipoteka 163, 168
- identyfikacja krajobrazów 16, 17
- identyfikacja możliwych zagrożeń 85
- infrastruktura 55, 67, 73, 79, 94, 115, 118, 130, 168, 187, 189
- infrastruktura społeczna 24, 90, 140, 149
- infrastruktura techniczna 75, 89, 90, 92, 101, 112, 114, 123, 124, 130, 150, 155, 165, 185
- ingerencja państwa 183
- instrumenty finansowe (dotacje, subwencje, pożyczki, dopłaty do kredytów etc.) 40, 45, 55
- instrumenty fiskalne (podatki, opłaty) 45
- instrumenty informacyjne 45
- instrumenty instytucjonalno-organizacyjne 45
- instrumenty (narzędzia polityki) 44, 45, 116, 148, 151, 187, 188
- instrumenty prawno-administracyjne 45
- integrowanie polityki przestrzennej ze strategiczną 154
- inteligentna organizacja 58
- intensywność zabudowy 45, 124, 165
- interesariusze 9, 91, 171–173, 176, 180, 186, 189
- interes (dobro) społeczne 105, 175, 184
- interes grupowy 46
- interes publiczny 13, 14, 20, 35, 45–50, 53, 54, 62, 69, 98, 137, 138, 146, 147, 155, 175, 181
- interes publiczny hierarchicznie wyższy 47
- interes właściciela 48–50
- internalizacja cenowa 51
- internalizacja efektów zewnętrznych 51, 131
- internalizacja efektów zewnętrznych poprzez system kosztowy 51
- internalizacja kosztowa 51, 52
- interwencyjne działania internalizacyjne 51, 52
- inwestowanie 40, 55, 128, 138
- inwestowanie w nieruchomości 43, 161
- inwestycje 52

- inwestycje celu publicznego 23, 28, 29, 53,
54, 124, 146, 151
inwestycje i tereny pełniące funkcje publicz-
ne 47
inwestycje publiczne 41, 54, 55, 145
inwestycje rządowe i samorządowe o charak-
terze publicznym 45
istniejący sposób użytkowania terenu 123
- jakość życia 20, 62, 99, 130–132, 138,
142, 155, 177, 178, 180, 186
jednorodność cech 126
jednostka mieszkaniowa 56, 79
jednostka osadnicza 24, 115
jednostka terytorialna 15, 26, 47, 53, 77,
114, 116, 147, 149, 150, 168, 177–179,
188
jednostka urbanistyczna 56, 144, 145
jednostka usługowa 56
jedność przedmiotu 169
- kapitał 34, 36, 66, 75, 127, 128, 138
kapitał antropogeniczny 131
kapitał ekonomiczny 131
kapitał intelektualny 57
kapitał kulturowy 131, 187
kapitał ludzki 40, 57, 58, 67, 149, 150,
179, 187
kapitał naturalny Europy 185
kapitał niefinansowy 57
kapitał przyrodniczy 131
kapitał społeczny 34, 58, 59, 149, 150, 187
kapitał terytorialny 60, 132, 139, 142, 150,
171, 187
Karta Ateńska 60–62
Karta Lipska 37, 122
kataster 100–102, 108, 158, 161
kategorie ekonomiczne 21, 54, 127, 154,
168
klasyczna analiza SWOT 185, 186
Kodeks cywilny 166, 169
koncepcja „osiedla podstawowego” 79
konflikty przestrzenne 62, 63, 81
konflikty społeczne 20, 62, 91
konkurencja międzyregionalna 64
konkurencyjność i wykluczenia 21, 30, 46
konkurencyjność regionalna 64, 140
konkurencyjność regionów 64
konserwacja tworów przyrody 132
konstruowanie i stosowanie wskaźników
społecznych 99
kontynuacja funkcji 65
konwergencja i dywergencja społeczno-
-gospodarcza 66, 67
koszty chaosu przestrzennego 19, 20
koszty dojazdu 24, 31
koszty internalizacyjne 27
koszty kongestii 22
koszty utraconego czasu 24
koszty zewnętrzne 22, 128, 155
krajobraz 16, 17, 86, 114, 152, 153
krajobraz kulturowy 28, 68, 69, 81, 86,
116, 136, 147
krajobraz przyrodniczy 68
krajobrazy priorytetowe 17
kredyty hipoteczne 163, 168
kształtowanie ładu przestrzennego 13, 69,
181
kształtowanie środowiska 189
kształtowanie środowiska przyrodniczego 132
- lokalny interes publiczny 47
- ład demograficzny 131, 132
ład ekologiczny 132
ład ekonomiczny 70
ład gospodarczy 71, 132
ład instytucjonalno-polityczny 70, 132, 173
ład przestrzenny 13, 14, 20, 23, 32, 45, 49,
65, 69–71, 97, 116, 130, 132, 137, 155,
164, 165, 181
ład przyrodniczy 132
ład społeczny 70, 71, 99, 132
ład środowiskowy 70
ład zintegrowany 70, 71, 132
- majątek 55, 101–103, 106, 107, 110, 111,
166, 167
majątek spółdzielni 167
market failure 173

- mechanizm rynkowy 33, 51, 171, 173,
 174, 176, 183
merit goods 47
 metoda planistyczna 145
 metody scenariuszowe 16, 37, 187
 metody wyceny dóbr nierynkowych 157
 metropolia 71–74
 metropolizacja 74, 75
 metropolizacja przestrzeni 74, 75, 115, 126
 miasta metropolitalne 72, 73, 75
 miasto 22, 24, 32, 33, 37, 56, 61, 62,
 71–77, 83, 115, 121, 125–130, 135,
 151, 152
 miejski obszar funkcjonalny 76, 77, 81, 82,
 115, 135, 188
 miękkie przestrzenie 78, 151
 model 25, 38, 39, 71, 73, 97, 100, 102,
 114, 121, 127, 137, 145, 147, 148, 171,
 174, 176
 modele zarządzania w organizacjach pu-
 blicznych 176
 model struktury funkcjonalno-przestrzennej
 145
 morfologia struktur zurbanizowanych 121
 możliwość asymilacyjna środowiska 155
- nadmierna szczegółowość regulacji 98
 narzędzia finansowe 90
New Public Management 176
 nieformalne dokumenty planistyczne 154
 nieformalne wartości 58
 niejasne ramy prawne 63
 niematerialne aktywa przedsiębiorstwa 57
 niepodzielność prawa 169
 nieruchomości 162
 nieruchomości wspólna 168
 niesprawność państwa 173
 niesprawność rynku 183
 normatyw urbanistyczny z 1974 roku 79, 80
 normatywy urbanistyczne 79, 80
- obrót nieruchomościami 43
 obszar funkcjonalny 41, 60, 76, 77, 81–83,
 115, 121, 133, 135, 143, 149, 172, 178,
 188, 189
 obszar metropolitalny 72–78, 81, 109, 172
 obszar strategicznej interwencji 82, 141
 obszary chronione 28
 obszary miejskie 24, 25, 77, 92, 122, 127,
 151
 obszary pomiędzy przyjętymi administracyj-
 nie skalami i poziomami planowania 78
 obszary strategicznej interwencji 26, 82,
 84, 141, 143
 obszary strategicznej interwencji o znacze-
 niu krajowym 84
 obszary wiejskie 36, 40, 81, 115, 135, 139,
 172
 obszary zielone 185
 ocena oddziaływania na środowisko 84, 85,
 156
 ochrona interesu publicznego 13, 14,
 46–48, 69, 98, 115
 ochrona konserwatorska 144
 ochrona krajobrazu 16, 17, 81, 116
 ochrona ładu przestrzennego 14, 69, 70,
 130, 164, 165, 182
 ochrona środowiska 40, 44, 50, 63, 85, 92,
 94, 97, 116, 131, 136, 146, 148, 153,
 155, 164, 183
 ochrona środowiska przyrodniczego 131,
 132
 ochrona zabytków 28, 29, 68, 116, 146,
 155, 164
 ochrona zasobów środowiska 85
 ograniczanie kosztów chaosu przestrzennego
 20
 ograniczenia planistyczne 50
 okolica 126
 opłata planistyczna 86–90, 138, 148
 opłaty urbanistyczne 89
 opodatkowanie nieruchomości 100–102,
 105–107, 161
 opracowania planistyczne 28, 151
 organizacja państwa 46, 121, 127
 organizacje społeczne 58, 96, 179
 organizmy miejskie 56, 71
 orzecznictwo 48, 49, 166, 181
 osadnictwo 93, 95, 114, 115
 osoby fizyczne 103, 107, 108, 111, 165

- osoby prawne 103, 107, 165, 167
 otoczenie rynkowe 134
- Pakt amsterdamski 37, 122
 państwo obywatelskie 59
 państwo prawne (*Rechtsstaat*) 176, 181
 paradygmat 9, 125, 131, 149, 168, 178
 paradygmat planowania miast 61
 partnerstwo publiczno-społeczne 52, 91
 partycypacja 90–92
 partycypacja bierna 91
 partycypacja czynna 91
 partycypacja fakultatywna 91
 partycypacja horyzontalna 91
 partycypacja indywidualna 91
 partycypacja obligatoryjna 91
 partycypacja obowiązkowa (*obligatory participation*) 92
 partycypacja obywatelska 91
 partycypacja organizacyjna 91
 partycypacja publiczna 91
 partycypacja społeczna 17, 63, 91
 partycypacja wertykalna 91
 partycypacja wyborcza (*electional participation*) 92
 partycypacyjne zarządzanie publiczne (*public governance*) 91, 171, 176
 PEST/PESTE/PESTEL 15
 plan finansowy 18, 19
 plan finansowy państwa 18, 96
 plan miejscowy 28, 29, 35, 45, 86–88, 90, 98, 101, 112, 113, 138, 156
 plan ogólny 56, 92, 93
 planowanie i zagospodarowanie przestrzenne 13, 14, 16, 18, 20, 21, 27–29, 32, 47, 48, 65, 66, 69, 70, 89, 90, 93, 95, 122, 124, 136, 137, 151, 154, 157, 165, 182
 planowanie na granicy gmin 78
 planowanie nieformalne 78, 95
 planowanie niezgodne z przepisami prawa 95
 planowanie przestrzenne 13, 14, 20, 23, 34–36, 44–49, 62, 63, 69, 70, 78–80, 89, 92–95, 97, 98, 115, 116, 123, 136, 137, 145, 150, 151, 154, 155, 165, 168, 180, 181
 planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym 35, 93, 151
 planowanie publiczne 96, 97
 planowanie regulacyjne 35, 97, 98
 planowanie społeczne 98, 99
 planowanie strategiczne 14, 37, 94
 plan szczegółowy 92, 93
 plany ogólnego przeznaczenia terenów 168
 podatek katastralny 45, 90, 100, 101, 161
 podatek od nieruchomości 90, 100–111, 158, 161
 podatki dochodowe 110, 111
 podatki majątkowe 101, 102, 110, 111
 podatki rzeczowe 110, 111
 podaż nieruchomości 133
 podmiotowa konkurencja regionów 64
 podmiot polityki przestrzennej 116
 podmioty polityki rozwoju 76, 120, 189
 podmiot zarządzania 178
 podział i scalanie gruntów 112
 polityka architektoniczna 115
 polityka inter- i intraregionalna 120
 polityka miejska 74, 122
 polityka mieszkaniowa 117
 polityka oparta na dowodach (*evidence based policy*) 15
 polityka osadnicza 114, 115, 117
 polityka przestrzenna 13, 32–35, 43, 48, 92, 94, 97, 114–117, 121, 122, 129, 130, 137, 143, 145–148, 151, 154, 178, 185
 polityka publiczna 44, 81, 82, 115, 117, 118, 121, 132, 140, 141, 171, 172, 176, 182, 183
 polityka regionalna 9, 83, 118–120, 133, 138, 140–142, 182
 polityka rozwoju regionalnego 26, 118, 141, 180
 polityka rozwoju zrównoważonego 146
 polityka społeczna 99, 171
 polityka urbanistyczna 35, 97, 115, 121, 125
 popyt i podaż 51, 128, 133, 135, 157, 160
 popyt nieruchomości 133
 postawy antymiejskie 24

- potencjał nieruchomości 159
 potrójna helisa współzależności 186
 powierzchnia nieruchomości 100, 102
 powszechna oświata 46
 powszechna taksacja nieruchomości 100, 101, 161
 pozwolenie na budowę 122, 123
 praktyki i działania planistyczne 95
 prawa potencjalne 181
 prawdopodobna cena nieruchomości 158, 159
 prawna ochrona walorów przestrzeni i środowiska 97
 prawo finansowe 110, 111
 prawo własności 48, 49, 101, 107, 155, 166, 167, 169, 170, 181
 prawo zabudowy 181
 prawo zagospodarowania przestrzennego 181
 procedura scaleniowa 45, 113
 proces budżetowania 19
 proces inwestycyjno-budowlany 122
 proces urbanizacji 151, 152
 procesy przestrzenne 24, 152, 155
 procesy urbanizacyjne 75, 115, 121, 125, 126, 152
 produktywność pracowników 57
 prognoza 37
 prognoza skutków finansowych 156
 prognoza skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 156
 programy rządowe 45
 projektowanie urbanistyczne 60, 123
 projektowany sposób zagospodarowania terenu 123
 projekt zintegrowany 52, 53, 188, 189
 przedmiot obrotu cywilnoprawnego 165
 przedmiotowa konkurencyjność regionu 64
 przedmiot polityki regionalnej 118
 przedsięwzięcie 49, 52, 54, 84–86, 91, 92, 95, 117, 183, 188
 przestrzennie zróżnicowany interes publiczny 47
 przestrzeń 13, 18, 20–22, 24, 25, 29, 31–34, 37, 43, 44, 46, 47, 52, 56, 60, 62, 63, 68–71, 73–75, 78, 95, 97, 98, 115, 116, 121, 123, 125, 126, 131, 137, 138, 144, 145, 147–150, 152, 154–157, 168, 178, 179, 181, 186, 189
 przestrzeń miejska 21, 74, 123
 przestrzeń publiczna 21, 145, 156
 przeznaczenie nieruchomości 43, 87, 88
 przeznaczenie terenu 90, 92, 116, 121, 123, 124, 136, 144, 145, 151, 165, 168
 przyroda 63, 92, 97, 116, 127, 131, 132, 136, 146, 149
 pułapki społeczne 124, 125
 rdzeń metropolitalny 24
 realizacja zadania 18, 19, 96, 106
 regeneracja miast 125, 126
 regeneracja środowiska przyrodniczego 146
 regeneracja urbanistyczna 125, 126
 region 25, 26, 36, 40, 41, 60–62, 64, 66, 67, 71, 74, 75, 77, 78, 94, 100, 114, 115, 118–121, 126, 139–141, 182, 188
 region (geograficzny, administracyjny) 126, 127
 regionalne obszary strategicznej interwencji 84
 regiony sąsiednie 126
 renta budowlana 127, 128, 168
 renta planistyczna 137
 renta rolna 127
 reparcelacja 45
 retencja 146, 150
 reurbanizacja 24, 25, 152
 rewitalizacja miast 123, 126
 rezyliencja układów terytorialnych 129
 roszczenia odszkodowawcze 136, 137
 rozbieżności między interesami prywatnymi 62
 rozlewianie się miast 45, 129, 130, 138
 rozstrzygnięcia planistyczne 13
 rozwój 70, 177, 178
 rozwój harmonijny 138, 139, 142
 rozwój lokalny 14, 52, 143, 172, 177–179
 rozwój ponadlokalny 14

- rozwój sustensywny 131–133, 149, 180
rozwój ukierunkowany na miejsca 81, 132, 133, 143
rozwój zintegrowany 122, 132, 133, 187, 188
rozwój zrównoważony 32, 34, 70, 71, 122, 123, 133, 138, 141, 142, 146, 156, 176, 179
równość interesu publicznego i prywatnego 47
rynek kapitałowy 134
rynek nieruchomości 133, 134
rynek nieruchomości mieszkaniowych 134
rynek nieruchomości przedsiębiorstw 134
rynek realny 134
rynek terenów budowlanych 127, 134, 135
rynek terenów miejskich 127
rynek terenów rolnych 127
- samopodtrzymujący się rozwój 131
samorząd terytorialny 14, 18, 19, 26, 46, 47, 76, 96, 102, 103, 107, 111, 118, 146, 149, 165–167, 185
scenariusze rozwoju 16, 37, 38
sektor społeczny 99
semiurbanizacja 135
sfera realizacyjna 97
sieci podmiotów społecznych i politycznych 172
sieć osadnicza 114, 115, 121, 125, 135
skutki uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego 136, 156
skutki zewnętrzne 22, 184
usługi planistyczne 34, 48
socjologiczne rozumienie planowania społecznego 99
spekulacja gruntami 137, 138
społeczeństwo 32, 47, 48, 51, 55, 66, 85, 90, 91, 99, 119, 124, 131, 149, 152, 153, 156, 166, 174–177, 186
spójność społeczno-gospodarcza 119, 138–140, 142
spójność terytorialna 60, 138–140, 142, 143, 147, 179
spójność zewnętrzna i wewnętrzna 141
spółdzielnia 167
spółdzielnia mieszkaniowa 103, 167
sprawiedliwość 48, 139, 182
sprawiedliwość społeczna 131
sprawiedliwość terytorialna 116
stadia rozwoju regionów miejskich 25
standardy ruralistyczne 148
standardy urbanistyczne 80, 148
standardy zagospodarowania przestrzennego 148
status prawny planu ogólnego 93
stopień rozwoju kultury planistycznej 63
strategia 188
strategia rozwoju 26, 35, 38, 39, 82–84, 93, 117–120, 130, 146, 150, 187–189
strategiczny zasób przedsiębiorstwa 58
strefa podmiejska 24, 75, 130
strefa zabudowy 144
strefowanie (*zoning*) 60, 144, 145, 168
struktura funkcjonalno-przestrzenna 56, 61, 71, 145–148
struktura przestrzenna 19, 42, 70, 75, 114, 121, 145, 151, 155, 156
struktura użytkowania terenu 147
suburbanizacja 24, 25, 152
suburbia 24
swoboda wykonywania 166
symptomy dezurbanizacji 24
system monitorowania realizacji strategii 148
system opodatkowania majątku 110
system opodatkowania majątku nieruchomości 100–102, 161
system osadniczy 74, 114, 147
system planowania przestrzennego 93, 137, 150, 151
system podatkowy 104, 106, 111
system prospekulacyjny 137
system przyrodniczy 126, 147
sztywność/elastyczność w planowaniu 80
- środowisko 32, 146, 149, 153, 155, 156, 178, 186, 187
środowisko przyrodnicze 15, 32, 34, 114, 126, 131, 132, 146, 149, 155, 156, 178, 186

- teoria dóbr publicznych 21, 30
teoria konwergencji 66, 67
teoria racjonalnego wyboru 174
teoria wyboru publicznego 173–175
tereny budowlane 134
tereny wiejskie 24, 25, 126, 135
territorial government 172
terytorialna organizacja państwa 46, 121, 179
terytorialna organizacja relacji 171
terytorialny wymiar polityki spójności 138, 139, 142
terytorium 14, 15, 37–39, 43, 52, 53, 60, 84, 91, 94, 100, 106, 114, 118, 126, 127, 132, 133, 138, 142, 147, 149, 150, 171, 172, 177–179, 186, 187
tożsamość miasta 61
tożsamość miejsca 147
trwały rozwój 142, 178
twory (przyrody) 131, 149
Tymczasowy Normatyw Urbanistyczny 79

układ ruralistyczny 147, 150
układ urbanistyczny 147, 150
ułomności instytucjonalne państwa (*administracji publicznej*) 173, 182
umożliwienie realizacji zabudowy 65
urbanistyka 10, 31, 32, 44, 78, 95, 115
urbanistyka operacyjna 95
urbanizacja 24, 25, 32, 56, 75, 112, 115, 121, 125, 126, 135, 151, 152
urban sprawl 24, 129, 130, 152
usługi ekologiczne 146, 147
usługi ekosystemowe 131, 147, 152, 153, 185
usługi krajobrazowe 146
usługi publiczne 31, 64, 114, 143, 149, 171, 176
ustalenia planistyczne 154
uwspólnianie 21, 22
użytek publiczny 166
użytkowanie i zmiana przeznaczenia nieruchomości 43

walory ekonomiczne przestrzeni 154–157
walory krajobrazowe 17, 20, 147, 149
waloryzacja ekonomiczna przestrzeni 155

waloryzacja krajobrazu 17, 20, 147
wartości przyrodnicze 34, 68, 186
wartość bankowo-hipoteczna 158, 159, 161, 163
wartość godziwa 161, 162
wartość katastralna 100, 101, 106, 158, 161
wartość nieruchomości 45, 86–90, 98, 100, 102, 107–109, 137, 138, 157, 158, 161, 163
wartość odtworzeniowa 158, 160, 161, 163
wartość przestrzeni 156
wartość rynkowa 57, 100, 101, 106, 158–163
wartość użytkowa 156
warunki zabudowy 23, 29, 65, 122, 124, 130, 134, 136, 145, 151, 164, 165
warunki zagospodarowania terenu 23, 134
warunki życia 86, 131, 153
wielość podmiotów 169
wizja 37, 38, 39, 56, 61, 69, 121, 147
własność gmin 167
własność jednostek samorządu terytorialnego 167
własność lokalu 168, 169
własność prywatna 165, 166
własność publiczna 166
własność samorządowa/komunalna 167
własność spółdzielcza 167
własność warstwowa 168
właściwe użytkowanie przestrzeni 116
wrażliwość danego systemu na zewnętrzne szoki 129
wskaźniki efektywności 18
wskaźniki zagospodarowania terenu 65, 165
wspólna rzecz 169
wspólnota mieszkaniowa 168, 169
współdziałanie 17, 52, 58, 90, 91, 96
współpraca 36, 52, 62, 75–77, 81, 82, 96, 119, 120, 122, 125, 133, 141, 143, 171, 172, 189
współrzędzenie 170, 172
współrzędzenie miastem (*urban governance*) 172

- współzrządzenie obszarami metropolitalnymi (*metropolitan governance*) 172
 współzrządzenie obszarami subregionalnymi (*subregional governance*) 172
 współzrządzenie obszarami wiejskimi (*rural governance*) 172
 współuczestniczenie 90, 91
 współudział 90
 współwłasność 107, 168–170
 współzarządzanie 171, 172
 współzarządzanie publiczne (*public governance*) 170, 171
 współzarządzanie rozwojem lokalnym (*local governance*) 172
 współzarządzanie rozwojem regionalnym (*regional governance*) 172
 wybór publiczny (*public choice*) 173–175, 177
 wydatki budżetowe 18, 19, 55
 wymagania ładu przestrzennego 49, 155
 wymiana rynkowa 157
 wymiar realizacyjny 65
 wyodrębnienie pierwszego lokalu 169
 wytwory cywilizacji 68
 wytwory i struktury użyteczne dla społeczeństwa ludzkiego 152
 wywłaszczenie 45
 wzrost gospodarczy 58, 66, 131
 wzrost wartości nieruchomości 86–89

 zaangażowanie obywatelskie 58
 zabezpieczenie interesu indywidualnego 166
 zabudowa 65, 98, 124
 zabytki 28, 29, 68, 73, 86, 107, 116, 146, 155, 164
 zagospodarowanie przestrzenne 13, 15, 16, 19, 20, 23, 27–29, 32, 42, 43, 47, 48, 56, 65, 68, 69, 86–89, 93, 94, 98, 113, 115, 116, 121–124, 126, 127, 130, 134, 136, 137, 144, 145, 147, 148, 151, 152, 154–156, 165, 179, 181, 186, 187
 zagospodarowanie terenu 23, 29, 45, 49, 62, 65, 93, 112, 122–124, 128, 134, 136, 137, 144, 147, 151, 154, 157, 165
 zakaz zabudowy 98, 122, 136
 zarząd 17, 168, 169
 zarządzanie nieruchomościami 43, 168
 zarządzanie organizacjami sfery publicznej 176
 zarządzanie partycypacyjne 91
 zarządzanie publiczne 10, 118, 170, 175
 zarządzanie rozwojem 178, 179
 zarządzanie rozwojem gminy 178
 zarządzanie rozwojem lokalnym 52, 173, 177–179
 zarządzanie rozwojem terytorialnym 52, 177, 178
 zarządzanie sieciami powiązań (*network governance*) 172
 zarządzanie wielopoziomowe (*multilevel governance*) 171
 zasada jednolitości państwa 47
 zasada konwergencji 182
 zasada organizująca 131
 zasada partnerstwa 180
 zasada pierwokupu 45
 zasada proporcjonalności 181
 zasada równego traktowania różnych form własności wobec prawa 47
 zasada subsydiarności 46
 zasada wyrównywania różnic między regionami 182
 zasada „wyważania” interesu 48
 zasada zarządzania dzielonego 42
 zasady finansowej interwencji 182
 zasady kształtowania zabudowy 144, 165
 zasady polityki regionalnej 182
 zasady programowania i wdrażania funduszy strukturalnych 41
 zasoby 14, 15, 25, 43, 60, 64, 66, 67, 81, 83, 117, 118, 131, 138, 149, 153, 170, 171, 174, 176, 187
 zasoby endogeniczne 52, 182
 zasoby naturalne 22, 85, 131, 132, 142, 147, 149
 zasoby przyrody 127, 131
 zaspokojenie potrzeb ponadjednostkowych 166
 zaufanie do organów państwa 48
 zawodność rynków 183, 184
 zawodność władz i instytucji publicznych 184

- zbiór zasobów rzadkich 156
- zdolności adaptacyjne 129
- zdolności produkcyjne 55, 142
- zdolności samonaprawcze 155
- zielona infrastruktura 153, 184, 185
- zintegrowana analiza SWOT 15, 150, 185–187
- zintegrowana strategia rozwoju 71, 130, 146, 147
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne 45, 82, 83, 143
- zintegrowane planowanie rozwoju 9, 14, 44, 71, 133, 143, 151, 178, 186–188
- zintegrowane podejście terytorialne 52
- zintegrowane programy inwestycyjne ZIT 45
- Zintegrowane Projekty Systemowe 188, 189
- zintegrowane zarządzanie rozwojem 179
- zjawisko rzeczywistego odwrócenia populacji 24
- złożone dobro klubowe 60
- zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego 23
- zmiany społeczne 9, 99
- zrównoważenie 70, 125, 131, 179
- zrzeszenie osób 167

Konieczność zintegrowanego podejścia do współczesnej polityki rozwoju narzuca potrzebę wprowadzenia do języka naukowego i praktyki planistycznej nowych pojęć, pozostających dotychczas poza bezpośrednią sferą praktyki planistycznej i decyzyjnej lub wykorzystywanych tylko w wąskich ujęciach sektorowych. Szybkie zmiany paradygmatów i koncepcji współczesnego planowania rozwoju zaowocowały rozbieżną interpretacją stosowanych pojęć, wynikającą między innymi z dość dowolnej i różnorodnej lingwistycznej interpretacji terminów wprowadzonych przez liderujące kraje Unii Europejskiej w dziedzinie doskonalenia publicznych polityk na rzecz rozwoju. Konieczność jednoznacznego rozumienia pojęć i zjawisk jest niezbędnym warunkiem sprawnego procesu planistycznego, wpływa nie tylko na budowanie konsensusu społecznego i podejmowanie trafniejszych decyzji, lecz także na poprawę działania instytucji publicznych, rządowych i samorządowych, odpowiedzialnych za rozwój zrównoważony.

Leksykon jest pierwszym opracowaniem mającym na celu uporządkowanie terminologii związanej ze zintegrowanym planowaniem rozwoju. Wyodrębniono w nim ponad sto pojęć budzących pewne wątpliwości interpretacyjne oraz zaproponowano sposoby ich rozumienia nawiązujące do najnowszych badań z zakresu teorii rozwoju regionalnego i lokalnego. W publikacji zaprezentowano nie tylko podstawowe znaczenie poszczególnych terminów, lecz także ukazano fundamentalne zasady oraz wyzwania współczesnej polityki rozwoju i pragmatyki planistycznej.

Odbiorcami leksykonu mogą być pracownicy samorządowi i rządowi, nauczyciele akademicki czy studenci, szczególnie kierunków związanych z gospodarką przestrzenną, geografią ekonomiczną, urbanistyką, administracją i prawem, a także nauk z zakresu polityki i zarządzania publicznego. Książka jest również adresowana do szkół średnich ekonomicznych i firm doradczych specjalizujących się w przygotowywaniu koncepcji, planów oraz strategii rozwoju dla jednostek terytorialnych.

**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

 wydawnictwo.uni.lodz.pl
 ksiegarnia@uni.lodz.pl
 **(42) 665 58 63**

Książka dostępna również
jako e-book

ISBN 978-83-8220-996-9



9 788382 209969